

CONSELHEIRO DIMAS EDUARDO RAMALHO
PRIMEIRA CÂMARA SESSÃO: 28/08/12

CONTAS ANUAIS

73 TC-002626/026/10

Prefeitura Municipal: Conchas.

Exercício: 2010.

Prefeito(s): Adriana Dearo Del Bem.

Advogado(s): Cristiane Caldarelli, Renata Zeuli de Souza e Marcus Vinicius Ibanez Borges.

Acompanha(m): TC-002626/126/10 e Expediente(s): TC-000544/009/11, TC-000895/009/11, TC-001047/009/11 e TC-016511/026/12.

Fiscalizada por: UR-9 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-9 - DSF-I.

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

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

1. **PLANEJAMENTO** - O plano plurianual (PPA) e a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) não estabelecem, por programa e ações de governo, custos estimados indicadores e metas físicas, que permitam avaliar a sua eficácia e efetividade; A LDO não contém os Anexos de Metas Fiscais com previsão de diminuição do estoque da dívida de curto e longo prazo;
2. **AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS** - as metas físicas dos programas de governo foram fixadas em "unidade" e "percentagem", não sendo indicados quantitativos mais precisos de aferição (km, m², n° de alunos, n° de leitos, por exemplo), o que dificulta a verificação da eficácia e contraria o princípio da transparência e a manutenção do sistema de custos, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal;
3. **ANÁLISE DO RESULTADO PATRIMONIAL** - O déficit econômico do exercício, apurado com base nos dados enviados pela origem ocorreu, principalmente, em função do resultado

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

4. **DÍVIDA ATIVA** - os números do Setor de Tributação, conforme se verifica pelos documentos de fls. 05/22 do anexo, divergem dos números contabilizados; Essas divergências nos registros da Contabilidade demonstram o não atendimento à regra capitulada nos artigos 85 e 89 da Lei Federal n. 4.320/64, bem como ao princípio da evidenciação contábil, denotando deficiência da Origem no tocante à contabilização da Dívida Ativa;
5. **FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS** - o Município não efetivou a cobrança de ISS sobre a atividade dos cartórios;
6. **FIDEDIGNIDADE DOS DADOS CONTÁBEIS** - Efetuada a comparação entre os dados do Balanço Financeiro informados pela origem e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no Sistema AUDESP, constatou-se divergência;
7. **ENSINO** - Conforme dados apurados pela fiscalização o percentual aplicado em Ensino foi de **24,95%**, não atendendo assim o limite mínimo exigido no art. 212 da Constituição Federal; **OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO LOCAL** - O Plano de Carreira do Magistério não prevê o piso salarial nacional;
8. **OUTRAS DESPESAS - Demais Despesas Elegíveis para Análise** - aquisição de bens e contratações sem processo licitatório, num total de R\$ 314.397,75, sendo que tal processo era obrigatório conforme limite para dispensa estipulado na Lei de Licitações: Medicamentos - Ativa Comercial Hospitalar Ltda. - R\$ 52.668,61 e Comercial Cirúrgica Rioclarense Ltda. - R\$ 51.415,55; Material Cirúrgico - Cirúrgica União Ltda. - R\$ 25.562,85; Carnes e Derivados - José Francisco Peres Pasin - ME - R\$ 111.100,74; Serviços Advocatícios - Queiroz e Lautenschläger Advogados - R\$ 45.650,00; Serviços Advocatícios (liquidação de Consórcio) - Benedito José Garcia - R\$ 28.000,00 - A propósito do assunto referenciado, foi anotada a presença do Expediente TC-1047/009/11, descrito no subitem E.4.3;
9. **ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS** - não houve divulgação, na página eletrônica do Município, do PPA, LDO, LOA, balanços de exercício, parecer prévio do Tribunal de Contas, relatório de gestão fiscal e relatório resumido da execução orçamentária -

artigo 48, caput, L.R.F.; Cumprimento ao art. 112, L.F. 4.320/64 e art. 51, § 1º, I, L.R.F.;

