



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 27/11/12

135 TC-003004/026/10

Prefeitura Municipal: Estiva Gerbi.

Exercício: 2010.

Prefeito(s): Rafael Otávio Del Giudice.

Acompanha(m): TC-003004/126/10.

Fiscalizada por: UR-10 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-10 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, no processo em epígrafe, as contas anuais, atinentes ao exercício de 2010, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTIVA GERBI.

1.2. A conclusão do laudo de fiscalização, elaborado pela Unidade Regional de Araras, apontou, em síntese, as seguintes falhas:

1- **PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS** - No PPA e LDO há vários programas que não estabelecem indicadores e metas a serem atingidos; LOA prevê autorização para abertura de créditos suplementares no percentual de 25% da receita estimada;

2- **ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL:**
SAÚDE - taxas de mortalidade da população entre 15 e 34 anos e de mães adolescentes são maiores em relação à Região de Governo e do Estado e taxa de mortalidade infantil é maior em relação a Região de Governo. Não há políticas específicas para cada quesito.
ENSINO - não atingiu as metas propostas em 2009;

3- **RESULTADO GERAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA** - Resultado geral superavitário de 1,35% insuficiente para a diminuição do vultoso déficit financeiro;

4- **DÍVIDA ATIVA** - Divergência entre o contabilizado e os balancetes do Sistema Audesp;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



5- **ROYALTIES** - Divergência entre o valor contabilizado e os documentos apresentados pela Origem;

6- **PRECATÓRIOS** - Falta de Contabilização de valores. Divergência no montante de precatórios entre os dados do Audesp e do TJ;

7- **SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS** - Falta de cumprimento dos Termos de Confissão de Dívidas de ex-agentes políticos, por subsídios recebidos a maior;

8- **DESPESAS NO REGIME DE ADIANTAMENTO** - Despesas efetuadas fora do prazo legal e em duplicidade. Comprovantes de despesas com dados incompletos. Gastos que não se enquadram no caráter excepcional;

9- **TESOURARIA/ALMOXARIFADO/BENS PATRIMONIAIS** - A Tesouraria apresenta máquinas operando com sistemas diferentes. Almocharifado com controle deficiente;

10- **CONTRATOS** - Pagamentos efetuados após o término do ajuste;

11- **QUADRO DE PESSOAL** - Efetivação sem concurso público. Contratação por meio de frentes de trabalho;

12- **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** - atendimento parcial.

1.3. Atendendo à determinação de 01/09/2011, do Exmo Sr. Conselheiro, os autos retornaram ao órgão Regional a fim de que se reintegrassem às aplicações do ensino e da saúde os Restos a Pagar processados até 31/12/2010 e não quitados até 31/01/2011. Refeitos os cálculos, os percentuais finais das aplicações do ensino e das ações e serviços da saúde alcançaram 25,01% e 23,58%, respectivamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL:

ÁREA DE SAÚDE

Estatísticas Vitais e Saúde

	ANO DE 2010		
	Município	Reg. Gov.	Estado
Taxa de Mortalidade infantil (Por mil nascidos vivos)	7,7	11,6	11,9
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	7,69	11,67	13,69
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	314,20	106,14	117,98
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3.448,28	3526,78	3.638,16
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	6,15	6,13	6,96

Fonte: <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php> em 30/10/2012

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:	2009	2011	2009	2011	2009	2011	2009	2011
Municipal								
Brasil	4,4	4,7	3,8	4,2	3,6	3,8	3,3	3,5
Privada								
Brasil	6,4	6,5	6,3	6,6	5,9	6,0	6,0	6,2
Estadual								
São Paulo	5,4	5,4	4,9	5,3	4,3	4,3	4,0	4,2
Estadual								
Município	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Município								
	5,1	5,7	5,4	5,8	4,4	4,6	4,9	5,1

Fonte: <http://portalideb.inep.gov.br/em> 30/10/2012

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

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS - Esclarece que, doravante, incorporará nos textos legais os indicadores e metas para os programas estabelecidos pela PPA e LDO. Que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



autorização de créditos suplementares até o limite de 25% da receita estimada foi estabelecida com amparo na Lei.

ENSINO - Neste tópico, esclarece que os dados analisados pela fiscalização foram os referentes a 2009, já analisados e aprovados no Processo TC-606/026/09; que o Município, mediante convênios e cursos, vem investindo na formação e qualificação de professores e que vem obtendo bom aproveitamento, conforme comprova os resultados obtidos pelos alunos das escolas do município em certames regionais.

SAÚDE - Que, neste aspecto, o Município vem intensificando a sua atuação por meio de Programas de Saúde e Assistência Social, tais como **PROGRAMA DE PLANEJAMENTO FAMILIAR, PROGRAMA DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E REUNIÕES SÓCIO-EDUCATIVAS**, além de distribuição e orientação quanto ao uso e eficácia dos métodos contraceptivos.

RESULTADO GERAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - aduz que o Município obteve um superávit correspondente a 1,35% da receita realizada, mantendo a trajetória iniciada no exercício anterior.

DÍVIDA ATIVA - com respeito a este capítulo, discorda dos apontamentos da fiscalização, afirmando que contabilizou corretamente todos os valores relativos a recebimentos e cancelamentos. Diz que o valor de cancelamento de dívida ativa foi de R\$ 2.032,97, e não aquele apontado pela fiscalização que, na verdade, é o valor arrecadado; que não houve renúncia de despesas, mas sim redução de multas e juros, com base em leis visando recebimentos, que as vantagens oferecidas propiciaram composições, resultando em aumento de receita.

DESPESA DE PESSOAL - Esclarece que a Administração empreendeu todas as medidas legais e administrativas para a adequação dos limites de gasto com pessoal àqueles estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal; que, em que pese o apontamento da fiscalização, ficou dentro dos limites previstos pela LRF;

PRECATÓRIOS - o Município refuta a constatação apontada de quebra na ordem cronológica dos pagamentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Que, no que toca à pretensa diferença apontada pelo TJ, apresentou esclarecimentos junto àquela Corte, os quais foram acolhidos. Diz que as divergências apontadas pelo Audesp ocorreram em razão de equívocos nos lançamentos, e que já foram providenciados os devidos acertos.

DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE - Esclarece que as situações apontadas pela fiscalização ensejaram instauração de processos administrativos, e que a Administração foi restituída integralmente nas importâncias referentes a despesas não comprovadas.

FORMALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E CONTRATOS - Com vistas à aquisição de massa asfáltica, sem licitação, esclarece que foi feita para atender a situação emergencial, em razão das fortes chuvas que atingiram a região, razão pela qual não deve ser considerado o apontamento da fiscalização.

2.3. Em prosseguimento, os autos seguiram para a D. Assessoria Técnica, que se manifestou, dentre outros, acerca dos investimentos no ensino.

O órgão técnico salientou que **"em face da jurisprudência predominante deste E. Tribunal, esta Assessoria Técnica tem se manifestado no sentido de acolher na aplicação do ensino e da saúde, somente as despesas empenhadas e processadas até 31 de dezembro, e posteriormente pagas até a data limite janeiro do exercício seguinte..."**¹, concluindo pelo expurgo dos Restos a Pagar não quitados até a data limite de 31 de janeiro de 2011 das contas em exame.

Entendeu, entretanto, aquela Assessoria que os cálculos iniciais apresentados pela fiscalização mereciam ajustes. Nesse passo, manifestou-se pela inclusão, nos gastos com a educação, das despesas com os salários e encargos despendidos com as funções do cargo de Nutricionista, anteriormente glosadas. Com a inclusão, o investimento do Município em educação alcançou 25,25% das receitas, atendendo, pois, ao artigo 212 da Constituição Federal.

¹ Fls. 186 dos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Aplicando o mesmo raciocínio quanto aos investimentos nas ações e serviços da Saúde, no que diz respeito aos Restos a Pagar, o órgão técnico ajustou o percentual de investimentos de 23,58% para 23,18%.

2.4. A Secretaria-Diretoria Geral manifestou-se, a partir da análise das alegações da defesa, em confronto com o conteúdo do relatório e demais elementos que integram a instrução processual.

Quanto aos investimentos em prol do ensino e das ações e serviços da saúde, acompanhou os números postos pela Assessoria Técnico-Jurídica.

Dos demais itens, a SDG destacou os Precatórios, para concluir que os depósitos efetuados pela origem em contas vinculadas no TJSP foram suficientes, aptos a atender, em termos de valor, à EC nº 62/09.

2.5. No mérito a SDG, opinou pela emissão de **parecer favorável, com ressalvas**, à aprovação das contas.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2.010, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTIVA GERBI.

2.2. 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).	25,25%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII).	71,20	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).	23,18%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b").	52,68%	Máximo = 54%

Os índices indicam que a Administração aplicou suficientemente em prol do ensino e das ações e serviços de saúde, investiu, em relação aos recursos do Fundeb, o mínimo obrigatório com profissionais do magistério, aplicando a totalidade dos recursos recebidos desse fundo.

2.3. Quanto às despesas de pessoal, malgrado tenham se situado abaixo do limite máximo estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, superou o limite prudencial de 51,30% tratado no parágrafo único, do artigo 22, da mencionada Lei.

Convém lembrar que a folha de pagamentos representa importante item de despesa pública e o seu descontrole pode trazer consequências desastrosas à administração pública. Tais despesas, portanto, deverão ser limitadas de forma a não comprometer uma parcela excessiva das receitas públicas. Qualquer excesso de gastos com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



pessoal, acima ou próximo dos 54%, poderá significar a redução de recursos para a manutenção da máquina pública.

Considerando que os gastos com o pessoal extrapolaram o limite prudencial, nos termos do artigo 22, parágrafo único, da LRF, deverá a Origem adotar as providências necessárias para a imediata recondução das despesas com pessoal aos patamares estabelecidos no artigo 23 da Lei Fiscal, o que desde já fica recomendado.

2.4. No tópico planejamento, cabe atenção à inadequada licença orçamentária concedida ao Executivo. Autorizada pela Lei Orçamentária Anual para possibilitar a abertura de créditos suplementares até 25% do orçamento, tal fato vem prejudicar a vontade popular, uma vez que o Executivo pode modificar parte considerável do orçamento, tornando-o, em última análise, mera peça coadjuvante. Além do mais, é um percentual incompatível com o índice inflacionário do País.

O fato de não haver um limite pré-fixado para o percentual atribuído ao Executivo para modificação da peça orçamentária não pode ser utilizado de maneira que este Poder exerça livremente o orçamento. A peça orçamentária existe justamente para pautar as ações do Executivo de forma organizada e planejada e o percentual de 25%, no caso, é contrário à própria essência da Lei Orçamentária.

No caso concreto, contudo, a despeito da inadequada autorização legislativa, a execução orçamentária logrou obter superávit orçamentário.

2.5. Ainda, no exame dos demonstrativos, observo que alguns apontamentos foram elididos pela defesa e aqueles que se traduziram em falhas, quais sejam, as detectadas nos capítulos "dívida ativa"; "fiscalização de receitas - IPVA", "fidedignidade dos dados contábeis"; "bens patrimoniais"; e "atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal", podem ser relevadas, mas devem ser objeto de regularização, o que desde já recomendo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2.6. Quanto aos demais apontamentos, alguns foram elididos pela autoridade responsável, restando outros que podem ser relevados, quer pela natureza formal, quer porque são insuficientes para contaminar as contas em apreciação.

2.7. Analisando agora o desempenho do sistema de ensino público no Município no último estudo realizado pelo IDEB (2011), a despeito do cumprimento dos limites mínimos da área, verifica-se que a Administração Pública, para os anos iniciais e finais do ensino fundamental, não alcançou as metas estabelecidas. As políticas na área educacional surtiram efeito parcial, pois as notas dos alunos ensino fundamental se situaram abaixo do desempenho dos alunos do sistema privado de ensino.

É imprescindível que a Administração Pública intensifique os seus esforços visando a uma maior eficácia de suas políticas de educação.

2.8. Outro aspecto a ser abordado refere-se à atuação qualitativa da Administração na saúde. Os indicadores demonstram que a situação exige bastante atenção naquilo que diz respeito à população jovem e mães adolescentes.

Mesmo direcionando recursos acima do mínimo constitucional, a taxa de mortalidade se posicionou muito acima daquelas observadas na própria Região de Governo, onde se insere o Município, e no Estado de São Paulo, transparecendo deficiência no planejamento dos recursos na área.

Merece também atenção especial o índice de mães adolescentes no Município.

Cumprе 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.

Depreende-se, portanto, a necessidade de uma maior atenção com as políticas de saúde pública local sendo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



imperativo o imediato emprego de maiores esforços para corrigir os pontos suscitados.

2.9. No mérito, acompanho a manifestação da Secretaria-Diretoria Geral e VOTO, pois, no sentido da emissão de Parecer **FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2.010, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTIVA GERBI, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício, dirigido ao órgão de origem, transmitindo recomendação para que adote providências com relação aos gastos com pessoal.

Deverá, ainda, constar do ofício recomendação para que a origem envie esforços visando melhorar as posições no "ranking", relativo ao quesito escolaridade, e elevar as notas dos alunos que frequentam o ensino fundamental e, na área da saúde, que envie esforços para reduzir o índice de mães precoces, bem como a taxa de mortalidade da população jovem.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO