



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 15/07/14

82 TC-001761/026/12

Prefeitura Municipal: Oscar Bressane.

Exercício: 2012.

Prefeito(s): Marcos Antonio Elias.

Advogado(s): Claudinei Aparecido Mosca.

Acompanha(m): TC-001761/126/12 e Expediente(s): TC-001753/004/13.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-4 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-4 - DSF-II.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as contas anuais atinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE OSCAR BRESSANE.

1.2. A conclusão do laudo elaborado pela Unidade Regional de Marília/UR-4 consigna, em síntese, as seguintes ocorrências:

PLANEJAMENTO

- O Município não editou o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- Análise do Programa de Governo 0004 - Assistência Médica e Sanitária demonstrou as seguintes impropriedades: a estrutura física da Unidade Básica de Saúde em tela necessita de adequações; pesquisa realizada informou que 7,69% dos entrevistados afirmaram ter encontrado a UBS fechada quando procuraram atendimento e 28,21% indicaram não ter encontrado medicamentos quando necessário;

A LEI DO ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

- A Prefeitura Municipal não criou o Serviço de Informação ao Cidadão;

DO CONTROLE INTERNO

- O Controle Interno não foi regulamentado e o responsável não produz relatórios periódicos quanto às suas funções institucionais;

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA



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



- Cancelamento de empenhos a pagar não liquidados em decorrência da ausência de repasses derivados de convênios firmados com outros Órgãos, trazendo distorções nos resultados do exercício em prejuízo ao princípio da evidenciação contábil;

DÍVIDA ATIVA

- Discrepância entre valores informados pelo Setor de Lançadoria da Prefeitura Municipal e aqueles lançados pelo Setor de Contabilidade, especificamente no que toca ao registro, pela contabilidade, do cancelamento de créditos tributários;
- Setor de Lançadoria não traz informações sobre os valores de recebimentos lançados pela contabilidade, e a existência de créditos prescritos, alegando a ausência de tais relatórios no sistema informatizado utilizado;
- Não foram disponibilizadas memórias de cálculo da atualização da Dívida Ativa inscrita;
- Redução de 30,04% dos recebimentos em relação ao exercício anterior, demonstrando a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de cobranças de débitos pela municipalidade;

ENSINO

- Diferença no saldo financeiro do FUNDEB não esclarecida;

PRECATÓRIOS

- Incorreções no cálculo do saldo e pagamento de precatórios;
- Pagamentos efetuados por meio de depósito judicial em nome dos credores;

DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

- Despesas com contratação da empresa de assessoria jurídica não se mostraram justificadas, tendo em vista a existência de cargo em comissão de Assessor de Gabinete para Assuntos Jurídicos;

TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAS

- Pendências de lançamentos demonstradas nas conciliações bancárias de 31.12.2012 e que perduram há vários meses, sem adoção de providências;
- Levantamento geral de bens móveis e imóveis apresenta valor superior ao registrado na Contabilidade;

LICITAÇÕES

- Tomada de Preços n.º 03/2012: inobservância ao princípio da publicidade, única empresa proponente foi habilitada sem atendimento ao disposto no edital quanto à qualificação econômico-financeira;



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



- Realização de despesas com aquisição de gêneros alimentícios, medicamentos, material de processamento de dados e serviços gráficos e editoriais sem adoção de processo licitatório;

CONTRATOS

EXECUÇÃO CONTRATUAL: Atraso na execução de obra para construção de um Espaço Educativo do Programa Pró-infância, sem adoção de aditamento contratual e sem aplicação de penalidades;

ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- Página eletrônica do Município não divulga o PPA, LDO, LOA, balanços do exercício e parecer prévio do Tribunal de Contas;

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- Incorreções no Cadastro de Credores, com classificação errônea quanto à identificação dos mesmos (CNPJ/CPF do MF), conforme consulta ao Sistema AUDESP;
- Classificação errônea da modalidade licitatória, na emissão das notas de empenhos;
- Preenchimento incorreto do Questionário de Serviços de Saneamento Básico enviado ao Sistema AUDESP;

PESSOAL

- Cargos em comissão que não possuem características de direção, chefia ou assessoramento;
- Similaridade de alguns cargos comissionados;

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- Documentos entregues extemporaneamente ao Audesp;
- Atendimento parcial às recomendações constantes do voto das contas do exercício de 2010 (TC-002700/026/10);

DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA

- Despesas com propaganda a partir de 07 de julho, em desacordo com a Lei Eleitoral;

DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

- **Expediente TC-1753/004/13** – Trata-se de resposta ao Ofício CG.C.DER Nº 2822/2013, encaminhada pelo Prefeito Municipal. A matéria foi tratada no exame das contas de 2012.



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



1.3. Notificado, o Responsável exerceu o contraditório, procurando afastar, ou justificar, as impropriedades suscitadas.

1.4. A **Assessoria Técnica**, sob os aspectos econômico-financeiros, consignou que as contas não mostram uma posição de equilíbrio, já que os resultados foram positivos.

Sobre a diferença a menor paga pela Municipalidade a título de precatórios, de R\$ 101,74, por falta de atualização (R\$ 1.808,05, valor atualizado pela Fiscalização, – R\$ 1.706,31, valor pago), entendeu tratar-se de valor inexpressivo, logo, incapaz de comprometer a totalidade da gestão. Cita vários julgados nesse sentido.

Ao final, opinou pela emissão de parecer **favorável** à aprovação das contas.

1.5. No âmbito jurídico, o **Órgão Técnico** asseverou que, embora inalteradas as falhas apontadas nos setores de ensino e pessoal, os índices que norteiam esta Corte estiveram adequadamente postados, sugerindo que se recomende adoção de medidas para regularização.

Quanto aos gastos com publicidade e propaganda, acolheu o argumento de que se destinaram à divulgação de atos públicos, necessários ao cumprimento da legislação pertinente.

Propôs recomendações no tocante às demais impropriedades, e o prosseguimento, em autos próprios, das questões anotadas no item “licitações e contratos”.

Nesses termos, posicionou-se pela emissão de **parecer favorável**, no que foi acompanhada pela **Chefia da ATJ**.

1.6. O **Ministério Público de Contas**, no tópico planejamento, sugeriu recomendação para que a Origem institua o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, em atendimento à Lei Federal 12.305/10.



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



Relativamente ao controle interno, entendeu necessário determinar à Municipalidade que regulamente o sistema, elabore os relatórios periódicos e atribua a responsabilidade a servidor de carreira.

No que tange às incongruências detectadas no quadro de pessoal, relativas aos cargos em comissão, propôs recomendação ao Executivo para que promova a adequação de seus quadros, conforme os preceitos da Constituição Federal.

Ao exposto, e na esteira dos preopinantes, manifestou-se pela emissão de **parecer favorável**, com recomendações.

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE OSCAR BRESSANE.

2.2. A documentação acostada aos autos revela que o Município promoveu os seguintes investimentos:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	27,50%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	67,25%	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)	20,35%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	46,62%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal		
Encargos Sociais: recolhimentos efetuados		

2.3. Os indicadores mais importantes no âmbito das contas anuais, tais como as aplicações mínimas de recursos nos setores do ensino e da saúde, bem como a observância ao limite máximo para gastos com pessoal, se mostram em conformidade com a Constituição Federal e a legislação aplicável.

2.4. Sob o prisma orçamentário e financeiro, verifica-se que a Administração Municipal obteve um superávit orçamentário de R\$ 279.475,63, correspondente a 2,53% da receita arrecadada, que elevou o resultado financeiro positivo proveniente de 2011 para R\$ 469.875,70 no exercício em exame.



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



Ademais, ao final de 2012, o saldo da dívida consolidada foi reduzido em 31%, em relação ao exercício anterior, passando a representar 3,2% da Receita Corrente Líquida, e, em 31/12/2012, havia liquidez, da ordem de R\$ 680.293,05, para cobertura das despesas empenhadas e liquidadas nos dois últimos quadrimestres, em atendimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em relação ao aumento de 0,93% da taxa da despesa de pessoal nos últimos 180 dias do mandato, infere-se que nada tem a ver com os atos de gestão expedidos a partir de 05/07/2012.

2.5. No setor de planejamento, destaca-se a ausência de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, mas, segundo a defesa, o Município integra o Consórcio Intermunicipal da Vale do Paranapanema – CIVAP, e está realizando um estudo técnico para sua elaboração, conforme documentação juntada aos autos.

Acerca das inadequações dos programas e ações governamentais, como no caso da Unidade de Saúde Básica, afirmou o Interessado que o Posto de Saúde acabou de passar por reformas, com a ampliação do atendimento e da estrutura física.

Noticiou, também, o Responsável a regularização do Serviço de Informação ao Cidadão, aduzindo que, apesar do pequeno porte do Município, este tem procurado atender às disposições legais, e que as informações, quando solicitadas, são devidamente prestadas aos interessados. De todo modo, o Executivo implantou e mantém em funcionamento o portal da transparência, em que são divulgados os dados relativos às contas, como previsto em lei.

Face aos esclarecimentos prestados, considero as falhas passíveis de relevação, sem prejuízo das recomendações necessárias. Determino à Fiscalização que, em próximo roteiro, verifique a adoção e eficácia das medidas corretivas anunciadas.

2.6. Também deverão ser alvo de averiguação, em futura inspeção ordinária no Município, as providências anunciadas no tocante ao controle interno, em especial, a elaboração de projeto de lei, visando à normatização do sistema.



