



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Substituto de Conselheiro
Alexandre Manir Figueiredo Sarquis
Segunda Câmara
Sessão: **16/7/2013**

86 TC-000928/026/11 - CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Franco da Rocha.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Márcio Cecchettini

Período(s): 01-01-11 a 31-12-11.

Advogado(s): Maria do Carmo A. de A. M. Pasqualucci.

Acompanha(m): TC-000928/126/11 e Expediente(s): TC-026725/026/11.

Fiscalizada por: GDF-2 - DSF-I.

Fiscalização atual: GDF-2 - DSF-I.

Aplicação no Ensino:	25,37%
Aplicação na valorização do magistério:	61%
Utilização em 2011 dos recursos do FUNDEB:	100%
Aplicação na Saúde:	32,27%
Despesas com Pessoal e Reflexos:	46,20%
Déficit Orçamentário:	1,64%

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Franco da Rocha**, relativas ao exercício de **2011**, que foram fiscalizadas pela equipe técnica da 2ª Diretoria de Fiscalização.

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização, de fls. 35/85, são as seguintes:

Planejamento das Políticas Públicas

- o PPA e a LDO não estabelecem, por programas e ações de governo, custos estimados, indicadores e metas físicas, não permitindo avaliar a sua eficácia e a sua efetividade;
- a LDO não prevê critérios para limitação de empenhos e movimentação financeira, bem como não prescreve critérios para concessão de repasses a entidades do terceiro setor;
- a LOA contém autorização para abertura de créditos suplementares em percentual acima da inflação estimada para o período.

Resultado da Execução Orçamentária

- déficit



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

- abertura excessiva de créditos adicionais por anulação de dotações orçamentárias, concorrendo para a distorção no planejamento anual;
- prática de transposições sem a devida autorização legislativa específica, em desacordo com o artigo 165, § 8º, da Constituição Federal.

Multas de Trânsito

- deficiência da sinalização de trânsito, tanto pela precariedade de placas e faixas nas vias, como pela ausência de semáforos nos cruzamentos de maior movimento de veículos e pedestres.

Precatórios

- o balanço patrimonial não registra, corretamente, as pendências judiciais, havendo nisso ocultação de passivo e ofensa aos princípios da transparência fiscal;
- a Prefeitura Municipal, sob o argumento de que vem pagando em dia os parcelamentos da Emenda Constitucional 30/2000, entende que não estaria em mora com os precatórios em 09/12/2009, data da edição da EC 62/2009, motivo pelo qual optou pelo regime ordinário em vez de migrar para o regime especial.

Tesouraria

- as conciliações bancárias são realizadas com periodicidade anual;
- inúmeras pendências nas conciliações dos saldos dos anos de 2008, 2009 e 2010, que ainda não foram sanadas.

Almoxarifado

Central e Saúde: arquivo da documentação e balancetes mensais atrasados; ausência de fichas de estoque nas prateleiras; espaço físico insuficiente.

Formalização das Licitações, Dispensa e Inexigibilidades

Pregão 19/2011 (prestação de serviços de entrega de malotes através de seis motoentregadores): o edital não foi suficientemente claro a respeito do objeto contratado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Pregão 20/2011 (registro de preços para a prestação de serviços de confecção e instalação de estrutura em madeira tipo outdoors): habilitação de licitante que não cumpria todos os requisitos exigidos no edital (qualificação econômico-financeira);

Concorrência 02/2011 (construção de três escolas): exigência editalícia contrariando a Súmula 25 deste Tribunal (profissional detentor de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço);

Convite 021/2011 (confecção de cartão cidadão em PVC): edital em desacordo com a lei de regência, uma vez que a Lei 12.349/10 revogou o inciso I do § 2º do artigo 3º da Lei 8666/93 (empate nas propostas).

Dispensa/Inexigibilidades

- realização de contratações sucessivas para espaço publicitário para publicação de atos oficiais com fundamento no artigo 24, inciso IV, da Lei 8666/93, cujas razões não foram devidamente esclarecidas;
- contratação de psicólogo e de assistente social por inexigibilidade, sem a devida motivação e comprovações exigidas pelo artigo 25 da Lei de Licitações, enquanto existiam candidatos aprovados em concurso público aguardando nomeação.

Contratos examinados "in loco"

Contratos nº 211/2010 e 127/01 (construção de escolas): serviços pagos e não executados nos valores de R\$ 167.160,85 e R\$ 18.986,37, respectivamente.

Transparência das Contas Públicas e Demais Aspectos

- não houve divulgação na página eletrônica do município do Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado;
- ausência de sistema de controle interno;
- divergência entre os dados informados pela origem e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no sistema AUDESP;

Pessoal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

- nomeação de 174 servidores para cargos em comissão, cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento, em desacordo com o artigo 37, inciso V, da Constituição Federal;
- não publicação do subsídio do Prefeito e Vice-Prefeito;
- ausência de Comissão para avaliação especial de desempenho dos servidores em estágio probatório;
- pagamento de horas-extras a servidores ocupantes de cargos em comissão;
- ausência de programa de controle de saúde ocupacional e de comissão interna de prevenção de acidentes.

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- remessa intempestiva de documentos ao sistema AUDESP;
- não atendimento às recomendações deste Tribunal.

Notificado, o responsável retirou cópia do relatório de fiscalização e em prazo dilatado a pedido juntou aos autos alegações de defesa e documentos.

Nelas, contestou algumas considerações lançadas pela equipe de fiscalização, informou que medidas corretivas já foram adotadas para outras, e procurou justificar ou demonstrar a legalidade dos demais procedimentos, ponderando-se, em linhas gerais, que não houve qualquer prejuízo ao erário.

A Assessoria Técnica, analisando a matéria sob o enfoque econômico-financeiro, considera que as contas encontram-se em boa ordem.

Em seu parecer, considera satisfatórios os resultados econômico e patrimonial registrados no exercício, evidenciando estarem eles ajustados às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assinala, ainda, que o déficit orçamentário registrado no período é de pequeno vulto e está amparado pelo superávit financeiro vindo do exercício anterior.

Sobre as falhas registradas em relação à sua área técnica, observou que elas não prejudicaram a gestão ora em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

apreço de tal sorte que podem ser relegadas ao campo das recomendações.

No caso dos precatórios judiciais, verificou que o montante depositado no exercício (R\$ 4.141.526,39) foi superior a 1/14 (um catorze avos) do saldo total existente de R\$ 12.344.690,36, além do que foi quitado o único requisitório de baixa monta do exercício no valor de R\$ 1.313,42 (fis. 401/403 do anexo III)

Sobre esse assunto, ressalta, ainda, que a e. Segunda Câmara, na apreciação das contas de 2010 do Município de Franco da Rocha (TC 2456/026/10), relatadas pelo e. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, em sessão de 31/7/2012, fez a seguinte análise:

Conforme consignado no item B. 4 do relatório - Precatórios, o Executivo optou pelo regime ordinário de pagamentos, embora houvesse saldo de obrigações judiciais anterior a 09.12.2009, fato que demandaria a adoção do regime especial com opção de pagamento anual de 1/15 (um quinze avos) do estoque atualizado, ou mensal - mínimo de 1% ou 1,5% da receita corrente líquida - a teor da Emenda Constitucional nº 62/09.

Nota-se, contudo, que não houve prejuízo aos credores, vez que o montante pago referente aos parcelamentos realizados sob a égide da Emenda Constitucional nº 30 foi superior ao que seria devido se adotado o pagamento anual ou mensal; não obstante, recomendações serão expedidas à origem para que proceda a devida adequação as regras estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 62/09.

Diante do exposto, sem embargo da análise dos demais tópicos do relatório pelas Assessorias pertinentes, a Assessoria não vê óbices contábeis para emissão de parecer favorável às contas da Prefeitura Municipal de Franco da Rocha, relativas ao exercício de 2.011.

Sob o aspecto jurídico, ratifica os índices considerados pela fiscalização em relação ao ensino, pessoal e saúde. Anota a regularidade no recolhimento dos encargos sociais, além de observar que os repasses à Câmara foram efetuados nos termos e no limite do artigo 29-A da Constituição Federal.

Sobre as anomalias anotadas no laudo de fiscalização, considera que elas, ou foram sanadas pelas providências adotadas, ou são formais, passíveis de relevamento, sem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

gravidade suficiente para comprometer as contas em apreciação.

Opina, posto isso, pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas abrigadas nestes autos.

Tal manifestação teve o aval de sua Chefia.

O douto **Ministério Público de Contas** também se manifesta pela emissão de parecer favorável à aprovação das presentes contas, sem embargo de propor recomendações para as questões então registradas no laudo de fiscalização e de sugerir a abertura de autos específicos para a análise das questões alusivas aos procedimentos licitatórios.

Também para a SDG não há nas contas irregularidade que possam contaminar a gestão em apreço.

Especificamente sobre os precatórios, aduz que muito embora a diligente fiscalização tenha mencionado que o município optou pelo regime ordinário de pagamentos, lembra que no voto das contas de 2010, constou que havia saldo de obrigações judiciais em 09.12.2009, fato que demandaria adoção do regime especial com opção de pagamento anual **(1/15 do estoque atualizado)** ou mensal **(mínimo de 1% ou 1,5% da receita corrente líquida)**, nos termos da Emenda Constitucional nº 62/09.

Naquele contexto, verifica o não prejuízo aos credores, já que o valor pago relativo aos parcelamentos realizados sob a Emenda Constitucional nº30 foi superior ao que seria devido se adotado o regime anual ou mensal. Por conseguinte, foram expedidas recomendações ao Executivo para que se adequasse às normas da EC nº 62/09 (*Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, 2ª Câmara, sessão de 31 -07-2012*). Obviamente, sem tempo para tais adaptações, já que expedidas após o exercício em exame.

Neste exercício foram pagos R\$ 4.141.526,39 ante uma dívida de R\$ 5.091.774,22, cuja diferença residuiu no Mapa Orçamentário de 2010 para pagamento em 2011.

Desta forma, observa que a administração quitou mais do que o devido, na medida em que se já estivesse corretamente adaptado regime, o valor a ser pago neste exercício seria de 1/14 de R\$ 5.091.774,22, que corresponderia a R\$ 363.698,16, consoante inciso II do § 1º do artigo 97 do ADCT.

Posto isso, acompanhando o entendimento dos que se manifestaram no feito, pugna pela emissão de parecer



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

favorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Franco da Rocha.

Subsidiaram o exame dos autos o acessório TC-000928/126/10 (Acompanhamento da Gestão Fiscal) e o expediente TC-26725/026/11 em que o Ministério da Previdência Social encaminha cópia da auditoria realizada no Regime próprio de Previdência Social do Município de Franco da Rocha.

O presente expediente refere-se a irregularidades alusivas aos critérios "escrituração de acordo com o plano de contas"; "utilização dos recursos previdenciários - decisão administrativa" e "caráter contributivo (repasse) - decisão administrativa", que obstruíram a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária.

Segundo a fiscalização, tais incorreções foram sanadas com a apresentação do Termo de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários e também com o saneamento das pendências relativas ao Plano de Contas.

Por fim, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, e do Departamento de Informática do SUS - DATASUS, do Ministério da Saúde, a situação operacional da educação e da saúde no Município em exame é retratada, respectivamente, nas Tabelas 01 e 02:

Tabela 01 - Qualidade do Ensino

Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica								
	Nota Obtida				Metas			
FRANCO DA ROCHA	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013
Anos Iniciais	-	4,7	5,2	5,1	-	4,9	5,2	5,5
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM

Tabela 02 - Quadro da saúde pública

Dados	2008	2009	2010	2011		
				Franco da Rocha	Região Metropolitana de São Paulo	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	22,3	13,3	12,9	15,1	11,4	11,6
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	23,4	16,8	14,3	16,5	13,1	13,4



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	160,5	178,8	167,6	118,6	119,5	119,6
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	4773,9	4145,	4206,8	4234,3	3522,0	3611,0
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	7,48%	8,40%	7,21%	8,09%	6,37%	6,88%

Fonte: Ministério da Saúde - DATASUS e
Fundação SEADE

Contas anteriores:

2010	TC 002456/026/10	favorável
2009	TC 000056/026/09	favorável
2008	TC 001593/026/08	favorável

É o relatório.

rcbnm



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Voto

TC-000928/026/11

Filio-me às convergentes manifestações dos órgãos técnicos da Casa, no sentido de que as contas da Prefeitura Municipal de Franco da Rocha merecem aprovação, posto que os principais aspectos que norteiam o exame de aludidos demonstrativos estão em ordem.

Após realizar os ajustes necessários às despesas com o ensino, tem-se que o Município aplicou na manutenção e desenvolvimento da educação o equivalente a **25,37%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal. E, da receita proveniente do FUNDEB, **61%** foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT.

A instrução processual revelou que também foram observadas as disposições contidas na Lei Federal nº 11.494/2007, já que a administração empenhou e pagou até o final do exercício a totalidade dos recursos recebidos do FUNDEB.

Ainda em relação ao setor educacional, apenas registro serem procedentes os ajustes promovidos pelo setor abalizado da Casa, na medida em que as despesas expurgadas pela fiscalização ou estavam em desacordo com a LDBE ou com a pacífica jurisprudência da Corte.

Por seu turno, no tocante à análise de desempenho do sistema de ensino público de Franco da Rocha no Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica, infere-se uma interrupção em 2011 na tendência de melhoria de qualidade, devendo a autoridade responsável tomar as medidas necessárias para a reversão deste quadro. Os dados estão expostos na Tabela 01.

Tabela 01 - Qualidade do Ensino

Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica								
	Nota Obtida				Metas			
FRANCO DA ROCHA	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013
Anos Iniciais	-	4,7	5,2	5,1	-	4,9	5,2	5,5
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Já nas ações e serviços públicos de saúde houve a destinação do correspondente a **32,37%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve o artigo 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Quanto ao quadro da saúde pública, exposto na Tabela 02, constata-se que embora o município tenha destinado valores bem superiores ao mínimo exigido pela Constituição, a maioria dos índices então registrados na mencionada tabela foi pior do que as médias registradas na Região metropolitana de São Paulo e do próprio Estado.

Nesse aspecto, cumpre lembrar que os indicadores da região de governo correspondem a uma meta factível, possível de ser alcançada. Sendo assim, deve a administração tomar as medidas urgentes para a reversão deste quadro.

Tabela 02 - Quadro da saúde pública

Dados	2008	2009	2010	2011		
				Franco da Rocha	Região Metropolitana de São Paulo	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	22,3	13,3	12,9	15,1	11,4	11,6
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	23,4	16,8	14,3	16,5	13,1	13,4
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	160,5	178,8	167,6	118,6	119,5	119,6
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	4773,9	4145,	4206,8	4234,3	3522,0	3611,0
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	7,48%	8,40%	7,21%	8,09%	6,37%	6,88%

Fonte: Ministério da Saúde - DATASUS e Fundação SEADE

Prosseguindo, as despesas com pessoal e reflexos não ultrapassaram o limite máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois corresponderam a **46,20%** da receita corrente líquida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Os repasses de duodécimos à Câmara Municipal estão de acordo com o previsto no artigo 29-A da Constituição Federal e os encargos sociais foram devidamente recolhidos.

O gasto com o pagamento dos subsídios aos agentes políticos manteve-se de acordo com o ato fixatório e dentro dos limites legais.

No que diz respeito aos aspectos contábeis, tem-se que a situação orçamentária e financeira da Prefeitura ainda é confortável, na medida em que o déficit orçamentário registrado no período foi absorvido pelo superávit financeiro vindo do exercício anterior e que os resultados econômico e patrimonial ainda foram positivos.

Por outro lado, em relação ao plano orçamentário, a despeito do que argumentou a administração sobre o tema, o certo é que a abertura de créditos suplementares em percentual superior à inflação estimada para o período encontra-se na contramão das orientações até então exaradas por este e. Tribunal. Assim, ainda que essa questão não seja, diante do contexto das contas, motivo a rejeitar os demonstrativos ora examinados, deve o gestor adotar providências para o correto planejamento do orçamento, de modo a evitar grandes alterações orçamentárias.

A questão alusiva aos precatórios já foi alvo de comentários quando do exame das contas da Prefeitura relativas ao exercício de 2010 (TC 2456/026/10) tendo motivado recomendações correlatas. Uma vez que o r. Parecer foi publicado no *Diário Oficial do Estado* em 15/08/2012 afasta-se a hipótese de reincidência. Nesse sentido, considerando que não houve prejuízo à gestão, como bem salientou o setor especializado da Casa e a douta SDG, penso que a questão possa ser relevada, alertando o gestor, porém, que observe com rigor as novas regras constitucionais a respeito da liquidação de respectivos débitos.

Sobre as demais imperfeições registradas no laudo de fiscalização - exceção feita à Concorrência 02/2011 e para as contratações para espaço publicitário e as questões de pessoal, que devem ser analisadas em autos específico -



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

vejo que elas não formam conjunto suficiente capaz de contaminar toda a gestão do período.

Isso porque a defesa prestou justificativas plausíveis e anunciou para elas a adoção de providências para saná-las, situação que deverá ser oportunamente averiguada.

Por tudo isso, voto pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas prestadas pela Prefeitura de Franco da Rocha, relativas ao exercício de 2011.

Esta decisão não alcança os atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, recomende-se ao Chefe do Executivo que:

- aperfeiçoe os planos orçamentários, nos termos do que prescreve o artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade fiscal, que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas;
- cumpra os prazos previstos nas Instruções deste e. Tribunal acerca da remessa de documentos e informações ao sistema AUDESP;
- observe a Lei de Licitações e as Súmulas deste Tribunal nos ajustes que vier a realizar;
- implemente melhorias no sistema de controle interno da tesouraria e do almoxarifado;
- exclua do seu quadro de pessoal os cargos em comissão que não se enquadram nas restritas hipóteses admitidas pelo artigo 37, inciso V, da Constituição Federal;
- promova imediatos ajustes a garantir a fidedignidade das informações enviadas ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado por meio do sistema AUDESP;
- cumpra os prazos previstos nas Instruções deste e. Tribunal acerca da remessa de documentos e informações ao sistema AUDESP;
- atenda aos preceitos da transparência fiscal e às Instruções desta E. Corte;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

- adote medidas necessárias para que as falhas observadas na instrução do feito, notadamente as que se referem à aplicação de recursos no ensino e na saúde não voltem a ocorrer;
- regularize seu quadro de pessoal.
- evite que as impropriedades anotadas na instrução processual voltem a ocorrer.

À fiscalização, determino que formalize:

- a) autos próprios para a análise da Concorrência 02/2011 e das contratações para espaço publicitário, instruindo-os nos termos das Instruções vigentes; e
- b) autos apartados para análise do pagamento de horas extras para servidores ocupantes de cargos em comissão.