10. **LIVROS E REGISTROS** - observaram-se incorreções nos registros;
11. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** - entrega intempestiva de documentos para alimentação do aludido Sistema, exigidos para acompanhamento da gestão fiscal; quanto ao atendimento de eventuais recomendações, restaram as exaradas quando da apreciação das contas de 2007, processo TC-2234/026/07, sendo que daquelas recomendações somente não foi atendida a que trata da ampla divulgação, inclusive por meio eletrônicos de acesso público, dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, das prestações de contas e dos respectivos pareceres, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal;
12. **DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES** - **Expediente TC-544/009/11** - versa sobre remessa a esta Casa, pelo Dr. Emerson José Félixina - Presidente da Câmara Municipal de Conchas, de Parecer da Comissão de Assuntos Relevantes que analisou os trabalhos desenvolvidos pelo Instituto Educacional, Assistencial e Social de Itapetininga a frente da administração do Hospital Municipal de Conchas, indicando possíveis irregularidades em sua atuação - após detida verificação, da fiscalização da Corte, na Prestação de Contas de 2010 do Instituto em tela, face sua gestão do Hospital Municipal de Conchas, não logrou êxito em detectar as irregularidades aventadas; **Expediente TC-895/009/11** - versa sobre remessa a esta Casa, pelo Executivo Municipal de Conchas, de cópia de parecer jurídico e declaração da Chefe do Poder Executivo para a contratação de operação de crédito no valor de R\$ 1.250.000,00, junto ao Banco do Brasil S.A., para a aquisição de máquinas e veículos - a fiscalização constatou que a operação de crédito tratada no referido expediente não foi efetivada em 2010, portanto não influenciou nas contas; **Expediente TC-1047/009/11** - versa sobre comunicação a esta Casa, pelo Sr. Miguel Elias Chaguri - Munícipe de Conchas, de possíveis irregularidades ocorridas na Prefeitura de Conchas no que tange à realização de compras fracionadas, com consequente fuga ao processo licitatório - a matéria foi tratada pela fiscalização no item B.5.3 deste relatório; **Expediente TC-**

16511/026/12: Trata-se de expediente originado de requisição do Ministério Público do Estado de São Paulo, que versa sobre pedido de informação do contrato nº 12/2010, firmado entre o Município e o senhor Benedito José Garcia. O tema está sendo tratado no item B.5.3 – Outras Despesas – demais despesas elegíveis para análise, do laudo da fiscalização.

ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL :

ÁREA DE SAÚDE

Dados	2007	2008	2009	2010		
				Conchas	RG de Botucatu	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	3,69	3,70	20,58	8,62	11,45	11,86
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	15,09	7,41	20,58	8,62	14,38	13,69
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	50,59	77,28	203,82	99,38	94,41	117,98
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	4.173,99	4.545,45	4.242,70	3.826,96	3.760,80	3.638,16
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	5,19%	5,93%	12,76%	10,78%	8,36%	6,96%

Fonte: DATASUS e SEADE EM 13/08/2012

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	4,6	5,3	4,6	4,9	4,0	4,4	3,1	3,3
Município	4,7	5,4	4,8	5,1	3,9	4,1	0	4,0

A Autoridade responsável, apesar de notificada regularmente, não ofereceu esclarecimentos em face do conteúdo do relatório de fiscalização.

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

No que toca aos apontamentos sobre precatórios, verificou que não foi dado integral atendimento à nova sistemática de pagamento judicial, todavia, asseverou o órgão técnico que tendo em vista que o efetivo pagamento foi maior que o valor devido, propõe que a falha seja relevada, excepcionalmente, sem prejuízo de que sejam endereçadas à origem severas advertências quanto ao correto emprego dos dispositivos da Emenda Constitucional nº 62/2009.

Em que pesem os elementos favoráveis, incorreu o Município em falha grave capaz de macular seus demonstrativos, o insuficiente investimento no ensino com 24,95% da receita de impostos, manifestando-se o órgão técnico pela emissão de parecer desfavorável.

Posteriormente, em memoriais, através do protocolado de 24/06/2012, a defesa apresentou esclarecimentos, que em resumo são os seguintes:

Dívida de longo prazo - esclareceu a defesa que ocorreu aumento devido a contabilização de precatórios de exercícios anteriores que não haviam sido contabilizados em 2009.

Fiscalização da receita - aduziu que não se efetivou a cobrança de ISS sobre a atividade do Cartório, em razão de mandado de segurança impetrado pelo Cartório, impedindo a cobrança.

Ensino - a defesa solicitou que fosse apropriado no ensino o valor de R\$ 68.240,75, correspondente ao PASEP do setor educacional, objetivando atender o artigo 212, da Constituição Federal.

Outras despesas - Demais Despesas Elegíveis para Análise - **Expediente TC- 1047/009/11** - discorda a defesa sobre o apontamento da fiscalização quando apontou que não houve certame licitatório na contratação da empresa Queiroz e Lautenschlager Advogados, uma vez que referida contratação se deu através do Convite nº 33/2009, que precedeu o contrato nº 005/2010.

No que se refere à contratação dos serviços advocatícios do senhor Benedito José Garcia, se fez necessária para apuração dos ativos e passivos para liquidação do Consórcio Intermunicipal de Conchas - CISA. O contratado foi nomeado liquidante após indicação do CISA, com a devida aceitação dos representantes dos Municípios consorciados, conforme Assembleia Geral Extraordinária de 14/10/2009, confirmada pela Juíza da 2ª Vara da Fazenda de Conchas.

As aquisições de medicamentos e materiais cirúrgicos foram extremamente necessárias para atender pessoas que se socorrem no Serviço Municipal de Saúde, não havendo como estimar o número de atendimentos mensais, pois muitos são de caráter urgente, impossibilitando precisão de gastos. São produtos de necessidades básicas e urgentes, cuja disponibilidade se insere entre as atribuições legais do Executivo Municipal.

Alguns dos medicamentos objetivaram atender mandados judiciais, cujas determinações devem ser cumpridas em curto prazo, sob pena de responsabilização da Administração.

Acrescentou, ainda, a falta de local adequado para armazenamento de determinados medicamentos, que, se estocados, podem se tornar impróprios para consumo.

Aduziu por fim que os preços foram previamente pesquisados e a aquisição se deu pelo menor preço.

Quanto às compras de carnes e derivados a Administração, por intermédio da Portaria nº 2223/2011, instaurou sindicância para apurar possíveis irregularidades cometidas nas compras de carne, preparo da merenda escolar sem a realização de processo licitatório.

Aduziu que as aquisições foram realizadas diretamente pela nutricionista e pelo Secretário de Educação até que fosse realizada nova licitação. O contrato da empresa GS Alimentos não foi prorrogado diante de notícias veiculadas pelos jornais e redes de televisão e de informações da vigilância sanitária.

Noticiou por fim que a Administração realizou processo licitatório para aquisição de carnes e derivados, regularizando a situação.

Bens patrimoniais - anunciou que foram tomadas as providências, sendo regularizado o levantamento de bens móveis e imóveis no exercício seguinte.

Em nova manifestação, agora em relação ao acrescido por intermédio do protocolado TC-15217/026/12, a Secretaria Diretoria-Geral asseverou que é pacífico o entendimento deste Tribunal em considerar as despesas com o PASEP como gasto com pessoal, tratando-se de encargo social admitido no mínimo constitucional do setor do ensino.

Sugere acolhimento da solicitação da origem para incluir no câmputo o valor de R\$ 68.240,75, elevando a aplicação para 25,28%, atendendo, assim, ao artigo 212 da CF/88, conforme demonstração de cálculo à fls. 160 dos autos.

Quanto ao mérito, a Secretaria-Diretoria Geral manifestou-se, desta feita, pela 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 25,28% da receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, a Prefeitura aplicou 78,38% 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 23,87% do Produto da Arrecadação de Impostos Diretos e Transferências Constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos, da ordem de 47,62% 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\$972.877,68, equivalente a 3,37% da Receita Arrecadada.
7. O resultado financeiro do exercício anterior foi positivo, da ordem de R\$ 1.512.950,59, conforme item B.1.3.2 do laudo de fiscalização.
8. O resultado patrimonial foi negativo.
9. Houve déficit econômico.
10. A Dívida Consolidada ao término do exercício foi de R\$ 6.134.630,98, que, em relação ao exercício anterior, apresentou um aumento nominal de 80,24%, por conta da inscrição do saldo de precatórios de exercícios anteriores não contabilizados no exercício de 2009. Essa dívida representou 22,06% da receita corrente líquida.
11. Não foram constatados pagamentos indevidos aos senhores Prefeito, Vice Prefeito e Secretários Municipais.

É o relatório.

Ala.

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

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)	25,28%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	78,38%	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)	23,87%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	47,62%	Máximo = 54%

Preliminarmente, verifica-se que os setores de Ensino e Saúde mereceram investimentos em volumes de recursos superiores aos mínimos obrigatórios.

Também, a despesa com Pessoal limitou-se a índice inferior ao limite legal, fato revelador da cautela da Administração no trato do assunto.

Em relação ao ensino, detectou a fiscalização que o Município aplicou 24,95% das receitas de impostos e transferências, fato que ensejaria violação do artigo 212, da Constituição Federal.

Alegou a autoridade responsável, quanto a isso, que não foram computadas as despesas com PASEP, relacionadas à folha de pagamento do pessoal do setor educacional.

Após análise do órgão técnico da Corte, apurou-se que a municipalidade despendeu 25,28% no ensino, dando atendimento ao dispositivo constitucional em comento.

Do ponto de vista orçamentário e financeiro, é possível qualificar como adequada a gestão de que se cuida, pois mesmo com um déficit orçamentário de pouco mais de 3% da receita arrecadada, tal resultado foi completamente absorvido com o superávit financeiro do exercício anterior.

Ainda sobre o tema, observo que houve crescimento da dívida de longo prazo, mas o fato decorreu da contabilização, no exercício em exame, de dívida de precatórios, relativa a exercícios anteriores, que deveria ter sido contabilizada em épocas oportunas.

Embora o saldo dessa dívida seja representativo em relação à receita corrente líquida, 22,06%, ficou abaixo do limite máximo permitido na Resolução Senatorial nº 40/2001.

No que toca ao pagamento de precatórios, filio-me ao posicionamento externado pela Secretaria-Diretoria Geral, pela relevação da falha, já que restou demonstrada a ausência de prejuízo aos credores, porque a quantia efetivamente paga foi superior ao que seria devido se adotada a sistemática preconizada na Emenda Constitucional nº 62/2009.

De qualquer forma, deverá a origem, doravante, implementar a sistemática de pagamento de precatórios, de molde a atender ao dispositivo constitucional que rege a matéria.

No tópico "outras despesas", houve apontamentos sobre a aquisição de produtos e contratação de serviços sem procedimento licitatório.

Quanto à aquisição de carnes e derivados, anunciou a defesa que instaurou sindicância, para apurar possíveis irregularidades na compra de carnes para preparo da merenda escolar, sem procedimento licitatório, objetivando a aplicação de penalidades cabíveis.

Em face do informado, tenho que o assunto merece ser tratado de forma autônoma pela Corte.

Destaca-se, ainda, nesse tópico, apontamento de que a contratação dos serviços advocatícios para liquidação

do Consórcio Intermunicipal de Conchas teria sido realizada sem processo licitatório.

Relativamente a essa incongruência, entendo que se torna necessária a completa obtenção de informações, bem como aprofundamento na fundamentação do apontamento.

Tal procedimento deverá ser executado pela equipe de fiscalização, para permitir a correta avaliação da questão, que se dará em autos apartados.

No que toca às compras de medicamentos e materiais cirúrgicos podem ser acolhidas as explicações da defesa, porque plausíveis, porém, de toda forma, deverá a origem promover estudos, por intermédio do setor responsável de compras, visando ampliar, ao máximo, a abrangência de aquisição de bens, através de certame licitatório, demonstrando efetivamente quais aqueles que, eventualmente, podem ser adquiridos por dispensa de licitação.

Acerca das demais falhas, observo que algumas foram elididas pela defesa e aquelas que se traduziram em falhas, quais sejam, as detectadas nos capítulos: "planejamento"; "dívida ativa"; "fidedignidade dos dados contábeis"; "análise do cumprimento das exigências legais"; "livros e registros"; e "atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal", podem ser relevadas, mas devem ser objeto de regularização, o que desde já recomendo.

Dirigindo, agora, a atenção para as políticas da Administração na área educacional, é de se notar uma atuação apenas modesta.

Explico.

É que 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, à época, certa ineficiência, pois o Município mesmo atingindo a meta proposta, para os anos finais do ensino fundamental, esteve abaixo não só do sistema privado, mas também do sistema estadual do Município e do sistema estadual de ensino.

Os volumes de investimento dirigidos à educação nos exercícios de 2009 (25,89%) e de 2010 (25,28%), ambos acima do mínimo constitucional de 25%, deverão se traduzir em resultados satisfatórios no próximo estudo do INEP.

Sendo assim, 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, a saúde.

Os indicadores da saúde mostram que o emprego dos recursos pelo Município, a despeito do cumprimento do limite mínimo na área, merece especial atenção, pois não obteve a eficácia esperada.

É que, mesmo direcionando recursos acima do mínimo constitucional, mais de 23%, a taxa de mortalidade de idosos, bem como o índice de mães precoces, estiveram acima daquelas observadas na própria Região de Governo, onde se insere o Município, e no Estado de São Paulo.

Cumpre esclarecer que, por meio destes indicadores, é possível a comparação com a média do Estado e, também, da Região de Governo, cujos valores são uma referência para o balizamento das políticas públicas da Administração Pública.

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 à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2.010, da PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCHAS, 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:

- implemente a sistemática de pagamento de precatórios, de molde a atender ao comando preconizado na Emenda Constitucional nº 62/2009;

- promova estudos, por intermédio do setor responsável de compras, visando ampliar, ao máximo, a abrangência de aquisição de bens, além da prestação de serviços, através de certame licitatório;

- elimine as falhas anotadas nos itens "planejamento"; "dívida ativa"; "fidedignidade dos dados contábeis"; "análise do cumprimento das exigências legais"; "livros e registros"; e "atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal".

Deverá, ainda, constar do ofício recomendação para que a origem envide esforços, visando elevar as notas dos alunos que frequentam os anos finais do ensino fundamental e, na área da saúde, para reduzir a taxa de mortalidade de idosos e o índice de mães adolescentes.

Proponho a formação de autos apartados distintos, para tratar:

- da aquisição de carnes e derivados. O Expediente TC-1047/009/11 deverá ser desvinculado destes autos e acompanhar o novo processo, para subsídio.

- da contratação dos serviços advocatícios para liquidação do Consórcio Intermunicipal de Conchas. O Expediente TC-16511/026/12 deverá ser desvinculado destes autos para acompanhar o novo processo, para subsídio. Oportunamente, o resultado deverá ser comunicado ao Ministério Público.

Oficie-se ao Ministério Público sobre a providência nestes autos, relativa ao Expediente TC-16511/026/12. Deverão acompanhar o ofício cópia de fls. 6, 39/40, 47/49 e 51/52 dos autos, fls. 149/167 do anexo, bem como do relatório e voto.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO

Ala.