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



2.7. No que tange à diferença de R\$ 7.396,18, apurada pela Fiscalização, consta da defesa que se refere ao pagamento de empenhos contabilizados em dotação do Fundeb, destinados à aplicação de recursos próprios, sem desatender ao mínimo constitucional.

A impropriedade pode ser relevada, mas remetida ao campo das **recomendações** para que se evite a reincidência.

2.8. A instrução indica a existência de erros no cálculo do saldo e pagamento de precatórios, e a realização de depósitos judiciais em nome dos credores.

Nesse tocante, compartilho do posicionamento da Assessoria Técnica, no sentido de que valor, correspondente a R\$ 101,74, é inexpressivo para comprometer a totalidade da gestão.

Ademais, a Municipalidade quitou R\$ 59.793,38, que representa o total da parcela do regime ordinário a que estava obrigada a pagar, bem como R\$ 1.706,31, equivalente a 98,84% do valor devido, referente ao regime especial anual.

2.9. No capítulo licitações, faz-se necessária a formalização de **autos próprios** para análise da Tomada de Preços nº 03/2012, que visou à contratação de empresa de engenharia para construção de um Espaço Educativo Infantil, face às incongruências verificadas na execução do Contrato decorrente do mencionado certame.

Ainda nesse tópico, apontou a Fiscalização a existência de despesas com gêneros alimentícios, medicamentos, material de processamento de dados e serviços gráficos e editoriais, que teriam ultrapassado os valores licitados ou sem respaldo em procedimento licitatório.

Em suas razões, o Responsável explicou que as compras de alimentos e materiais de limpeza foram realizadas para atender situação emergencial em várias áreas da Municipalidade, e que, no caso dos medicamentos, não houve falta de controle e planejamento, mas elevado número de pessoas reconhecidamente carentes. Já em relação aos materiais gráficos, o consumo é bastante variado, motivo pelo qual se mantém apenas estoques mínimos.



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



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 se afirmar que houve efetivo descumprimento da Lei Federal nº 8.666/93.

No caso, não tendo a equipe de Fiscalização detectado desvio quanto aos preços praticados, tampouco prejuízo na execução dessas despesas, acolhem-se as razões de defesa, até porque, segundo informado pelo Prefeito Municipal, atualmente o Executivo não adquire mais nenhum produto sem prévia licitação.

Não obstante, é pertinente **recomendar** à Origem que, sempre que possível, proceda à realização de certame para aquisição de compras e serviços, nos termos do artigo 37, XXI, da Constituição Federal, valendo-se do sistema de registro de preços, quando o caso assim recomendar.

2.10. As pendências de lançamentos demonstradas nas conciliações bancárias, que perduram há meses, deverão ser imediatamente eliminadas, o que será verificado em próximo roteiro pela fiscalização da Casa.

2.11. Na área de pessoal, detectou-se a existência de cargos em comissão que não possuem características ou não se enquadram nas hipóteses do inciso V do art. 37 da Constituição Federal, por serem originariamente técnicos.

De fato, cargos como os de Professor de Educação Física, Psicopedagoga e Motorista do Gabinete – os 02 (dois) últimos vagos em 31/12/2012 – estão atrelados a funções de natureza operacional, que, por isso, devem ser atribuídas a servidores efetivos, admitidos mediante concurso público, sob pena de violação ao artigo 37, II, da Constituição Federal.

Inadequada, também, a forma de provimento, como cargo em comissão, da vaga de Estagiário.

Importante destacar que cargos em comissão devem ser utilizados somente em posições que elevem e melhorem o nível da gestão pública; nunca para o desempenho de atividades ordinárias e operacionais.



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



Nunca é demais lembrar que a quantidade de cargos dessa natureza deve ser razoável, para que não reste comprometida a eficiência da Administração.

Nesse contexto, **recomendo** à Origem que adote as providências necessárias à regularização da situação apurada e, mediante cuidadosa análise, proceda a um maior detalhamento das atribuições de todos os cargos em comissão previstos em seu quadro de pessoal, atendendo ao disposto no inciso V do artigo 37 da Constituição Federal.

2.12. Quanto às despesas com propaganda e publicidade, ficaram abaixo da média despendida nos 03 (três) últimos exercícios financeiros ao longo do exercício de 2012, e, além disso, relacionaram-se à divulgação de atos oficiais, restando atendidas as Leis de Responsabilidade Fiscal, de Licitações e Contratos e de Acesso à Informação.

2.13. Os apontamentos remanescentes foram afastados ou podem ser relevados, até porque não têm força suficiente para contaminar as contas. Cabe, no entanto, recomendação à Origem para que, doravante, evite a reedição das falhas consignadas nos itens: “dívida ativa”; “bens patrimoniais”; “demais despesas elegíveis para análise”; “análise do cumprimento das exigências legais”; “fidedignidade dos dados informados ao sistema Audesp”, e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e recomendações do Tribunal”.

2.14. 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 certa ineficiência no setor de ensino.

De fato, basta consultar o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo – IDESP¹, referente a 2012, que avalia a melhoria da qualidade do ensino e de gestão escolar, para se concluir que, apesar de ter investido o mínimo constitucional obrigatório na educação, Oscar Bressane não obteve resultados eficientes.

Os dados mostram que, no exercício em exame, 20,6% dos alunos do 5º ano da rede municipal obtiveram nível de desempenho “abaixo do básico” em matemática. Em 2011, esse índice foi de 7,7%, o que evidencia a piora havida nessa matéria.



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



O último estudo realizado pelo IDEB (2011) também demonstra involução, pois, naquele exercício, a Municipalidade não obteve a esperada melhora na qualidade do ensino ofertado à população, especialmente aos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental, cuja nota não atingiu a meta do IDEB.

Na verdade, entre 2009 e 2011, houve uma redução significativa, tanto das notas dos alunos dos anos iniciais como dos anos finais do ensino fundamental, como exposto no quadro a seguir:

	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - IDEB							
	Anos iniciais do Ensino Fundamental				Anos finais do Ensino Fundamental			
	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
	2009	2011	2009	2011	2009	2011	2009	2011
Redes:								
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	-	-	-	-	-	-	-	-
Município	6,9	6,1	6,0	6,4	5,4	4,8	4,3	4,6

Sendo assim, deverá a Origem reavaliar sua política educacional, visando à obtenção de melhores notas, principalmente em relação aos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental, já para os próximos estudos do INEP.

2.15. Por fim, observo que, na edição de 2010 do Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS², Oscar Bressane classificou-se no Grupo 3, que agrega os municípios com baixos níveis de riqueza e bons indicadores de longevidade e escolaridade:

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

² Sistema de indicadores socioeconômicos destinado a subsidiar a formulação e avaliação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento dos municípios paulistas. Compõe-se de 04 indicadores: três sintéticos setoriais, que mensuram as condições atuais de um município em termos de renda, escolaridade e longevidade, com classificação dos 645 municípios do Estado de São Paulo, segundo cada uma dessas dimensões, e uma tipologia constituída de 05 grupos, denominada grupos do IPRS, que resume a situação dos municípios segundo os três eixos considerados, sem, no entanto, ordená-los.



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



- *Riqueza* - Posições no ranking: 2008 – 567^a; 2010 – 564^a. O Município somou pontos em seu escore de riqueza no último período, e avançou posições nesse *ranking*. Entretanto, seu índice situou-se abaixo do nível médio estadual;

- *Longevidade* - Posições no ranking: 2008 – 13^a; 2010 – 11^a. O Município registrou valor acima da média estadual no escore de longevidade e avançou posições nesse *ranking*, a despeito da estabilidade apresentada no indicador dessa dimensão;

- *Escolaridade* - Posições no ranking: 2008 – 53^a; 2010 – 5^a. Entre 2008 e 2010 o município aumentou seu indicador agregado de escolaridade e melhorou sua posição no *ranking*. Seu escore era superior ao nível médio do Estado.

Em síntese, o Município teve seus indicadores agregados de riqueza e escolaridade crescentes, mantendo estável seu escore de longevidade. Em termos de dimensões sociais, os escores de longevidade e escolaridade encontravam-se acima da média do Estado, fato que, no entanto, não prejudica a recomendação feita no item anterior.

2.16. 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 OSCAR BRESSANE, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- institua o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e o Serviço de Informação ao Cidadão;
- providencie a regulamentação do sistema de controle interno, segundo orientação contida no Comunicado SDG nº 32/2012 deste Tribunal;
- evite a reincidência de falhas de contabilização das aplicações dos recursos do Fundeb e ensino;
- 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;



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



- observe com maior rigor a Lei de Licitações e Contratos;
- elimine as pendências de lançamentos observadas nas conciliações bancárias;
- adote medidas voltadas à regularização do quadro de pessoal, para que os cargos em comissão limitem-se ao desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento, e proceda ao detalhamento das atribuições de todos os cargos, que devem estar previstas em lei;
- regularize as falhas anotadas nos tópicos: “dívida ativa”; “bens patrimoniais”; “demais despesas elegíveis para análise”; “análise do cumprimento das exigências legais”; “fidedignidade dos dados informados ao sistema Audeesp”, e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e recomendações do Tribunal”.

Deverá constar do ofício, também, alerta para que a Origem envide esforços no setor de educação, com a finalidade de melhorar as notas dos alunos do ensino fundamental, em relação aos índices do IDEB e IDESP.

Proponho a formação de **autos próprios** para análise da Tomada de Preços nº 03/2012 e da execução do Contrato dela decorrente.

MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO
AUDITOR SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO