



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

Segunda Câmara

Sessão: **12/11/2013**

035 TC-000902/026/11 - CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Buritama.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Izair dos Santos Teixeira.

Acompanha(m): TC-000902/126/11 e Expediente(s): TC-000280/026/12.

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

Fiscalizada por: UR-1 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-1 - DSF-I.

Aplicação no Ensino:	26,60%
Aplicação na valorização do magistério:	63,72%
Utilização em 2011 dos recursos do FUNDEB:	100,00%
Aplicação na Saúde:	28,89%
Despesas com Pessoal e Reflexos:	39,86%
Déficit Orçamentário:	00,13%

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Buritama**, relativas ao exercício de **2011**, fiscalizadas pela equipe da Unidade Regional de Araçatuba.

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização, de fls. 16/100, são as seguintes:

Planejamento das Políticas Públicas:

- Ausência na LDO de custos estimados, indicadores e metas físicas, prejudicando a avaliação da eficácia e efetividade das políticas públicas municipais;
- A LOA contém autorização ao Executivo para transposição, remanejamento ou transferência de recursos orçamentários, em violação ao art. 165 e ao art. 167 da Constituição Federal;
- Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos não foram elaborados.

Resultados da Execução Orçamentária

- Deficiência no planejamento, verificando-se grande quantidade de alterações orçamentárias no decorrer do exercício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Dívida:

-Reconhecimento de precatórios no Balanço Patrimonial cuja exigibilidade somente ocorreria no exercício de 2012, em inobservância ao art. 100 da Carta Magna.

Dívida Ativa:

-Cancelamentos de créditos sem os devidos procedimentos formais, além de falhas no controle, prejudicando o exercício da fiscalização.

Análise dos limites e condições da LRF:

-Descumprimento do disposto no artigo 44 da LRF, com relação à receita com alienação de ativos.

Saúde:

-Inexistência de Plano de Carreira, Cargos e Salários, em desatendimento ao art. 4º, IV, da Lei nº 8.142/90.

Encargos:

-Recolhimentos em atraso de valores devidos ao INSS e ao PASEP, acarretando em ônus desnecessário devido ao pagamento de multas e juros;

-Ausência de providências para o acionamento de vereadores ou ex-vereadores, com vistas ao ressarcimento de valores devidos ao INSS, incluídos em parcelamento que vem sendo pago pela Prefeitura.

Outras Despesas

-Lei Municipal, disciplinadora do regime de adiantamento, autoriza a concessão diretamente para agente político, bem como a possibilidade de ressarcimento de despesas, em desatendimento à Lei Federal nº 4320/64;

-Diversas falhas foram encontradas na amostra de adiantamentos analisada, incluindo a sua utilização para o custeio de despesas próprias do regime ordinário, bem como a ausência de elementos necessários ao exame da legalidade dos respectivos processos de prestação de contas;

-Contratação de empresa para auxiliar o fechamento do Balanço de 2010, de acordo com o formato do sistema AUDESP, a despeito de o objeto constituir atribuições do Contador,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

além do software utilizado já disponibilizar informações nos moldes exigidos pelo Tribunal;

-Diversas contratações verbais de prestadores de serviços e de fornecimento de materiais, em infringência ao disposto no parágrafo único do artigo 60 da Lei Federal nº. 8.666/93;

-Pagamento indevido de despesas com locação de imóvel, no valor de R\$ 18.000,00, tendo por finalidade a instalação de programa desenvolvido por OSCIP, a despeito do ajuste já prever a existência de custos operacionais e administrativos;

Bens Patrimoniais:

-Não realização do levantamento geral dos bens móveis e imóveis, em inobservância ao art. 96 da Lei nº. 4.320/64, além de inexistir norma interna que regulamente a transferência de bens patrimoniais entre os diversos setores da Prefeitura.

-Falta de comunicação de furtos de bens permanentes ocorridos no exercício, em inobservância ao disposto no art. 37 da Lei Complementar nº 709/93;

Licitações:

-Ausência de menção, em atas e pareceres da Comissão de Licitações, do cumprimento dos requisitos do edital e aos preços de mercado, em desobediência ao art. 43 da Lei Federal nº. 8.666/93;

-Realização de pesquisas de preços apenas entre as empresas participantes dos Convites nº 25/11, nº 26/11 e nº 27/11, em inobservância aos artigos 15 e 43 da Lei de Licitações;

-No Convite nº 26/11, o objeto, além de ser descrito de forma evasiva, corresponde a serviços técnicos inerentes às atribuições dos próprios servidores do Setor da Educação.

-Evidências de fracionamento de gastos na organização da Festa de Peão, tendo em vista a separação da locação e da montagem e desmontagem do palco, infringindo ao art. 2º da Lei Federal nº. 8.666/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Contratos:

- Serviços de publicação de atos oficiais e de comunicação, decorrentes dos Contratos n° 07 e n° 98 são pagos mediante um desembolso fixo mensal, a despeito da demanda da Administração ser variável;
- No Contrato n° 214, verificou-se a existência de cláusula contratual prevendo pagamento antecipado, em desacordo com a Lei Federal n°. 4.320/64.

Execução contratual:

- No contrato n° 204/10, cujo objeto inclui a licença, a instalação, o treinamento para o uso e manutenção de software de controle, foram constatadas falhas em sua execução, tendo em vista os lapsos encontrados no setor de patrimônio.

Transparência: Análise do Cumprimento das Exigências Legais:

- Falta de divulgação, na página eletrônica do município, do PPA, LDO, LOA, balanços do exercício, parecer prévio do Tribunal de Contas, RGF e RREO, em inobservância ao art. 48 da LRF;
- Sistema de controle interno municipal é incipiente.

Fidedignidade das informações enviadas ao Sistema AUDESP:

- Divergências entre os dados informados ao Sistema AUDESP e os constantes de seus registros, relativas às receitas de alienação de ativos, ao setor de ensino, bem como aos procedimentos licitatórios.

Pessoal:

- Diversos cargos em comissão, cujas atribuições não possuem características de "*direção, chefia e assessoramento*", em desrespeito ao art. 37, V, da CF;
- Despesas no montante de R\$ 1.356.581,26 com pagamentos de gratificação por regime especial de trabalho a servidores efetivos e em comissão, sem justificativas ou critérios objetivos de escolha dos beneficiários.



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.

Notificado, por meio de despacho publicado no DOE de 19.02.2013, o responsável encaminhou as alegações de defesa de fls. 115/390.

Preliminarmente, a Origem informou que passou a alterar concomitantemente as peças de planejamento, por meio do Legislativo, de forma a garantir sua compatibilidade. Frisou, neste sentido, que a LOA, por ser a mais próxima da execução, é um aperfeiçoamento da LDO.

Sobre a fragilidade dos indicadores de eficácia e efetividade das políticas municipais, a Administração alegou que a estruturação centenária do Poder Público local sempre deixou de lado esta preocupação, acrescentando que leva tempo para a qualificação da equipe necessária para vencer os obstáculos metodológicos.

Nesta direção, lembrou ainda que não apenas as deficiências nas metas e indicadores são crônicas, como também a ausência de informações suficientes para o acompanhamento da ação estatal, o que inclui a própria mudança de como o cidadão se comporta com a Administração.

A respeito dos indicadores da saúde, a Origem defendeu que o desempenho do Município é próximo ao dos países desenvolvidos, admitindo, contudo, que no caso da população jovem, entre 15 e 34 anos, as dificuldades são maiores, em virtude de outros fatores como homicídios, morte por acidentes, etc.

Quanto aos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de Saneamento Básico, comunicou que ambos estão em elaboração, sendo que o último sofreu atrasos em virtude da demora na liberação de recursos do Banco do Brasil.

Em relação às transposições e remanejamentos, a Administração informou que, a despeito da autorização na



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

LOA, o percentual não foi praticamente utilizado, tendo sido sempre aprovadas as modificações no orçamento por meio de lei específica no transcorrer da execução orçamentária de 2011.

A propósito das anotações sobre a dívida ativa, o Executivo Municipal sublinhou ter alcançado uma expansão nos recebimentos de 55,96%, o que comprovaria sua boa atuação na área. Ademais, esclarece que os cancelamentos decorreram de erros crassos derivados da mudança do sistema utilizado pela Administração, lançando valores errados.

Acerca das falhas nas despesas por regime de adiantamento, a Origem reconheceu-as, defendendo que tanto a Legislação municipal como federal é desatualizada, em face da realidade da Administração Pública. De toda sorte, anunciou uma série de medidas visando a aperfeiçoar o processo de controle.

Em seguida, quanto aos lapsos apontados, nos registros dos bens patrimoniais, bem como às divergências de dados do Sistema AUDESP, a Autoridade Responsável comunicou a adoção de medidas corretivas.

No tocante ao apontado nas licitações, a Autoridade Responsável procurou demonstrar que a responsabilidade do Prefeito Municipal é limitada, de sorte que, eventuais erros que não se relacionam com sua atribuição, devem ser assumidos pelos servidores municipais envolvidos.

A Origem negou a existência de fracionamento, alegando que foram divididas as compras em função de imperativos técnicos. Além disso, afirmou que foram tomadas medidas visando à criação de Bolsa Eletrônica de Compras, à implantação da modalidade pregão e à implantação do registro de preços.

Defendeu ainda a realização de pequenas compras, realçando que a dispensa de licitação decorre justamente da preocupação do legislador em eliminar um procedimento antieconômico para a Administração, de pouca atratividade para o setor privado.



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

Finalmente, a respeito dos contratos, das questões de pessoal e do recolhimento de encargos sociais, comentou não ter sido apontado qualquer irregularidade.

Transcorrido o prazo fixado, os autos foram remetidos para apreciação dos órgãos técnicos.

A Assessoria Técnica considerou que, em relação aos aspectos financeiros, orçamentários e contábeis, não há óbices a serem apontados, destacando a realização de investimentos da ordem de 7,33% das receitas correntes líquidas.

A propósito dos limites legais referentes às áreas da saúde, educação e despesas com pessoal, a ATJ, concluiu que todos foram cumpridos. Ademais, o órgão técnico observou que as demais impropriedades anotadas pela fiscalização não constituem gravame para comprometer as contas, alvitando, porém abertura de autos próprios e/ou apartados para tratar das questões apontadas nos itens de outras despesas, licitações, contratos e pessoal.

Deste modo, as Assessorias Técnicas manifestaram-se pela emissão de parecer favorável, a fls. 391/400 e a fls. 401/405, no que foram acompanhadas por sua Chefia a fls. 406.

O Ministério Público de Contas, por seu turno, opinou pela emissão de parecer desfavorável a fls. 407/415, pelas seguintes razões:

- falta de planejamento e inconstitucionalidade das leis orçamentárias;
- abertura de créditos adicionais em afronta aos dispositivos legais e constitucionais;
- piora no sistema de ensino básico da rede municipal;
- falhas no controle interno, inexistindo sua integração com o controle externo, além de o servidor destacado ter uma atuação não efetiva;
- fragilidade na contabilização da dívida ativa;
- recolhimento com atraso das contribuições devidas à União;



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

- falhas nos adiantamentos, bem como na formalização, execução de licitações e contratos;
- divergências existentes nas informações enviadas ao sistema AUDESP;
- cargos comissionados em dissonância com o mandamento constitucional;
- concessão de gratificações nebulosas a determinados servidores.

Ademais, endossando posicionamento da ATJ, o MPC alvitrou a abertura de autos próprios e apartados para tratar das questões apontadas nos itens de outras despesas, licitações, contratos e pessoal.

A Secretaria-Diretoria Geral, por seu turno, ponderou que a correção da situação fiscal do Município não exige grande esforço, podendo, logo, os resultados negativos, orçamentário e financeiro, serem relevados.

A respeito da forma e condições para abertura de créditos adicionais, a SDG avaliou terem sido constadas falhas importantes que, no entanto, podem ser relevadas.

Sobre o assunto, considerou que a Administração procedeu a uma incorreta utilização dos institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferências, previstos indevidamente na LOA.

Em seguida, a SDG sugeriu recomendação para que a Origem regularize imediatamente as divergências entre os dados contábeis e as informações enviadas ao Sistema AUDESP.

Solução idêntica alvitrou para os lapsos encontrados no controle interno, no planejamento - evitando assim o uso indevido de créditos adicionais - além de elaborar Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, bem como, atender rigorosamente a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, a propósito dos cargos comissionados, considerou que a questão pode ser relevada, tendo em vista a inexistência de tempo hábil, após a decisão das contas do



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

exercício de 2010, em 06.06.2012, para adoção de providências.

Assim sendo, a SDG opinou pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas abrigadas nestes autos, a fls. 417/421.

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 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			
Buritama	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013
Anos Iniciais	4,5	6,4	6,3	5,7	4,6	4,9	5,3	5,5
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM

NM=Não Municipalizado

Tabela 02 - Quadro da saúde pública

Dados	2008	2009	2010	2011		
				Buritama	RG de Araçatuba	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	15,5	13,8	21,5	15,3	13,1	11,6
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	36,1	13,8	21,5	15,3	14,3	13,4
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	189,4	107,8	162,2	141,7	130,5	119,6
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3529,9	3721,1	3877,0	3304,4	3447,7	3611,0
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	16,49%	12,39%	8,60%	12,76%	8,37%	6,88%

Fonte: Ministério da Saúde - DATASUS e Fundação SEADE

Subsidiou o exame dos autos o acessório TC-000896/126/11(Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Contas anteriores:

2010	TC 002430/026/10	favorável
2009	TC 000032/026/09	favorável
2008	TC 001567/026/08	favorável

É o relatório.
galf.



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

Voto

TC-000902/026/11

Acolhendo manifestação da Assessoria Técnica e da SDG, entendo que as contas da Prefeitura Municipal de Buritama merecem aprovação, tendo em vista o cumprimento dos limites de saúde e educação, inclusive, relativos ao FUNDEB, além da inexistência de impropriedade de natureza grave.

A propósito do planejamento das políticas públicas, considero que as excessivas modificações no orçamento indicam falhas no processo de programação, o que de fato foi constatado pelo órgão de instrução ao analisar a sua execução.

Os argumentos apresentados pela Origem, no entanto, no sentido dos desafios decorrentes da complexidade do planejamento e do acompanhamento da ação estatal, são satisfatórios, indicando a tomada de medidas na direção correta, para o saneamento da questão.

De todo modo, a Administração Municipal deve intensificar seus esforços visando a produzir um projeto de lei orçamentária de melhor qualidade, capaz de aperfeiçoar o uso das receitas dos cofres públicos.

A respeito dos déficits orçamentário e financeiro, considero ambos plenamente suportáveis, como foi bem destacado pela Assessoria Técnica.

Prosseguindo, no que diz respeito ao setor da educação, observo que o Executivo Municipal destinou ao setor o correspondente a 26,60% das receitas provenientes de impostos e transferências ao ensino global, em cumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal.

Da receita proveniente do FUNDEB, 63,72% foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT, tendo sido atendida, também, as disposições contidas na Lei Federal nº 11.494/2007.

Todavia, do ponto de vista operacional, a partir da análise de desempenho do sistema de ensino público de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Buritama no Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica, infere-se que houve uma ligeira redução de qualidade, ainda que tenha sido alcançada a meta fixada pelo Ministério da Educação. Os dados estão retratados na Tabela 01, no relatório.

Nas ações e serviços públicos de saúde a administração aplicou o correspondente a 28,89% 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, também do relatório, constata-se indicadores de mortalidade maiores e, logo, piores do que os da Região de Governo e do próprio Estado de São Paulo.

Situação idêntica se observa na incidência de maternidade precoce.

Dessa forma, os dados revelam que no período em apreciação as despesas em saúde e educação produziram resultados relativamente inferiores aos esperados - ainda que releváveis - tendo em vista as condições socioeconômicas da Municipalidade.

Deve, porém, o Executivo Municipal redobrar seus esforços visando à reversão deste quadro.

Prosseguindo, as despesas com pessoal e reflexos não ultrapassaram o limite máximo fixado pela legislação, pois corresponderam a 39,86% da receita corrente líquida.

Os repasses de duodécimos à Câmara Municipal foram realizados em observância ao art. 29-A da Constituição Federal.

O recolhimento dos encargos sociais está regular, tendo sido também anunciadas correções das anotações do órgão de instrução referentes à dívida ativa e às despesas com adiantamentos.

A respeito das anotações relativas aos procedimentos licitatórios e à execução contratual, não considero que as falhas comprometem as contas, visto que envolvem valores relativamente pequenos, não tendo sido documentadas pelo



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

órgão de instrução impropriedades que indiquem claramente prejuízo ao Erário, ou mesmo, ao interesse público.

No concernente aos cargos em comissão, ratifico os termos do relatório, devendo a Administração reestruturar o quadro de pessoal, de sorte a possibilitar a manutenção de servidores em comissão na estreita conformidade do disposto no inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal.

Quanto ao pagamento indevido de gratificações, a questão deverá ser tratada em autos em apartado, tendo em vista a ausência de qualquer esclarecimento apresentado pela Origem.

Por fim, as demais impropriedades apontadas pela fiscalização podem, nesta oportunidade, ser relevadas diante do aspecto meramente formal que as envolvem.

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

Determino a abertura de autos específicos para o exame do pagamento de gratificações.

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

- aprimore o sistema de planejamento da Administração Municipal;
- conclua a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- elimine as falhas nas peças contábeis, bem como no encaminhamento de informações ao sistema AUDESP;
- evite o pagamento em atraso de compromissos do Executivo Municipal;
- intensifique os esforços, visando à adoção de políticas públicas que melhorem os indicadores da saúde e da educação;



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

- elabore o Plano de Carreira, Cargos e Salários dos profissionais da área da saúde;
- regularize os cargos em comissão, adequando o quadro de pessoal ao art. 37 da Constituição Federal;
- promova ações urgentes visando ao rigoroso atendimento da lei de licitações, bem como a correta execução dos ajustes já celebrados;
- atenda aos preceitos da transparência fiscal e às Instruções desta E. Corte.

Eis o meu voto.