



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 21/05/13

67 TC-001105/026/11

Prefeitura Municipal: Duartina.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Aderaldo Pereira de Souza Junior.

Acompanha(m): TC-001105/126/11.

Fiscalizada por: UR-2 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-2 - DSF-II.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as contas anuais atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE DUARTINA.

1.2. A conclusão do laudo de fiscalização, elaborado pela Unidade Regional de Bauru, apresentou, em síntese, ressalvas aos seguintes aspectos:

- i. **PLANEJAMENTO** – LDO não prescreve critérios para concessão de repasses a entidades do terceiro setor; Município não editou o Plano Municipal de Saneamento Básico e o de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- ii. **RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA** - abertura de créditos adicionais no exercício, por meio de Decretos Municipais, no montante de R\$ 4.894.317,49, equivalente a 22,28% da receita inicialmente prevista, superando os 10% previsto na Lei Orçamentária Anual, sem edição de Lei Municipal que alterasse o percentual inicialmente previsto;
- iii. **DÍVIDA DE CURTO PRAZO** - Considerando o resultado financeiro apurado, verifica-se que a Prefeitura não possui liquidez frente aos seus compromissos de curto prazo;
- iv. **FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS** - Não adoção de providências para a cobrança do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN sobre atividade de cartório, desatendendo ao capitulado no art. 11 da LRF e à recomendação proferida no julgamento das contas de 2009 (TC-235/026/09);
- v. **ALMOXARIFADO** – em face da abertura de Comissão Especial de Inquérito na Câmara Municipal de Duartina para



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



apurar uso indevido de carro oficial, a Fiscalização detectou que o referido veículo, de uso exclusivo do Executivo Municipal, não dispõe de registro de tráfego;

vi. **ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS**

LEGAIS - Não divulgação, na página eletrônica do Município, do PPA, LDO, LOA, balanços de exercício, parecer prévio do Tribunal de Contas, RGF e RREO; Controle Interno não está cumprindo dispositivos Constitucionais (artigo 74 da Constituição Federal¹ e artigo 35 da Constituição Estadual); não divulgou Relatório de Gestão Fiscal (*arts. 55, § 2º, e 63, II, “b”, da LRF*);

vii. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E**

RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL - Atendimento parcial às Recomendações deste E. Tribunal de Contas em reincidência, tendo em vista a não regularização do lançamento ISS aos cartórios;

1.3. A Autoridade responsável, notificada regularmente, ofereceu esclarecimentos que podem ser assim resumidos:

Planejamento – quanto a não prescrição de critérios para concessão de repasses a entidades do terceiro setor na LDO, houve engano da Fiscalização porque o artigo 26 da Lei 2.036/2010 – LDO, prevê a transferência de recursos ao terceiro setor, beneficiando apenas aquelas de caráter educativo, assistencial, recreativo, cultural dentre outros, voltadas para o fortalecimento, que dependerá de autorização em lei específica; sobre o plano de saneamento básico, esclareceu que o mesmo está a cargo da SABESP, conforme Contrato de Concessão nº 310/97, juntando aos autos o ajuste, o investimento para adequação do sistema, o plano de ação para implantação do sistema de esgoto – jan/2009 e relatório do sistema de coleta e tratamento de esgoto; quanto aos resíduos sólidos, em 2012 foi editada Lei nº 2.129/12, que aprova referido plano, juntando cópia aos autos, dentre outras argumentações.

¹ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.



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



Resultado da execução orçamentária – todos os créditos abertos foram devidamente amparados em previsão legal expressa; a Fiscalização simplesmente computou todas as aberturas de créditos adicionais de 2011 tendo por base apenas a LOA, deixando de considerar e reconhecer a legitimidade efetiva das leis municipais que, ao longo do exercício, foram aprovadas pela Edilidade, esclarecendo que o limite de 10% previsto na LOA nem sequer foi atingido.

Dívida de Curto Prazo – analisando superficialmente os números contábeis tem-se a impressão de que a Prefeitura não teria condições de liquidez imediata; no entanto, os instrumentos de convênios são provas efetivas de que existem recursos financeiros para o pagamento de diferentes aquisições de bens e serviços, a partir de transferências de recursos ajustadas com outras esferas de governo. Mas iniciando a obra e dependendo de diversos fatores e situações, inclusive a data do seu início, a liberação dos recursos financeiros acaba ocorrendo em exercício posterior ao do empenhamento da despesa, provocando assim um aparente déficit orçamentário. Além disso, há outro fator relevante que gera a equivocada impressão de possível dificuldade para pagamento de dívidas de curto prazo: trata-se da forma de contabilização das despesas com precatórios – a Prefeitura empenha o valor total do exercício com precatórios e transfere os recursos financeiros para conta bancária em favor do Poder Judiciário.

Fiscalização das Receitas – a Fiscalização equivocou-se, pois, por ocasião das justificativas apresentadas em face do relatório das contas de 2010, a Prefeitura já havia comunicado a regularização da matéria, comprovando as providências adotadas para cobrança do ISSQN.

Almoxarifado – o veículo oficial de uso exclusivo do Prefeito não está vinculado ao controle de tráfego através de planilhas de diário de bordo. Não tem horários certos ou dias determinados para o expediente de trabalho. Administrador e representante do ente Público em tempo integral, é necessário que tenha a sua disposição, para atendimento dos serviços de interesse da Municipalidade, um veículo de uso exclusivo, dispensado do controle padrão de tráfego.



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



1.4. A Assessoria Técnica, acerca dos aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial, ao considerar que o déficit de caixa apresentou melhora de 56%; o resultado econômico positivo, indicando investimento de 7,97% em relação à RCL; concluiu como sendo bons os índices de solidez da economia e das finanças do Município.

Assim, posicionou-se por não haver restrição, em relação a esses aspectos, para emissão de parecer favorável.

No que toca aos aspectos jurídicos, a Assessoria Técnica concluiu que os poucos óbices (planejamento, almoxarifado e análise do cumprimento das exigências legais) listados pela Fiscalização não possuem força suficiente para comprometer as contas em apreciação, propondo recomendações para saneamento.

A Assessoria Técnica e sua Chefia opinaram pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas.

1.6. O Ministério Público de Contas posicionou-se pela emissão de parecer favorável à aprovação dos demonstrativos em análise, com as recomendações propostas pela Assessoria Técnica.

É o relatório.



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE DUARTINA.

2.2. Os autos revelaram que o Município promoveu os seguintes investimentos:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	26,92%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	73,60%	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)	22,98%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, “b”)	51,67%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal		
O Município depositou em conta vinculada o valor equivalente ao somatório dos precatórios que estava obrigado a pagar.		
Encargos sociais: Houve recolhimento.		

Os principais indicadores que influenciam na análise das contas, como as aplicações mínimas de recursos no ensino e na saúde, além da observância ao limite máximo para os gastos com pessoal, estiveram em consonância com os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam as matérias envolvidas.



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



2.3. Relativamente às finanças, observa-se que a Administração obteve uma situação confortável.

O resultado da execução orçamentária revelou-se superavitário em R\$ 766.673,08, equivalente a 3,5% da receita arrecadada, repercutindo positivamente nos sistemas financeiro, econômico e patrimonial.

A crítica de que a Prefeitura não possui liquidez frente aos seus compromissos de curto prazo podem ser relevadas, haja vista as justificativas apresentadas pela autoridade responsável.

Antes, porém, cabe lembrar que o superávit orçamentário do exercício em análise reduziu significativamente o resultado financeiro negativo proveniente do exercício anterior, fato que demonstrou esforço da Administração na direção do equilíbrio das contas, pois, segundo o relatório de Fiscalização, passou de R\$ 1.454.317,02, em 2010, para R\$ 634.024,67, em 2011.

Continuando, o primeiro ponto abordado no petítório se referiu aos empenhos de despesas, decorrentes de acordos firmados, em forma de convênios, com órgãos estaduais e federais, cujas transferências financeiras de destinação específica não ingressaram nos cofres da municipalidade na totalidade dos empenhos emitidos no exercício.

Quer dizer a defesa que, enquanto o ingresso dos recursos financeiros desses convênios deve ser contabilizado no regime de caixa, ou seja, a receita é considerada somente no exercício que adentrou aos cofres da municipalidade, por outro lado, a despesa é registrada no regime de competência, com a emissão do respectivo empenho do valor total do valor licitado, podendo a liquidação e o pagamento ocorrerem no exercício seguinte.

Nesse contexto, demonstra a peça defensiva que dos repasses acordados (R\$ 1.686.216,90), adentraram aos cofres do Município a quantia de R\$ 715.146,85 durante o exercício de 2011, restando pendente o montante de R\$ 971.070,05, conseqüentemente, inscrito em restos a pagar.

Explica, ainda, o Alcaide que, por força das normas dos órgãos repassadores dos citados recursos, obriga-se a Administração, inicialmente, a realizar o certame licitatório, expedir a autorização do início da obra ou formalização da aquisição e, à medida que for realizando as medições,



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



encaminha-as ao órgão concessor, para então liberar os recursos e assim sucessivamente, até a última parcela e a conclusão do objeto conveniado.

Vejo que o fato, realmente, influiu negativamente no resultado financeiro apurado nas peças contábeis.

Confirmam-se as alegações de defesa quando nos reportamos ao quadro da dívida de curto prazo, especificamente no item B.3.1 do laudo de fiscalização.

Registra referido quadro um saldo de R\$1.476.451,34 de restos a pagar não processados, que, descontado do resultado financeiro negativo, de R\$ 634.024,67, apurado no item B.1.2 do laudo de Fiscalização, observa-se que a municipalidade encontra-se, na realidade, em situação bastante confortável, em termos financeiros.

Quanto aos recursos oriundos de convênios firmados tanto com a esfera estadual como federal, os quais foram empenhados e não repassados ao Município, entendo ser um fato que justifica a inexistência de liquidez frente aos compromissos de curto prazo, uma vez que, não fossem os restos a pagar não processados, o resultado orçamentário superavitário seria muito maior que o apurado nas peças contábeis, o que refletiria significativamente, como demonstrado acima, no resultado financeiro do exercício.

Em caso análogo, assim decidiu o E. Plenário nos autos do processo TC - 2453/026/02, quando do exame das Contas da Prefeitura Municipal de Nova Luzitânia, referentes ao exercício de 2002, Sessão de 31/08/2005:

De fato, os resultados desfavoráveis que ensejaram a reprovação das contas foram causados, em verdade, pelo saldo residual de empenhos globais que evidenciam, única e tão somente, que a Administração havia reconhecido e contabilizado o valor integral das despesas, contudo, para essa dívida de curto prazo, que se constituiu em um saldo de restos a pagar não processado, já existiam recursos garantidos pelos convênios que haviam sido anteriormente celebrados, cujo efetivo ingresso nos cofres do Município, porém, estava condicionado às medições das respectivas obras.



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



Assim decidiu a C. Segunda Câmara, em sessão de 09/10/2012, sob a relatoria do e. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, no exame das contas anuais de 2010, da Prefeitura Municipal de Duartina (TC-2633/026/10):

Em relação aos indicativos contábeis a execução orçamentária apresentou déficit da ordem de 7,38%, que corresponde a R\$ 1.540.564,63; contudo, demonstra o peticionário que a falta de transferência de recursos provenientes de Convênios firmados com o Governo Estadual e com a União influenciou o resultado orçamentário e financeiro.

Deste modo, consoante observado pela Assessoria Técnica, o resultado da execução da despesa de capital (R\$ 5.226.867,87) comparado à receita de capital realizada (R\$ 3.130.331,90) bem como ao valor de restos a pagar não processados (R\$ 2.848.617,54) evidencia que o desequilíbrio orçamentário decorreu de investimentos efetivados sem a contrapartida financeira vinculada à Convênios não repassados pelos Governos Federal e Estadual no exercício de 2010.

2.4. Contribui para o juízo positivo das contas a pequena representatividade da dívida consolidada líquida, que, por sinal, foi reduzida em 18,37%, em relação ao exercício anterior.

2.5. No que tange à crítica sobre abertura de créditos adicionais, correspondente a 22,28% da receita inicialmente prevista, observo que supera os 10% previsto na Lei Orçamentária Anual, propiciando ao Executivo modificar parte considerável do orçamento, tornando-o, em última análise, mera peça coadjuvante.

A despeito das razões da defesa, o plano de governo serviu para expor, ao Legislativo, a forma com que o Executivo conduziria a resolução dos problemas sociais, financeiros e econômicos da localidade, mas, em todo caso, entendo que pode ser tolerada, já que não houve influência nos resultados obtidos, cabendo recomendação à Origem, para que implemente efetivamente ações voltadas ao seu saneamento.

2.6. No tópico “almoxarifado”, a Fiscalização detectou a abertura de Comissão Especial de Inquérito na Câmara Municipal de Duartina para apurar



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



uso indevido de carro oficial, de uso exclusivo do executivo municipal, uma vez que não dispõe de registro de tráfego.

No caso, independentemente da conclusão da Comissão Especial de Inquérito, a Origem deverá ser alertada a implementar registros de controle de tráfego de todos os veículos oficiais, inclusive de uso do Gabinete do Prefeito.

Em relação aos demais apontamentos, uns foram solvidos pela defesa, e outros, cujas falhas permaneceram, podem ser relevados, quer pela natureza formal, quer porque são insuficientes para contaminar as contas em apreciação, cabendo recomendações à Origem para que, futuramente, evite a reedição das falhas apontadas nos itens “planejamento”; “almoxarifado”; e “cumprimento das exigências legais”.

Dirigindo, agora, a atenção para uma questão de fundamental importância no âmbito do Município, especificamente, sobre a qualidade do gasto público em suas áreas de atuação, nota-se certo descompasso no setor educacional.

Segundo as informações prestadas ao Sistema SIAPNet, o Município possui uma população de 12.475 habitantes, sendo 2.960 indivíduos entre 0 a 14 anos, pertencentes, conseqüentemente, à faixa escolar do ensino infantil e fundamental, ao passo que o número de matrículas nas escolas localizadas no Município somam 2.074 alunos², uma representação de apenas 70% dessa faixa populacional.

Em que pese o investimento de quase 27% de impostos no ensino, salvo se a diferença refletir alunos matriculados em escolas estaduais ou particulares, os dados acima podem indicar uma deficiente aplicação destes recursos, o que merece atenção dos Administradores nos exercícios futuros.

Em relação à área da saúde, observa-se que os dispêndios culminaram com uma aplicação bem acima do mínimo estabelecido, quase 23% de suas receitas de impostos, mas que, também, não se traduziram em resultados totalmente satisfatórios.

² 435 no ensino infantil (250 nas escolas municipais; 44 rede particular e 141 nas filantrópicas); e 1639 no fundamental (754 nas escolas municipais, 600 na rede estadual e 285 entre escolas particulares e filantrópicas)



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



É que a taxa de mortalidade da população idosa e o índice de mães precoces se situaram acima do observado na Região de Governo e, também, no Estado de São Paulo:

Dados	2011		
	Duartina	RG de Bauru	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	0,00	10,57	11,55
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	0,00	13,55	13,35
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	52,76	107,56	119,61
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	4.176,67	3.755,54	3.611,03
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	10,79%	7,59%	6,88%

Assim, recomendação ao Executivo para que aprimore as políticas públicas na educação e na saúde é medida que se impõe, pois a utilização de recursos públicos deve ser diretamente proporcional aos efeitos causados pelas políticas adotadas.

No mérito, acompanho as manifestações da Assessoria Técnica e do Ministério Público de Contas e **VOTO no sentido da emissão de Parecer FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE DUARTINA, ressalvando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao órgão de origem, recomendando-lhe que:



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



- implemente, efetivamente, ações voltadas ao saneamento das falhas anotadas nos tópicos planejamento, almoxarifado e resultado da execução orçamentária, relativo à abertura de créditos adicionais;
- faça o registro de controle de tráfego de todos os veículos oficiais, inclusive o de uso do Gabinete do Prefeito.

Deverá constar, também, do ofício recomendação para que a origem envide esforços nos setores de educação e saúde, visando ampliar a oferta de vagas para a população de 0 a 14 anos e reduzir a taxa de mortalidade de idosos e o índice de mães adolescentes.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO