



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 18/03/14

116 TC-001575/026/12

Prefeitura Municipal: Murutinga do Sul.

Exercício: 2012.

Prefeito(s): Gilson Pimentel.

Advogado(s): Fátima Aparecida dos Santos.

Acompanha(m): TC-001575/126/12 e Expediente(s): TC-032157/026/12.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-15 – DSF-I.

Fiscalização atual: UR-15 – DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as contas anuais atinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE MURUTINGA DO SUL.

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

- i. **PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:** as peças de planejamento registram inadequados custos estimados, indicadores, unidades de medidas e metas físicas, por programa e ações de governo, que não permitem avaliar e mensurar se os resultados das ações governamentais são eficazes e efetivos, em ofensa aos princípios da eficiência e da transparência na Gestão Pública responsável; o Município não editou o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de que trata o art. 18 da Lei Federal n.º 12.305/10; embora tenha ocorrido um aumento substancial de dependentes químicos em todo o Estado, inclusive em municipalidades de pequeno porte, com a agravante de envolver crianças e adolescentes, o Município não dispõe de ações efetivas de prevenção e de combate ao consumo de drogas;
- ii. **DO CONTROLE INTERNO** – ausência de um Sistema de Controle Interno que possibilite avaliar as ações da administração pública sob os aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, em violação às disposições da Constituição Federal, Constituição Estadual, Lei



Federal nº 4.320/64, Lei Complementar nº 101/2000 e Instruções desta E. Corte de Contas, que regulamentam a matéria;

- iii. **RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:** alterações orçamentárias: Lei Orçamentária Anual: Alteração da despesa inicial em 49,36%, afrontando o princípio basilar da responsabilidade fiscal, previsto no artigo 1º, § 1º, da LRF; **Resultado Primário** previsto na LOA atualizada foi inferior ao consignado no Anexo de Metas da LDO, demonstrando, portanto, incompatibilidade com a meta estabelecida, embora o Chefe do Executivo tenha sido alertado bimestralmente sobre o fato em 2012;
- iv. **ENSINO** – o Município não vem aplicando com eficiência os recursos do ensino. Conforme resultado do IDESP – Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo, que avalia a melhoria da qualidade do ensino e gestão escolar, em 2012, 34% dos alunos do 5º ano do Município obtiveram nível de desempenho “abaixo do básico” em matemática, decaindo em relação aos índices de 2011 (31,93%) e 2010 (28,21%), assim, mesmo atingindo a meta estipulada o IDESP emitiu a Nota Técnica 2011 sintetizando: “Os alunos neste nível (abaixo do básico) demonstram domínio insuficiente dos conteúdos, competências e habilidades requeridos para a série escolar em que se encontram”;
- LICITAÇÕES** – Informações divergentes encaminhadas ao Sistema AUDESP, não atendendo aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64); **Licitações não processadas:** aquisições de material farmacológico, no valor de R\$ 160.928,35, sem a realização do certame licitatório, em detrimento aos artigos 2º e 3º da Lei Federal nº. 8.666/93, alterada;
- v. **PESSOAL** – **Quadro de pessoal:** ausência de leis definindo as atribuições dos cargos comissionados, fato que impede a análise da legalidade das nomeações; **Acúmulo de férias vencidas:** a Prefeitura mantém, irregularmente, servidores com férias vencidas, em afronta ao artigo 109 da Lei Municipal nº 587, de 10 de dezembro de 1981, tal apontamento foi feito nas contas dos exercícios 2007, 2009, 2010 e 2011;
- vi. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL:** remessa intempestiva de documentos ao Sistema AUDESP, referentes aos meses de março e dezembro; Cumprimento parcial das recomendações deste E. Tribunal.



1.3. Devidamente notificada, a autoridade responsável exerceu o contraditório, procurando afastar, ou justificar, as impropriedades consignadas no relatório de fiscalização.

1.4. Os órgãos técnicos emitiram suas conclusões com base no laudo de fiscalização e demais elementos que integram a instrução processual.

1.5. A Assessoria Técnica, no que tange aos aspectos econômico-financeiros, asseverou que a situação descrita no relatório de fiscalização demonstra boa situação contábil, opinando pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas.

1.6. No âmbito jurídico, a **Assessoria Técnica** consignou que as impropriedades registradas pela Fiscalização não constituem gravame para comprometer as contas do exercício, propondo, no entanto, a emissão de alerta à Origem para adoção de medidas corretivas.

Dentre outras, alertou o órgão técnico que não há notícia da adoção de medidas para cumprimento da legislação federal, recomendação endereçada ao atual Prefeito.

De todo modo, a Assessoria Técnica, acompanhada por sua Chefia, opinou pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas.

1.7. O **d. Ministério Público de Contas**, por seu turno, destacou as alterações orçamentárias de 49,36%, em muito superiores aos 10% autorizados na LOA, além da realização de transposição de recursos orçamentários entre elementos da mesma programação.

Com relação a abertura de créditos adicionais em decorrência de convênios celebrados com órgãos Estaduais e Federais, entendeu ser necessária a realização de novas diligências pela Unidade Regional para maiores esclarecimentos e coleta da legislação pertinente.



1.8. A Secretaria–Diretoria Geral também destacou a abertura de créditos adicionais de 49,36% da receita prevista, embora a LOA somente autorizasse o limite de 10%

Quanto às justificativas, afirmou que os registros feitos no sistema Audesp revelam outro quadro quanto aos créditos adicionais, a movimentação de R\$ 4.011.136,68, sendo R\$ 1.892.459,19 por anulação de dotações e R\$ 2.118.677,49 por excesso. Acrescentou que todas as alterações foram realizadas por meio de lei. Dessa forma, a Administração haveria procedido à abertura de créditos equivalentes a 35,34% da receita prevista.

Destaco que não obstante o elevado percentual de alteração orçamentária, que pode sugerir descontrole da execução do orçamento, a Origem registrou superávit orçamentário sem utilizar saldo financeiro do exercício anterior, demonstrando, de certa maneira, que tais alterações podem ter sido originadas em decorrência do ingresso de recursos de convênio, conforme sustentado nas razões de defesa apresentadas.

Assim, com base nos resultados obtidos pela Administração, entendeu que a essa questão pode ser relevada.

Sugeriu, ainda, a emissão de advertência à Origem para que melhore a qualidade do lançamento dos dados, de forma a permitir a avaliação detalhada da metodologia estabelecida no artigo 40 da Lei 4.320/64, em complemento ao artigo 167 da Carta Magna.

Concluiu a Secretaria-Diretoria Geral opinando pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas, com as advertências necessárias.

É o relatório.



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE MURUTINGA DO SUL.

2.2. Extraí-se dos autos que os recursos obtidos no transcorrer do exercício foram assim direcionados:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	29,84%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	93,51%	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)	22,60%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	50,33%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.		
O Município não possui precatórios		
Encargos Sociais: recolhimentos efetuados.		

2.3. O quadro acima evidencia que os índices obtidos pela Administração nos setores de Saúde e Ensino, para os fins de atendimento aos dispositivos constitucionais, alcançaram investimentos em volumes superiores aos mínimos obrigatórios.

2.4. A despesa com Pessoal, ao final do exercício, não ultrapassou o limite legal.

2.5. No que tange às finanças municipais, é possível qualificar como adequada a gestão de que se cuida, levando em conta a obtenção de superávit orçamentário da ordem de R\$119.961,32, equivalente a 0,98% das receitas arrecadadas, com reflexo positivo nos demais resultados.



Os resultados econômico e patrimonial apresentaram resultados positivos, com destaque ao crescimento do resultado financeiro, que passou de R\$279.504,41, em 2011, para R\$404.813,55, em 2012.

Em relação à gestão fiscal, verifica-se que a Administração também agiu com responsabilidade, sendo que ao final do exercício em exame, o saldo da dívida de longo prazo apresentava pequena expressividade, equivalente a 3,3% da Receita Corrente Líquida, sem contar que houve uma redução de 18% em relação ao exercício anterior.

Ademais, a Prefeitura cumpriu as determinações contidas no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que em 31/12/2012 o Executivo possuía recursos financeiros para honrar todos os seus compromissos.

Da mesma maneira, deu atendimento ao parágrafo único, do artigo 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal, posto que o pequeno aumento da taxa da despesa de pessoal da ordem de 2,73% nada tem a ver com os atos de gestão expedidos a partir de julho de 2012, indicando o atendimento ao dispositivo legal em comento.

2.6. No item “Resultado da Execução Orçamentária”, verificou-se que a Prefeitura efetuou abertura de créditos adicionais da ordem de R\$5.601.940,10, correspondente a 49,36% da receita inicialmente prevista.

Alegou o Responsável que parte desses créditos diz respeito a celebração de convênios com órgãos Federais e Estaduais, sendo difícil sua previsibilidade no momento de elaboração do orçamento, pois invariavelmente são frutos de ações obtidas junto a parlamentares daquelas esferas.

Completo alegando que o Município pautou-se pela abertura do crédito adicional somente após assinatura do convênio, pois caso contrário geraria uma falsa expectativa de arrecadação.

Informou ainda que referidos créditos foram efetuados através de lei específica, abstendo-se o Município da utilização do limite autorizado dentro da Lei Orçamentária.

Diante das justificativas apresentadas pela Origem, entendo que referido lapso não está apto a macular a totalidade dos demonstrativos.



A análise pormenorizada realizada pela Secretaria-Diretoria Geral, a despeito das informações prestadas ao Sistema Audep, informaram outro panorama sobre as alterações orçamentárias, destacando fato de que todas as alterações decorrentes de convênios foram realizadas através de lei específica.

Assim, alinho-me à consideração da SDG no sentido de o elevado índice de alteração orçamentária não denota falha no controle da execução do orçamento, especialmente perante os bons resultados econômicos e financeiros obtidos pelo Município.

Ainda, segundo levantamento realizado pelo abalizado órgão técnico junto ao Portal da Transparência do Governo Federal, é possível verificar que o Município recebeu diversos aportes de recursos, principalmente na área educacional, o que de certo modo avalizam a tese da defesa.

Assim, levando em consideração os aspectos favoráveis nas finanças municipais, bem como do comportamento responsável na gestão fiscal, os defeitos apontados neste tópico podem ser relevados.

Entretanto, importante ressaltar que, embora a origem não tenha extrapolado a autorização de 10% contida na peça orçamentária, haja vista a edição de leis específicas para promover indigitadas alterações, houve certa demasia no uso desse instituto, já que, na peculiaridade, a Administração promoveu alterações em praticamente 50% do orçamento inicial previsto.

Recomendações devem ser dirigidas à origem, no sentido de aprimorar o seu sistema de planejamento, a fim de evitar alterações tão significativas como as ora verificadas, pois tal anomalia pode tornar o orçamento, uma mera peça de ficção.

2.7. Em relação ao setor de planejamento, destacam-se os apontamentos sobre os dados inadequados registrados nas peças orçamentárias, que não permitem avaliar e mensurar os resultados das ações governamentais, bem como sua eficácia e efetividade, bem como a não edição do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Reconhece o Responsável a necessidade de aprimoramento dos procedimentos da área de planejamento. Salientou que mesmo diante da dificuldade de produzir um banco de dados consistente, a administração envidará esforços para aperfeiçoar o sistema de planejamento.



Quanto à ausência de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos anunciou o Sr. Prefeito que se encontra em fase de elaboração e que esforços estão sendo despendidos para uma adequada planificação.

Relativamente à deficiência do sistema de controle interno noticiou que estará perpetrando ações para estruturar de forma adequada, provendo a regulamentação da função e dotando de procedimento que vão ao encontro das orientações desta E. Corte.

Sendo assim, as medidas anunciadas deverão ser alvo de verificação na ocasião do próximo roteiro de fiscalização *in loco*.

2.8. No setor de Ensino, a fiscalização registrou que embora tenha investido o mínimo constitucional obrigatório, o Município não vem aplicando tais recursos com eficiência, uma vez que em 2012 não apresentou um resultado satisfatório no IDESP¹ - índice que avalia a melhoria da qualidade do ensino e de gestão escolar.

Referido índice demonstrou que no exercício em exame 34% dos alunos do 5º ano da rede municipal obtiveram nível de desempenho “abaixo do básico” em matemática. No exercício de 2011, esse índice foi de 31,93% e em 2010, foi de 28,21%.

Conclui-se que o Município, mesmo com um indicador de desempenho de 4,09, que esteve acima da meta estipulada do IDESP, de 4,02, piorou o seu nível de desempenho naquela matéria, porque mais alunos do 5º ano da rede municipal, em 2012, apresentaram desempenho “abaixo do básico”, em relação aos dois exercícios anteriores.

Confirma-se a involução na área educacional, o resultado do último estudo realizado pelo IDEB (2011), pois naquele exercício, para os anos iniciais do ensino fundamental, a municipalidade não obteve a esperada melhoria na qualidade do ensino ofertado à população.

Naquela ocasião, a Administração demonstrou ineficiência, pois os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental não atingiram a meta estabelecida pelo IDEB.

Houve ainda regressão, porquanto o índice passou de 5,7, em 2009, para 5,1, em 2011. Em 2009 o índice encontrava-se acima da meta, caindo, em 2011 para abaixo da meta:

	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	-	-	-	-	4,7	4,7	3,8	4,1
Município	5,7	5,1	5,1	5,5	-	-	-	-

Sendo assim, deverá a origem reavaliar as suas políticas no sistema educacional, no sentido de adequar suas ações, perseguindo melhores notas já para os próximos estudos do INEP, bem como melhorar o nível de desempenho em matemática, nas medições do IDESP.

2.9. Quanto às licitações, o laudo de fiscalização aponta a ocorrência de diversas aquisições de material farmacológico durante todo o exercício, que totalizam R\$160.928,35, fato que, em tese, demandaria a realização de procedimento licitatório, nos termos do que dispõe o artigo 2º da Lei Federal 8.666/93.

Entendo que a simples relação dos empenhos, designando o fornecedor e os respectivos valores, conforme consignado nos autos, não é suficiente, por si só, para afirmar o descumprimento do dispositivo acima mencionado.

No caso, não tendo a fiscalização impugnado os valores praticados, tampouco vislumbrado qualquer prejuízo na execução dessas despesas, acolho as razões de defesa, pois em várias situações não é possível fazer planejamento prévio, como, por exemplo, necessidades de aquisição urgente de medicamentos que não são utilizados rotineiramente, seja pelo surgimento de novas patologias como também por determinações judiciais.

¹ http://idesp.edunet.sp.gov.br/arquivos/nota_tecnica_2011.pdf



De qualquer maneira, deverá a Origem, sempre que possível, adquirir bens e serviços por meio de certame licitatório, nos termos do artigo 37, XXI, da Constituição Federal, valendo-se do sistema de registro de preços quando o caso assim recomendar.

2.10. Em relação aos demais apontamentos remanescentes, podem ser relevados, até porque não tem força suficiente para contaminar as contas, cabendo recomendações à Origem para que, doravante, evite a reedição das falhas apontadas nos itens: “Licitações” (classificação incorreta); “Resultado Primário”; “Pessoal” e “Atendimento às Instruções, Lei Orgânica e Recomendações do Tribunal”.

2.11. Ante o exposto, no mérito, **VOTO pela emissão de Parecer FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE MURUTINGA DO SUL, 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:

- aprimore seu planejamento, a fim de evitar alterações orçamentárias significativas como as verificadas nos autos, pois tal anomalia pode tornar o orçamento uma mera peça de ficção;
- reavalie as suas políticas no sistema educacional, no sentido de adequar suas ações, perseguindo melhores notas já para os próximos estudos do INEP, bem como melhorar o nível de desempenho em matemática, nas medições do IDESP;
- promova estudos, por intermédio do setor responsável de compras, visando ampliar, ao máximo, a abrangência de aquisição de bens, através de certame licitatório, conforme mencionado no corpo do voto;
- implemente ações voltadas ao saneamento das falhas anotadas nos tópicos: “Licitações” (classificação incorreta); “Resultado Primário”; “Pessoal” e “Atendimento às Instruções, Lei Orgânica e Recomendações do Tribunal”.



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



DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO