



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

Segunda Câmara
Sessão: **27/8/2013**

40 TC-001103/026/11 - CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Diadema.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Mario Wilson Pedreira Reali.

Advogado(s): Sofia Hatsu Stefani, Alex Sandro da Silva e outros.

Acompanha(m): TC-001103/126/11 e Expediente(s): TC-044574/026/10,
TC-020245/026/11, TC-020246/026/11, TC-023400/026/11,
TC-023402/026/11, TC-023403/026/11, TC-036209/026/11,
TC-036210/026/11, TC-036212/026/11, TC-038300/026/11,
TC-039066/026/11, TC-007894/026/12, TC-019415/026/12 e
TC-019476/026/12.

Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalizada por: GDF-3 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-3 - DSF-II.

Aplicação no Ensino:	25,01%
Aplicação na valorização do magistério:	68,82%
Utilização em 2010 dos recursos do FUNDEB:	100,00%
Aplicação na Saúde:	30,56%
Despesas com Pessoal e Reflexos:	49,55%
Déficit Orçamentário:	02,03%

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Diadema**, relativas ao exercício de **2011**, que foram verificadas pela equipe da 3ª Diretoria de Fiscalização.

As principais ocorrências anotadas a fls. 50/111 no relatório de fiscalização são as seguintes:

Planejamento das Políticas Públicas:

- O limite para abertura de créditos suplementares na LOA é excessivamente superior à inflação estimada para o exercício, indicando fragilidade no planejamento das políticas públicas;
- O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos não foi criado, em desobediência ao prazo estabelecido na Lei nº 12.305/10;

Resultados:

- O déficit orçamentário correspondeu a 2,03% das receitas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

arrecadadas, ou seja, R\$ 14.298.037,05, revertendo assim o resultado positivo obtido em 2010 de 0,67%;

-O resultado financeiro foi negativo em 3,09%, o equivalente a R\$ 28.778.667,37, apesar da ligeira redução do déficit de R\$ 29.696.028,52 no exercício anterior.

Fiscalização das Receitas:

-Diferença a menor em R\$ 509.210,28 no valor contabilizado dos repasses do IPVA em relação ao total informado pela Secretaria Estadual da Fazenda;

-Transferência de recursos no montante de R\$ 10.381.898,56 para a Empresa de Transporte Coletivo de Diadema - ETCD, não tendo sido informado o embasamento legal do procedimento;

-Ausência de cobrança do IPTU Progressivo, conforme disposto na Lei Complementar nº 312 de 13/07/2010.

Dívida Ativa:

-O livro de Registro da Dívida Ativa é realizado por sistema eletrônico e atualizável, não sendo possível aferir o seu total geral em 31/12/2011, para confronto com os registros contábeis;

Despesas com pessoal:

-Divergências entre os dados relativos à Despesa de Pessoal e à Receita Corrente Líquida, informados pela Origem e os apurados com base no Sistema AUDESP;

-No 2º e 3º quadrimestres, as despesas com pessoal ultrapassaram o limite prudencial previsto no inciso II, § 1º, do art. 59 da Lei Complementar nº 101/2000;

Ensino:

-Inexistência de conta vinculada para movimentação dos recursos diferidos do FUNDEB, em desatendimento ao disposto no Comunicado SDG nº. 07/2009;

-Diversas glosas decorrentes de restos a pagar não quitados até 31.01.2011, de cancelamentos de restos a pagar ou ainda devido à falta de amparo legal na LDB. Tais impugnações totalizaram R\$2.996.359,07 em valores relativos a recursos próprios, R\$1.417.667,53 referentes a gastos do FUNDEB com magistério, e R\$39.432,12 com as demais receitas do fundo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Saúde:

-Divergência no valor da Receita base para aplicação na saúde apurada no sistema AUDESP e o registrado na Origem;
-Impugnações decorrentes de restos a pagar não quitados até 31.01.2011, na soma de R\$ 4.751.153,04.

Multas de Trânsito:

-O recolhimento ao FUNSET correspondeu a 4,39% do valor arrecadado, em inobservância ao Parágrafo Único do art. 320 do Código de Trânsito.

Precatórios:

-Os valores correspondentes aos depósitos judiciais, consoante determinado pela EC nº 62/09, não foram baixados da Dívida Fundada;
-O Balanço Patrimonial não registra, corretamente, as pendências relativas ao passivo judicial, em ofensa aos princípios da transparência fiscal e da evidenciação contábil.

Adiantamentos:

-Prestação de contas de forma intempestiva, contendo informações incorretas, não tendo sido também verificada a tomada das devidas providências nos casos em que se verificaram irregularidades.

Bens Patrimoniais:

-Ausência de realização de levantamento geral de bens, com infração do artigo 96, da Lei Federal nº 4.320/64, não tendo sido localizados alguns bens móveis;
-Relação de bens imóveis cedidos a terceiros, através de cessão, permissão ou concessão não foi disponibilizada pela Administração.

Transferência à Câmara dos Vereadores:

-Os repasses à Câmara não cumpriram o prazo estabelecido no inciso II do § 2º do artigo 29-A, nos meses de março, maio, julho e novembro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Licitações:

-Parcela de 51,25% da despesa licitável está classificada na Modalidade "OUTROS/NÃO APLICÁVEL" no Sistema AUDESP, devido a erros de classificação por parte da Prefeitura.

Execução Contratual:

-Realização de apenas 2% da meta estabelecida para a Urbanização de Manancial no Loteamento Jardim Iguassú, no Complexo Caviúna e no Sítio Joaninha, no exercício, verificando-se um quadro de obras paralisadas;

-Atraso em relação ao cronograma físico-financeiro da construção de unidades habitacionais e obras de infraestrutura do conjunto Pau do Café, não tendo sido observado qualquer avanço em 2011.

Análise do Cumprimento das Exigências Legais:

-Não divulgação na página eletrônica do município do PPA, LDO e pareceres do Tribunal de Contas;

-Controle Interno não encaminha relatórios, em desatendimento ao art. 74 da Constituição Federal.

Fidedignidade dos dados contábeis:

-Falhas na classificação de contas no Sistema AUDESP, tendo em vista a utilização de códigos incorretos especialmente no tocante aos gastos com a saúde;

-Diversas divergências entre os dados enviados por meio eletrônico, via Sistema AUDESP, e as informações constantes nas peças contábeis, relativas ao Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Demonstração das Variações Patrimoniais, Despesa de Pessoal e Receita Corrente Líquida, contrariando os princípios da transparência e da evidenciação contábil;

-Empenho em favor da própria Prefeitura de montante de despesas de R\$ 2.354.530,00, referentes a programa de auxílio moradia - CDHU, ferindo o princípio da transparência.

Quadro de Pessoal:

-Definição da atribuição de cargos por meio de Decreto do Poder Legislativo, contrariando o previsto no inciso V do art. 37 da Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal:

- Desatendimento às instruções e recomendações do Tribunal de Contas;
- Emissão de alertas concernentes à entrega de documentos ao Sistema AUDESP.

Registre-se ainda, consoante acostado a fls. 113, que a nota obtida pela rede municipal de educação relativa ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica foi inferior à meta fixada pelo Ministério da Educação, por meio do INEP.

Notificado, por meio de despacho publicado no DOE de 06.02.2013, o responsável encaminhou alegações de defesa a fls. 125/128.

De um modo geral, a Origem buscou justificar seu desempenho na área educacional, alegando que houve uma elevação de 0,2 pontos em cada biênio analisado pelo IDEB, a despeito da meta de 2011 não ter sido alcançada.

Além disto, ressaltou a existência de diversos programas visando à qualificação e à valorização do professorado, ao atendimento integral dos alunos, destacando ainda a promulgação do Estatuto do Magistério, instrumento que defendeu ser importante para elevar a qualidade do ensino.

Como conclusão, a Administração afirmou ainda que o desempenho no IDEB tem interferido na organização escolar e no trabalho docente, sendo utilizado para o aperfeiçoamento da rede de ensino.

Transcorrido o prazo fixado, os autos foram remetidos para apreciação dos órgãos técnicos em 04 de fevereiro de 2013.

A Assessoria Técnica, analisando a matéria sob o enfoque econômico-financeiro, reiterou os números apresentados pelo órgão de instrução, sublinhando que o resultado financeiro negativo equivale a apenas 4,08% das



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

receitas correntes líquidas, o que corresponde a menos de um mês de arrecadação.

Desta forma, a despeito do déficit orçamentário no exercício, a ATJ relativizou seu efeito negativo sobre as contas, ponderando que o resultado, em face da dimensão da arrecadação da Municipalidade, encontra-se próximo do ponto de equilíbrio.

Nessa direção, a Assessoria Técnica concluiu inexistir óbices do ponto de vista econômico-financeiro para a aprovação das contas.

Por seu turno, em relação aos gastos com educação, a Assessoria alvitrou a exclusão da parcela diferida do FUNDEB, no valor de R\$ 2.472.916,80, acrescida indevidamente nos cálculos da aplicação do ensino com recursos próprios.

A ATJ baseou sua posição no fato de que o montante é parte do "*Plus do FUNDEB*", ou seja, é uma importância recebida a mais do que o contribuído pela Administração ao fundo.

Ademais, defendeu a inclusão de R\$ 370.778,77 relativos a restos a pagar de 2010 pagos após 01.02.2011, excluídos assim do cálculo do gasto no setor no exercício anterior. Em virtude disto, a aplicação final no ensino teria sido de 25,01% da RCL, tendo sido atendido também os limites relativos ao FUNDEB, bem como à saúde e à educação.

Por conseguinte, a Assessoria Técnica manifestou-se pela emissão de parecer favorável, a fls. 164, no que foi acompanhada por sua Chefia, a fls. 165.

O Ministério Público de Contas, por seu turno, também se posicionou pela emissão de parecer favorável, tendo em vista que os achados do órgão de instrução, a seu ver, possuíram pequeno impacto na globalidade das contas. Desta forma, endossando o entendimento da ATJ, o MPC opinou pela aprovação das contas em exame, a fls. 166/167.

Por fim, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, e o Departamento de Informática do SUS - DATASUS, do Ministério da Saúde, a situação



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

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								
Diadema	Nota Obtida				Metas			
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013
Anos Iniciais	4,8	5,0	5,2	5,4	4,8	5,2	5,6	5,8
Anos Finais	nm	nm	nm	nm	nm	nm	nm	nm

nm = Não Municipalizado

Tabela 02 - Quadro da saúde pública

Dados	2008	2009	2010	2011		
				Diadema	RM de SP	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	11,7	12,0	11,8	12,6	11,4	11,6
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	14,1	14,6	13,1	13,4	13,1	13,4
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	222,3	186,2	223,3	138,3	119,5	119,6
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3336,8	3393,1	3673,0	3466,3	3522,0	3611,0
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	7,12%	6,80%	6,81%	6,63%	6,37%	6,88%

Subsidiou o exame dos autos o acessório TC-003015/126/10 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Contas anteriores:

2010	TC 002631/026/10	desfavorável
2009	TC 000233/026/09	desfavorável
2008	TC 001768/026/08	desfavorável

É o relatório.

galf.



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

Voto

TC-001103/026/11

Acolhendo as convergentes manifestações proferidas pelos órgãos técnicos da Casa, as contas da Prefeitura Municipal de Diadema merecem aprovação, tendo em vista o cumprimento dos limites legais relativos à educação, saúde e às despesas com pessoal, além da situação financeiro-orçamentária aceitável da Municipalidade.

Com efeito, a análise das finanças do Executivo Municipal revela uma relativa piora do resultado orçamentário, após a situação de quase equilíbrio entre 2008 e 2009, além do pequeno superávit do ano anterior.

Além disso, analisando a trajetória intertemporal das contas públicas, verifica-se que os resultados obtidos pela Administração não foram suficientes para reverter o déficit financeiro acumulado no quadriênio.

Os dados estão expostos na Tabela a seguir.

Trajetoária Fiscal Diadema

Ano	Resultado			
	Orçamentário	%	Financeiro	%
2008	R\$ 43.576.690,26	7,42%	R\$ 806.670,03	0,14%
2009	-R\$ 41.707.018,39	-7,53%	-R\$ 42.666.090,93	-7,70%
2010	R\$ 4.223.578,53	0,67%	-R\$ 29.696.028,52	-4,71%
2011	-R\$ 14.298.037,05	-2,03%	-R\$ 28.778.667,37	-4,09%
% em porcentagem da receita realizada				

Nesta mesma direção, conforme anotado pela instrução, a excessiva abertura de créditos torna o dispêndio público suscetível ao imediatismo, ou seja, a decisões momentâneas, que ignorem o horizonte de médio e longo prazo, o que evidentemente impacta a situação fiscal negativamente.

Deve, portanto, a Administração Municipal aprimorar o seu processo de planejamento, valorizando o rito democrático em que se decide a alocação dos recursos públicos.

Ademais, especial atenção deverá ser dada na elaboração dos Anexos de Metas e Riscos Fiscais, previstos na LRF, sendo o cumprimento do planejamento delineado verificado



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

pela fiscalização nos próximos exercícios, de forma a minorar o passivo de curto prazo.

Prosseguindo, no que diz respeito às demais incorreções registradas na instrução do feito, considero procedentes todas as considerações lançadas pelo setor de cálculos da Assessoria Técnica em relação aos gastos com educação.

Assim, tem-se que a administração destinou ao setor educacional o correspondente a 25,01% das receitas provenientes de impostos e transferências ao ensino global, em cumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal.

Da receita proveniente do FUNDEB, 68,82% foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o art. 60, inciso XII do ADCT, tendo sido atendida, também, as disposições contidas na Lei Federal nº 11.494/2007.

Do ponto de vista operacional, a partir da análise de desempenho do sistema de ensino público de Diadema, infere-se uma tendência de lento aumento de qualidade, não tendo sido inclusive alcançada a meta fixada pelo Ministério da Educação para 2011. Os dados estão retratados na Tabela 01 do Relatório.

A propósito, a Origem informou uma série de ações no intuito de aperfeiçoar o desempenho da rede municipal, cujos resultados deverão ser verificados pelo órgão de instrução, nos próximos exercícios.

Nas ações e serviços públicos de saúde a administração aplicou o correspondente a 30,56% da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve o art. 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Quanto ao quadro da saúde pública, exposto na Tabela 02 do Relatório, constata-se indicadores superiores aos da Região Metropolitana de São Paulo e do próprio Estado de São Paulo no que tange às taxas de mortalidade infantil, na infância e na população jovem, entre 15 e 34 anos.

Dessa forma, apesar da análise de tendência não permitir constatar um quadro de piora da saúde pública, os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

dados revelam claramente que não houve no período em apreciação melhoria relevante, a despeito do elevado investimento no setor.

Deve, destarte, o órgão de instrução analisar de modo mais minucioso, na próxima fiscalização "in loco", a gestão do setor, avaliando se há baixa eficiência, efetividade e economicidade da despesa pública.

No que tange aos cargos em comissão, tendo em vista a clara violação do mandamento constitucional, o assunto demanda a imediata regularização da situação, o que deverá ser acompanhado pelo órgão de instrução.

Os problemas de execução contratual levantados pela fiscalização já estão sendo tratados nos TC-004659/026/10 e no TC-013840/026/12. Por seu turno, as falhas na prestação de contas via sistema AUDESP também já estão sendo tratadas em processos específicos de controle de prazos.

Sobre a questão, no entanto, cumpre advertir que as falhas encontradas são passíveis de macular as contas em médio e longo prazo, visto que impedem o adequado exercício do controle externo.

A propósito dos recolhimentos ao FUNSET, a Origem deve regularizar imediatamente a situação, o que deverá ser acompanhado pelo órgão de instrução.

Por fim, as demais impropriedades apontadas pela fiscalização podem, nesta oportunidade, ser relevadas diante do aspecto meramente formal que as envolvem, especialmente no tocante à dívida ativa, aos precatórios, às transferências ao Legislativo local, bem como às licitações.

Por tudo que foi exposto, portanto, voto pela emissão de parecer **favorável** à aprovação das contas prestadas pelo Prefeito do Município de Diadema, relativas ao exercício de 2011, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

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

À margem do parecer, determino que se expeça ofício ao Executivo com recomendações para que:



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

- aperfeiçoe os planos orçamentários, além de tomar medidas buscando reduzir o déficit financeiro da Administração;
- amplie os esforços para aumentar a qualidade do ensino público municipal;
- analise as razões para a baixa eficácia, eficiência e economicidade do gasto em saúde, tomando medidas visando reverter imediatamente o quadro do setor;
- regularize o recolhimento de valores ao FUNSET;
- adote medidas para a regularização dos cargos cuja atribuição é definida de forma indevida, observando rigorosamente o mandamento constitucional;
- atente para os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, revertendo os déficits orçamentário e financeiro;
- atenda aos preceitos da transparência fiscal e às Instruções desta E. Corte.

Eis o meu voto.