

CONSELHEIRA CRISTIANA DE CASTRO MORAES

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 11.09.12

ITEM Nº 051

TC-002798/026/10

Prefeitura Municipal: Estância Turística de Batatais.**Exercício:** 2010.**Prefeito(s):** José Luis Romagnoli.**Advogado(s):** Francisco Antonio Miranda Rodriguez, Adriana Albertino Rodrigues, Clayton Machado Valério da Silva e outros.**Acompanha(m):** TC-002798/126/10.**Fiscalizada por:** UR-6 - DSF-I.**Fiscalização atual:** UR-6 - DSF-I.

Déficit Orçamentário:	1,87% (R\$ 1.752.848,31)
Transferências para a Câmara:	5,82%
Despesas com Pessoal:	51,10%
Aplicação na Saúde:	22,47%
Aplicação no Ensino:	28,04%
Investimento no Magistério com recursos do FUNDEB:	90,67%
Recursos do FUNDEB utilizados em 2010:	100,0%
Precatórios:	Regular
Encargos sociais:	Regular
Subsídios dos Agentes Políticos:	Regular

Em exame as contas anuais do exercício de 2010 da Prefeitura Municipal de BATATAIS, cuja inspeção "in loco" esteve a cargo da Unidade Regional de Ribeirão Preto.

Os pontos destacados e consolidados no relatório elaborado pela fiscalização às fls.16/89, encontram-se reproduzidos na Conclusão, dos quais destaco:

A.1 – Planejamento das Políticas Públicas: Metas físicas do PPA e da LDO estabelecidos de forma genérica; ausência, na LDO, de critérios específicos para a concessão de auxílios e subvenções a entidades de utilidade pública sem fins lucrativos; LOA não contemplou o orçamento da Empresa Municipal de Desenvolvimento, Urbanização e Melhoramentos de Batatais – EMURBA; autorização, na LOA, para abertura de créditos suplementares de até 50% da despesa total fixada; realização, por meio de Decretos, de abertura de créditos adicionais suplementares cuja movimentação caracteriza-se como remanejamentos, transposições e transferências de recursos.

A.1.2.1 – Índices de Desempenho Operacional – Área da Saúde: Peças de planejamento (PPA, LDO, LOA e Plano Municipal de Saúde) não contemplam políticas específicas para a área da Saúde;

A.2 – Avaliação dos Programas Governamentais: Impossibilidade de conclusão dos percentuais de programas e ações priorizados na LOA que atingiram as metas idealizadas, devido a inconsistências no Relatório de Atividades do Município.

B.1.3.1 – Balanço Patrimonial – Capacidade de Pagamento com Recursos do Ativo Disponível: Ausência de recursos financeiros de curto prazo para pagamento das obrigações de curto prazo (Capacidade de pagamento = 0,85).

B.1.3.3 – Balanço Patrimonial – Capacidade de Pagamento com Recursos do Ativo Disponível e Créditos de Curto e Longo Prazo: O Município não possui recursos de curto e longo prazo para honrar seus compromissos também de curto e longo e prazo (Capacidade de pagamento = 0,42).

B.1.5.1 – Dívida Ativa – Eficiência no Recebimento: Percentual de arrecadação da dívida ativa em relação ao seu estoque foi de 14,29%, sendo inferior à média de recebimento dos Municípios jurisdicionados a esta Unidade Regional em 15,19% (Média da UR = 16,85%); ausência de registros contábeis para a atualização monetária, juros e multas relacionados aos créditos inscritos em dívida ativa;

B.1.6.1 – Dívida de Curto Prazo – Restos a Pagar: Aumento de 57,84% no montante dos Restos a Pagar em relação ao exercício anterior;

B.3.1.1 – Ensino – Ajustes da Fiscalização: Foram glosados restos a pagar não pagos até 31/01/2011 (R\$ 4.848,87), despesas com merenda escolar na educação básica (R\$ 1.546,82), despesas com ensino superior (R\$ 22.313,54) e despesas com parcelamento de FGTS, INSS e PASEP (R\$ 840.518,08);

B.3.2.1 – Saúde – Ajustes da Fiscalização: Foram glosados restos a pagar não pagos até 31/01/2011 (R\$ 29.764,54) e recursos vinculados utilizados como recursos próprios (R\$ 4.202.126,77).

B.3.2.2 – Saúde – Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal: Plano Municipal de Saúde não contempla quantitativos financeiros.

B.5.3 – Demais Despesas Elegíveis para Análise: Inexistência de pesquisas de preços anexadas aos processos de despesas prejudicando a análise quanto ao critério de escolha dos prestadores de serviços e fornecedores, bem como da opção pelo preço mais vantajoso; ausência, em todos os empenhos informados ao Sistema AUDESP, da informação histórico/descrição.

B.5.3.1 – Despesas sob Regime de Adiantamento: Ausência de processo devidamente formalizado para a comprovação das despesas e de rubrica do responsável pela realização das despesas; inconsistência entre as informações de adiantamento enviadas ao Sistema AUDESP e a informada pela Contabilidade do Município.

B.6 – Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais: Disponibilidades de caixa depositadas em bancos não oficiais, desatendendo a Prefeitura ao Artigo 164, § 3º da Constituição Federal.

B.7 – Transferências à Câmara dos Vereadores: Desrespeito ao prazo estabelecido no Artigo 29-A, § 2º, inciso II, da Constituição Federal nas transferências realizadas à Câmara Municipal.

C.1 – Formalização de Licitações e Contratos: Registro do cadastro de contratos no Sistema AUDESP insuficiente, resultando na não emissão pelo Sistema da listagem de licitações e contratos;

C.1.1 – Licitação – Falhas de Instrução: Ausência de pesquisa de preço; contratação de serviços cujo objeto não se reveste de especialização que a justifique; exigência de apresentação de marca na proposta.

C.1.2.1 – Dispensas/Inexigibilidades - Dispensa de Licitação nº 14/2010: Utilização indevida da modalidade de dispensa de licitação; contratação de mão de obra em substituição à realização de concurso público caracterizando afronta ao Artigo 37, inciso II da Constituição Federal; incompatibilidade entre o objeto contratado e os objetivos estabelecidos no Estatuto da Entidade.

C.1.2.2 – Dispensas/Inexigibilidades - Dispensa de Licitação nº 19/2010: incompatibilidade entre os objetivos estabelecidos no Estatuto da Fundação, o objeto contratado/executado e o fundamento da dispensa; contradição entre a caracterização da situação emergencial e a justificativa da Dispensa; ausência de pesquisa de preço.

C.1.3 - Licitações não processadas: Divergências entre os dados informados ao Sistema AUDESP e os registrados no departamento de Contabilidade do Município e os registrados no setor de Licitação do Município.

C.2.3 - Execução Contratual:

Fundação de Apoio a Pesquisa, Ensino e Extensão – FUNEP - Indícios de subcontratação por preço inferior ao contratado com a Prefeitura Municipal; ausência de responsabilidade direta dos profissionais da contratada; indícios de inexecução contratual de um dos itens do contrato (Atividade nº 3: Educação Ambiental); Gram AB Transportes, Comércio, Terraplanagem e Construção Civil Ltda.: Ausência de acompanhamento da pesagem por parte da Prefeitura Municipal concorrendo para a vulnerabilidade dos quantitativos pagos à contratada; não atendimento do Artigo 67 da Lei Federal nº 8.666/93.

C.6.2 – Planos Municipais: O Município não possui aprovado o Plano Municipal de Saneamento Básico e o de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

E.1 – Análise do Cumprimento das Exigências Legais: A página eletrônica da Prefeitura Municipal não divulgou os balanços do exercício, o Parecer Prévio deste Tribunal de Contas, o relatório de gestão fiscal e o relatório resumido da execução orçamentária, contrariando o disposto no Artigo 48, *caput* da LRF.

E.3 – Pessoal - Quadro de Pessoal Análise do Cumprimento das Exigências Legais: Inclusão no quadro de pessoal de 03 cargos de Atendente de Consultório Dentário sem existência de Lei de criação. Cessão de servidores a outros órgãos sem amparo legal.

E.5 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal: Atendimento parcial às Instruções nº 02/2008, visto que houve entrega intempestiva de parte da documentação exigida pelo TCE e encaminhados via Sistema AUDESP; não encaminhamento das planilhas “Cadastro Eletrônico de Obras em Execução”, pertinentes ao 1º e 2º semestres de 2010, descumprindo, assim, ao disposto no Artigo 42 das Instruções nº 02/2008; não atendimento às recomendações deste E. Tribunal de Contas.

Quanto ao Resultado da Execução Orçamentária, a fiscalização apurou a seguinte situação:

Resultado Geral da Execução Orçamentária:	Receita Arrecadada	93.602.592,76	
	Despesa Executada	95.443.757,69	
	Déficit/Superávit	(1.841.164,93)	-1,97%
Resultado Geral da Exec. Orçamentária Ajustado/Financeira:	Receita Arrecadada Ajustada	93.602.592,76	
	Desp. Execut. Ajustada	95.355.441,07	
	Déficit/Superávit Ajustado	(1.752.848,31)	-1,87%

Os repasses à Câmara foram efetuados nos termos do artigo 29-A da Constituição Federal, conforme quadro abaixo:

Valor utilizado pela Câmara (repassse menos devolução) ¹	3.310.281,15
Despesas com inativos ²	86.393,62
Subtotal	3.223.887,53
Receita Tributária ampliada do exercício anterior: ³	2009 55.390.274,37
Percentual resultante	5,82%

Os gastos com pessoal atingiram percentual abaixo do limite de 54% da Receita Corrente Líquida, imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal:

Período	dez/09	abr/10	ago/10	dez/10
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	38.980.470,83	42.803.714,28	44.255.599,98	45.046.452,53
(+) Inclusões da Fiscalização - B				
(-) Exclusões da Fiscalização - C				
Gastos Ajustados - D		42.803.714,28	44.255.599,98	45.046.452,53
RCL - E	79.169.246,51	82.825.620,36	87.073.670,60	88.152.499,45
(+) Inclusões da Fiscalização - F				
(-) Exclusões da Fiscalização - G				
RCL Ajustada - H		82.825.620,36	87.073.670,60	88.152.499,45
% Gasto = A / E	49,24%	51,68%	50,83%	51,10%
% Gasto Ajustado = D / H		51,68%	50,83%	51,10%

As despesas com a área da Saúde também superaram o percentual mínimo de 15% das receitas exigido pela Constituição Federal e apresentaram a seguinte posição:

	Valores (R\$)	
Receitas de impostos¹	61.615.130,60	
(+/-) Ajustes da Fiscalização	-	
Total das Receitas	61.615.130,60	
Total da Despesas empenhadas com Recursos Próprios²	18.078.715,79	
(-) Despesas com Aposentadorias - (3190.01.00)		
(-) Despesas com Pensões - (3190.03.00)	-	
(+/-) Outros ajustes da fiscalização ³	4.202.126,77	
(-) Restos a Pagar não pagos até 31.01.2011 ³	29.764,54	
Valor e percentual aplicado em ações e serviços de Saúde	13.846.824,48	22,47%

Planejamento Atualizado da Saúde	
Receita Prevista Atualizada ¹	64.876.006,25
Despesa Fixada Atualizada ²	18.581.227,71
Índice Apurado ²	28,64%

Conforme dados encaminhados pela origem, o percentual aplicado em ações e serviços de saúde atende o limite mínimo exigido no art. 77, inc. III e §4º, do ADCT da CF.

Sobre a educação, o Poder Executivo apresentou os seguintes índices de aplicação:

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS

	Valores (R\$)	
Receitas ¹	61.789.073,84	
Ajustes da fiscalização	-	
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	61.789.073,84	
FUNDEB - RECEITAS		
Retenções ²	9.578.382,73	
Transferências recebidas ²	11.986.082,91	
Receitas de aplicações financeiras ³	23.010,95	
Ajustes da fiscalização	-	
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.	12.009.093,86	
FUNDEB - DESPESAS		
Despesas com Magistério ²	10.888.068,56	
(-) Desp.c/Aposent. (3190.01.00)	-	
(-) Desp.c/Pensões (3190.03.00)	-	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Magistério (60%)	-	
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo 60%)	10.888.068,56	90,67%
Demais Despesas ²	1.121.025,30	
(-) Desp.c/Aposent. (3190.01.00)	-	
(-) Desp.c/Pensões (3190.03.00)	-	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Demais Despesas (40%)	-	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo 40%)	1.121.025,30	9,33%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		
Educação Básica (exceto FUNDEB) ⁵	8.618.102,32	
(+) FUNDEB Retido ²	9.578.382,73	
(-) Ganhos de Aplicações Financeiras	-	
(-) FUNDEB Retido e não Aplicado no Retorno	-	
Aplicação até 31.12.2010 (artigo 212, CF)	18.196.485,05	29,45%
(+) Saldo FUNDEB: 31.12 ²	-	Aplicado 1º trim/2011
(-) Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2011 ⁴	4.848,87	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Recursos Próprios/FUNDEB ⁴	864.378,44	
Aplicação Final na Educação Básica	17.327.257,74	28,04%
Planejamento Atualizado do Ensino		
Receita Prevista Atualizada ¹	65.020.160,89	
Despesa Fixada Atualizada ⁵	17.870.427,28	
Índice Apurado ⁵	27,48%	

O processo acessório TC-2798/126/10 (Acompanhamento da Gestão Fiscal) subsidiou os trabalhos da fiscalização.

O responsável foi regularmente notificado para que apresentasse suas justificativas, tendo encaminhado os esclarecimentos e documentos juntados às fls.85/302.

Dentre eles, em linhas gerais, diz que a Municipalidade observou à risca a legalidade orçamentária, não devendo, em seu entender, subsistir as falhas apontadas pela inspeção, inclusive, porque o limite de 50% autorizado para abertura de créditos adicionais nunca foi superado.

Sobre falta de inclusão, na Lei Orçamentária Anual, de recursos da Empresa Pública Municipal – EMURBA, sustenta que se trata de uma empresa controlada e não dependente da Prefeitura Municipal, motivo pelo qual não assiste razão ao apontamento feito pela fiscalização.

Diz que ao contrário do que afirmado pela auditoria, a Lei de Diretrizes Orçamentárias da Municipalidade prescreve critérios para concessão de repasses ao terceiro setor, conforme se vislumbra na referida Lei.

Realça a aplicação de recursos no ensino e na saúde, anunciando medidas de correção das falhas formais destacadas pela fiscalização.

Esclarece que no tocante às receitas oriundas de *royalties*, a Prefeitura Municipal agiu em conformidade com o que determina a legislação que rege a matéria, não havendo que se falar em desvio de finalidade, anunciando a abertura de conta bancária específica para movimentação dos recursos.

Anuncia medidas regularizadoras na formalização das despesas realizadas por meio de adiantamentos.

Quanto aos indicadores sociais de desempenho, afirma que os dados mais recentes demonstram a melhora alcançada nos índices da saúde; e, de tal modo, que os índices relativos ao ensino chegaram a ser superiores ao da rede estadual.

Alega que o excesso de arrecadação se deu em razão das boas práticas municipais, buscando implementar melhorias na aferição de suas receitas; e, ainda, que o déficit da execução orçamentária não foi significativo, além de ter sido suportado pelo superávit financeiro do exercício anterior.

Credita o crescimento no montante da dívida ativa ao aumento dos valores inscritos, alegando que estão sendo adotadas providências para cobrança dos créditos.

Defende a consistência das peças contábeis.

Sobre os pagamentos realizados em contas bancárias de bancos não estatais, informa que se destinaram ao pagamento da folha de pagamento do Poder Executivo, o que não se consubstancia em movimentação financeira propriamente dita.

Avisa que tem realizado prévias pesquisas de preços para abalizar os certames de licitação; anota que os apontamentos referem-se a falhas formais que não causaram qualquer prejuízo ao erário, ou mesmo trazem indícios de desvios ou benefícios ilícitos a terceiros.

Esclarece que está providenciando a realização de certame licitatório para contratação para atendimento médico especializado, cirurgias ambulatoriais e exames especializados e que também realizará concursos públicos.

Sustenta que houve fiel fiscalização da execução dos contratos firmados com as empresas, e que os documentos fiscais de pagamento e relatório dos serviços executados são devidamente conferidos pelo Departamento de Administração da Prefeitura Municipal.

Anota que os programas para elaboração do Plano de Saneamento Básico e do Plano Municipal de Gestão Integrada estão sendo elaborados e se encontram em fase de estudos.

Sobre os desacertos no setor de pessoal, diz que as designações de servidores para ocuparem cargos diversos daqueles para os quais foram admitidos foram amparados em legislação específica, para atender necessidade transitória, e que se tratam de atos discricionários de caráter precário, e que podem ser revertidos à qualquer tempo.

Quanto à inclusão no quadro de pessoal de três cargos de Atendente de Consultório Dentário, sem existência de amparo legal, aponta que a situação já foi regularizada com a promulgação de lei municipal sobre a matéria.

Encerrando as justificativas, pleiteia o acolhimento dos argumentos oferecidos para o fim de ser considerada regular a apresentação das contas do exercício de 2010.

A Assessoria Técnica pelo aspecto econômico-financeiro e opina pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas (fls.980/986).

Chefia de ATJ indica que não restaram demonstrados pecados capitais que pudessem comprometer os demonstrativos, razão pela qual manifesta-se pela emissão de parecer prévio favorável às contas, com recomendações (fls.987/989).

É o relatório.

VOTO

Verifico que a administração financeira de Batatais, durante o exercício de 2010, deu atendimento aos principais aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E.Corte.

Nesse sentido, o Município obteve índices constitucionais adequados no que toca aos investimentos no ensino geral e na valorização dos profissionais do magistério, esgotando ainda, os recursos do FUNDEB durante o período.

Também foi superado o índice mínimo de aplicação na saúde.

As transferências financeiras ao Legislativo situaram-se dentro da limitação imposta pela Constituição Federal.

Foi destacado o depósito suficiente de recursos para o pagamento da dívida com precatórios.

Igualmente favorável à apreciação das contas encontra-se a regularidade formal no recolhimento dos encargos sociais.

A remuneração dos Agentes Políticos deu-se na conformidade da sua fixação.

Quanto ao déficit da execução orçamentária, observa-se que foi coberto pela sobra financeira do exercício anterior.

As despesas de pessoal situaram-se abaixo do limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Porém, em que pesem esses aspectos, há uma série de apontamentos feitos pela fiscalização que merecem maior atenção por parte do Executivo, comportando recomendações desta E. Corte.

Refiro-me inicialmente aos planos orçamentários.

A instrução dos autos demonstra que a LOA continha prévia autorização legislativa para abertura de créditos adicionais até o limite de 50% das receitas.

Ainda que a Lei Federal n.º 4320/64 não imponha limite para a abertura de créditos adicionais, é salutar que a Administração observe o entendimento desta Corte de que tal percentual deve se aproximar da inflação prevista, uma vez que taxas excessivas contrariam o princípio elementar da responsabilidade fiscal, qual seja, o adequado planejamento orçamentário.

Ademais, a possibilidade de prévia alteração do orçamento por ato do Executivo é situação que, se concretizada, alteraria todo o planejamento e harmonia

estabelecidos junto às demais peças orçamentárias (LDO e PPA), lembrando que o art. 167, VI, da Constituição Federal veda a ocorrência de transposições, remanejamentos e transferências orçamentárias sem lei específica.

Quanto à área da saúde, igualmente superado o índice constitucional de aplicação de recursos, no entanto, o quadro exposto pela inspeção indicou que em parte dos quesitos avaliados, os resultados negativos superaram os indicadores da sua região.

Desse modo, há necessidade de revisão dos planos orçamentários, adequado acompanhamento da sua execução e a implantação de políticas públicas adequadas, visando o aumento na qualidade dos gastos, independentemente de serem atingidos formalmente os índices de aplicação de recursos nas áreas constitucionalmente protegidas.

Aliás, a inspeção apontou a falta de indicação de quantitativos físicos e financeiros junto ao Plano de Saúde, providência que pode auxiliar no alcance das metas traçadas.

A recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa situa-se em 14,29% do total inscrito, ponto que também merece maior cuidado por parte da Administração, a fim de que o baixo índice de recebimento não dê ensejo a eventual desequilíbrio fiscal ou sirva de estímulo à inadimplência dos contribuintes.

Quanto às despesas por adiantamentos, em que pesem os argumentos oferecidos, a Municipalidade deverá sempre atender ao princípio da transparência, mantendo informações necessárias para a aferição do interesse público desse tipo de despesa, bem como rígido controle das prestações de contas apresentadas.

As situações descritas nos itens relativos aos certames, dispensas/inexigibilidades e contratos revelam a necessidade de maior apego ao rito estabelecido pela Lei de Licitações.

Nesse sentido, os contratos firmados com a FUNEP e Gram AB Transportes, Comércio, Terraplanagem e Construção Civil Ltda. deverão ser examinados em autos próprios, ante a ausência de justificativas satisfatórias para os pontos suscitados pela fiscalização.

E, no mais, a Prefeitura deverá observar ao princípio da transparência fiscal, disponibilizando as informações necessárias em sua página eletrônica; bem como às recomendações e Instruções desta E.Corte, especialmente aquelas relativas ao Sistema AUDESP, a fim de que não haja prejuízo ao exercício do controle externo.

As demais falhas constatadas pela fiscalização podem ser relevadas, tendo em vista sua natureza formal e as justificativas e providências regularizadoras demonstradas pelo Prefeito. Não obstante, alguns aspectos reclamam recomendações, visando a coibir reincidências.

Em razão do exposto, voto pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** às contas da Prefeitura Municipal de Batatais, relativas ao exercício de 2010, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.

À margem do Parecer e por meio de ofício, recomende-se ao Administrador o que segue: aperfeiçoe os planos orçamentários para que o PPA e a LDO estabeleçam indicadores e metas físicas que permitam avaliar de forma clara sua eficácia e efetividade; elabore previsões para abertura de créditos suplementares em percentual compatível com a inflação do exercício; elabore peças de planejamento (PPA, LDO, LOA) contemplando políticas específicas para a área da Saúde; envie esforços para aumentar o percentual de arrecadação da dívida ativa; providencie o efetivo registro contábil para a atualização monetária, juros e multas relacionados aos créditos inscritos em dívida ativa; contemple no Plano Municipal de Saúde quantitativos financeiros; envie no prazo legal as transferências devidas à Câmara Municipal; elabore o Plano Municipal de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; envie as informações ao cadastro de obras públicas (art.42 das Instruções nº2/2008) desta Corte; bem como envie documentos ao Sistema AUDESP de forma tempestiva; a página eletrônica da Prefeitura Municipal não divulgou os balanços do exercício, o Parecer Prévio do Tribunal de Contas, o relatório de gestão fiscal e o relatório resumido da execução orçamentária, contrariando o disposto no Artigo 48, caput da LRF, e atenda as recomendações e Instruções desta E. Corte.

Determino, à margem do parecer, o exame em autos próprios dos contratos firmados com a FUNEP e Gram AB Transportes, Comércio, Terraplanagem e Construção Civil Ltda.

Deverá a fiscalização, quando da próxima inspeção “in loco”, verificar a efetiva adoção das medidas anunciadas pela defesa.