

**CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO**  
**PRIMEIRA CÂMARA**                      **SESSÃO: 09/03/10**

**CONTAS ANUAIS**

80 TC-001542/026/08

**Prefeitura Municipal:** Américo de Campos.

**Exercício:** 2008.

**Prefeito(s):** Cesar Schumacher de Alonso Gil.

**Acompanha(m):** TC-001542/126/08.

**Auditada por:** UR-11 - DSF-I.

**Auditoria atual:** UR-11 - DSF-I.

Em apreciação, no processo em epígrafe, as contas anuais, referentes ao exercício de 2008, da PREFEITURA MUNICIPAL DE AMÉRICO DE CAMPOS.

O relatório de Auditoria, que resulta de inspeção "in loco", constitui fiel retrato da gestão em apreço, seja sob o aspecto administrativo, seja sob os prismas econômico-financeiro, contábil e patrimonial.

O documento - produzido pela Unidade Regional de Fernandópolis - revela a incidência de falhas e irregularidades, cuja descrição, em síntese, vê-se a seguir:

1. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - Verificou-se que não constava da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) o Anexo de Metas e Riscos Fiscais.

2. ROYALTIES - A Administração não dispunha de conta específica para movimentação dos recursos referentes aos royalties, "daí ensejando o desvio de finalidade combatido no parágrafo único, do artigo 8º, da Lei de Responsabilidade Fiscal".

3. OUTROS ÍNDICADORES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - Os indicadores na saúde foram:

| <b>Estatísticas Vitais e Saúde</b>                                                                                 | <b>Município<br/>Américo<br/>de<br/>Campos</b> | <b>Região<br/>de<br/>Governo</b> | <b>Estado</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------|---------------|
| <b>Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)<sup>1</sup></b>                                           | 17,24                                          | 21,21                            | 12,56         |
| <b>Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)<sup>2</sup></b>                                        | -                                              | 14,46                            | 15,20         |
| <b>Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)<sup>3</sup></b> | -                                              | 102,96                           | 127,5         |
| <b>Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)<sup>4</sup></b>  | 4.833,51                                       | 3.611,39                         | 3.750,8       |
| <b>Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)<sup>5</sup></b>                                                 | 7,69                                           | 9,57                             | 7,31          |

Os indicadores na educação foram:

| <b>Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB<sup>6</sup></b> |                                            |             |              |             |                                          |             |              |             |
|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|-------------|--------------|-------------|------------------------------------------|-------------|--------------|-------------|
|                                                                        | <b>Anos Iniciais do Ensino Fundamental</b> |             |              |             | <b>Anos Finais do Ensino Fundamental</b> |             |              |             |
|                                                                        | <b>IDEB Observado</b>                      |             | <b>Metas</b> |             | <b>IDEB Observado</b>                    |             | <b>Metas</b> |             |
|                                                                        | <b>2005</b>                                | <b>2007</b> | <b>2007</b>  | <b>2021</b> | <b>2005</b>                              | <b>2007</b> | <b>2007</b>  | <b>2021</b> |
| <b>Rede Municipal Brasil</b>                                           | 3,4                                        | 4,0         | 3,5          | 5,7         | 3,1                                      | 3,4         | 3,1          | 5,1         |

1 Razão entre os óbitos de menores de um ano residentes numa unidade geográfica, num determinado período de tempo (no caso, um ano) e os nascidos vivos da mesma unidade nesse período.

2 Razão entre os óbitos de menores de cinco anos de residentes em uma unidade geográfica, em determinado período de tempo (no caso, um ano), e os nascidos vivos da mesma unidade nesse período.

3 Razão entre os óbitos da população de 15 a 34 anos em uma unidade geográfica, em determinado período de tempo (no caso, um ano), e a população nessa faixa etária estimada para o meio do período.

4 Razão entre os óbitos da população de 60 anos e mais em uma unidade geográfica, em determinado período de tempo, no caso, um ano, e a população nessa faixa etária estimada para o meio do período.

5 Proporção de Mulheres com idade inferior a 18 anos e que tenham tido pelo menos um filho nascido vivo no ano de referência, em relação ao total de mulheres que tiveram filhos nesse mesmo período.

<sup>6</sup> O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep /MEC), tendo como objetivo traçar um retrato e metas para o sistema de ensino no Brasil. Maiores detalhes podem ser obtidos em: [http://ideb.inep.gov.br/Files/Site/Download/Ideb-nota\\_explicativa16\\_09\\_08.pdf](http://ideb.inep.gov.br/Files/Site/Download/Ideb-nota_explicativa16_09_08.pdf).

|                                   |     |            |            |     |     |            |            |     |
|-----------------------------------|-----|------------|------------|-----|-----|------------|------------|-----|
| <b>Rede Privada Brasil</b>        | 5,9 | <b>6,0</b> | <b>6,0</b> | 7,5 | 5,8 | <b>5,8</b> | 5,8        | 7,3 |
| <b>Rede Estadual São Paulo</b>    | 4,5 | 4,7        | 4,6        | 6,6 | 3,8 | 4          | 3,8        | 5,8 |
| <b>Rede Estadual no Município</b> | -   | -          | -          | -   | 4,9 | 4,9        | 4,9        | 5,1 |
| <b>Rede Municipal</b>             | 5,0 | <b>6,6</b> | <b>5,1</b> | 5,4 | 4,9 | <b>4,9</b> | <b>4,9</b> | 5,1 |

4. ENSINO - a) O investimento no Setor atingiu 26,28% da Receita oriunda de impostos. b) Informa-se, porém, a incidência de falha de natureza contábil. É que havia "divergências na contabilização e aplicação de valores do FUNDEB, havendo demonstração de montante superior ao efetivamente recebido".

5. SAÚDE - a) O dispêndio no setor atingiu 22,56% da Receita. b) Note-se que os documentos oficiais revelavam gasto da ordem de 23,37%. Como algumas parcelas não eram próprias do setor, acabaram glosadas, resultando assim, no percentual acima citado. c) A Prefeitura não dispunha de Plano de Carreiras, cargos e salários para os servidores da área da Saúde. A implantação do plano é prevista no inciso VI, do artigo 4º, da Lei Federal nº 8.142/90, e constitui "requisito essencial para que o Município receba recursos do Fundo Nacional de Saúde".

6. ADIANTAMENTOS - Constatou a Auditoria que, contrariando normas da Lei Municipal nº 1.314/01, os responsáveis não juntaram aos processos administrativos os comprovantes de recolhimento de importâncias utilizadas. Entretanto, após determinação desta Corte, a Administração passou a fazê-lo, regularizando, assim, a falha.

7. LICITAÇÕES - a) A Administração instaurou, durante o exercício, 41 Certames Licitatórios (04 Tomadas de Preços e 37 Convites). b) Foram instaurados dez certames, na modalidade Convite, objetivando serviços de recapeamento asfáltico. Tratando-se de serviços da mesma natureza, e no mesmo local, a modalidade licitatória apropriada era a Tomada de Preços, em função do valor total envolvido (R\$ 1.249.119,44). Assim, confirma-se o fracionamento irregular de licitação. c) A Administração firmou contratos diretos -

dispensa de licitação - visando a prestação de serviços Médicos e Laboratoriais. Os valores totais ultrapassavam o limite de isenção de certames, eis que demandavam a instauração de Convites.

8. INSTRUÇÕES - A Prefeitura deixou de atender, em sua integralidade, as Instruções desta Corte, pois enviou fora do prazo regulamentar os documentos do Sistema AUDESP, além de deixar de encaminhar alguns documentos. Também deixou de atender recomendações deste Tribunal.

A Autoridade responsável, regularmente notificada, ofereceu justificativas a propósito das questões suscitadas no relatório de Auditoria.

A argumentação disposta no documento resume-se como segue:

a) PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - Segundo a Autoridade, constava, sim, da Lei de Diretrizes Orçamentárias o Anexo das Metas e Riscos Fiscais, documento que, quando da inspeção "in loco", havia sido retirado para extração de cópias. Assim, alertada a Administração, "de pronto foi providenciado o retorno daquele Anexo à Lei em questão (...)".

b) ROYALTIES - Informa que, "tão logo alertada pela douta Auditoria, da exigência legal de conta bancária para a movimentação dos recursos esta Administração providenciou, estando a irregularidade devidamente sanada". Esclarece que a ausência de conta vinculada "não significou que a receita (...) tenha sido desviada para finalidades outras, que não (...) em energia, pavimentação, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico".

c) ENSINO - Com relação às divergências verificadas, alega que "as cotas do FPM eram escrituradas conforme comunicados recebidos do Tesouro Nacional (...). Todavia, ao serem creditadas, referidas cotas sofriam a retenção da DRU e o saldo em conta era sempre inferior". De todo modo, assegura que determinou "que doravante a escrituração seja efetuada com os valores efetivamente recebidos".

d) SAÚDE - Discorre longa e detalhadamente sobre as glosas realizadas pela Auditoria, com as quais discorda, invocando, em síntese, a autonomia dos Municípios, tida como "a faculdade que detém o ente político-administrativo de se autogovernar".

e) ADIANTAMENTOS - Afirma que a falha acabou superada, já que a "Administração passou a juntar aos autos dos processos de Adiantamento os comprovantes de recolhimento do numerário não utilizado (.,..)".

f) LICITAÇÕES - Justifica o fracionamento de convites, argumentando, em síntese, que cada procedimento correspondia a determinado convênio, firmado com o fim de executar específicas parcelas de recapeamento, ou seja, os valores vinculados aos convênios eram suficientes apenas para fazer face a determinadas parcelas dos serviços licitados. Em resumo, para a Autoridade, os atos questionados não constituem ofensa ao § 5º, do artigo 23, da Lei nº 8.666/93. Procura justificar a contratação de serviços médicos sem licitação, observando, em síntese, que, no caso, era inviável a instauração de licitação, pois não havia como prever a necessidade de serviços, realizados ao longo do ano. Daí a contratação de empresas especializadas, de forma direta.

g) INSTRUÇÕES - Relata que "a Prefeitura entregou ao ilustre Auditor os documentos que não teriam sido encaminhados ao Sistema AUDESP". Garante que determinou "rigoroso cumprimento das instruções e determinações desse E. Tribunal".

A Assessoria Técnica, em pronunciamento específico a propósito do investimento na área da Saúde, manteve os termos do relatório, rejeitando, assim, as ponderações da Autoridade responsável.

No mérito, observando que "as poucas falhas detectadas (...) podem ser lançadas ao campo das recomendações, não influenciando no juízo de valor para fins de emissão de parecer prévio", opinou no sentido da emissão de Parecer Favorável à aprovação das contas em apreciação.

É importante descrever, em resumo, o comportamento da Administração, no que diz respeito à condução dos setores e segmentos fundamentais de gestão, bem como os principais indicadores econômico-financeiros:

1. O investimento no Ensino atingiu 26,28% da Receita oriunda de impostos.
2. Os recursos do FUNDEB foram utilizados em sua integralidade, cabendo aos profissionais do Magistério o equivalente a 89,26%.
3. Em prol do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde, a Prefeitura destinou 22,56% da receita.
4. A despesa com Pessoal e Reflexos alcançou 41,42% da Receita Corrente Líquida. Ressalte-se que nos últimos 180 dias do mandato, a despesa sofreu redução da ordem de 1,56%.
5. O resultado da Execução Orçamentária evidencia superávit da ordem de 17,66% da receita arrecadada.
6. O superávit Financeiro do exercício foi de R\$ 2.436.347,68. Em relação ao exercício anterior (déficit de R\$ 152.192,13), verifica-se um acréscimo de 1.700,84%.
7. Já o resultado Econômico, que foi positivo, decresceu 30,32% em relação a 2007. Passou de R\$ 3.905.358,26 para R\$ 2.721.439,57.
8. O saldo Patrimonial cresceu 49,96% em relação ao exercício anterior, pois passou de R\$ 5.447.669,70 para R\$ 8.169.109,27.
9. O Ativo Disponível (Caixa e Bancos) importava em R\$ 2.494.596,74, ao passo que a Dívida Consolidada Líquida, somada ao Passivo Financeiro, era inferior, de forma que, ao final do exercício, restava um saldo financeiro de R\$ 914.235,50.
10. Aos Agentes Políticos - Prefeito e Vice-Prefeito - atribuíram-se, a título de Subsídio, importâncias consentâneas com a Lei de fixação.

É o relatório.

AOAG/mazs.

Contas anuais, atinentes ao exercício de 2008, da PREFEITURA MUNICIPAL DE AMÉRICO DE CAMPOS.

Investiu a Administração, em prol da manutenção e do desenvolvimento do Ensino, volume de recursos da ordem de 26,28% da Receita oriunda de impostos. Assim, confirmase o pleno atendimento ao disposto no artigo 212, da Constituição Federal.

O gasto total com recursos do FUNDEB atingiu sua integralidade. Destes, o equivalente a 89,26% destinou-se aos Profissionais do Magistério. Considera-se, dessa sorte, atendidos o disposto no inciso XII, do artigo 60, do ADCT, da Constituição Federal e o artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/07, respectivamente.

Em favor do desenvolvimento dos programas e ações de Saúde, a Prefeitura direcionou 22,56% da receita. Trata-se de volume de recursos superior ao mínimo obrigatório. Atendido fielmente, portanto, o disposto no inciso III, do artigo 77, do ADCT, da Carta Magna.

A despesa com Pessoal e Reflexos, correspondente a 42,4% da Receita Corrente Líquida, manteve-se dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A propósito, nos últimos 180 dias do mandato, a despesa diminuiu o equivalente a 1,56%, restando atendido o disposto no artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O resultado da Execução Orçamentária evidencia superávit de 17,66% da receita arrecadada.

Tal resultado orçamentário acabou por reverter o déficit financeiro de 2007 (R\$ 152.192,13) para um superávit de R\$ 2.436.347,68.

O resultado Econômico do exercício foi positivo em R\$ 2.721.439,57. Em relação ao exercício anterior, constata-se um decréscimo da ordem de 30,32%.

O saldo Patrimonial foi elevado de R 5.447.669,70 para R\$ 8.169.109,70. A diferença a maior corresponde a 49,96%.

Ao final do exercício anterior, a Dívida Consolidada Líquida atingiu o valor de R\$ 1.380.732,29, correspondendo a 16,92% da Receita Corrente Líquida. Com relação ao exercício em exame, as peças contábeis apontavam a existência de Passivo Permanente (R\$ 1.127.372,65) e Passivo Financeiro (R\$ 452.988,59). Em contrapartida, o Ativo disponível (Caixa e Bancos) importava em R\$ 2.494.596,74. Sendo assim, ao final de 2008, contava a Prefeitura com uma disponibilidade líquida da ordem de R\$ 914.235,50. Em resumo, verifica-se que, no curso de 2008, a Administração, além de extinguir a Dívida Consolidada Líquida vinda do exercício anterior, encerrou o ano com considerável saldo financeiro.

Da análise dos números descritos, pode-se inferir, com absoluta nitidez, que mereceu a Prefeitura, no curso do exercício em exame, correta condução do erário, máxime considerando os resultados superavitários obtidos, envolvendo os diversos indicadores econômico-financeiros, mas também levando em conta a extinção da Dívida Consolidada Líquida e, ainda, a existência de disponibilidade financeira, ao final do exercício, o que corresponde a considerável reforço ao orçamento e exercício subsequente.

É relevante salientar, aliados à excelente situação econômico-financeira com que encerrou o exercício, o fato de que a Administração, não obstante isto, direcionou aos segmentos fundamentais de gestão, volumes de recursos superior aos mínimos obrigatórios - como educação e saúde -, sem falar na moderada despesa com Pessoal, que, aliás, decresceu ligeiramente no período compreendido nos últimos 180 dias do mandato.

Do ponto de vista administrativo, algumas falhas e equívocos cometeu a Prefeitura, mas não o suficiente para

refletir de maneira negativa, no mérito das contas, haja vista a natureza formal de que se revestem - pelo menos em sua maioria.

Ao lado desse aspecto, tem-se que acabaram descaracterizadas, pelo menos a maioria, as questões suscitadas no relatório de Auditoria, mediante plausíveis esclarecimentos, ou eficaz ação administrativa.

Senão vejamos.

Em primeiro lugar, destoa o desempenho da gestão no concernente à saúde pública. Consoante verificou a Auditoria, a Municipalidade registra uma taxa de mortalidade senil superior ao número observado na Região de Governo, assim como, no próprio Estado de São Paulo.

No relativo à mortandade infantil, verifica-se que o nível de perdas de vidas tem se mantido acima dos valores observados no Estado.

Neste aspecto, é preciso salientar que a média do Estado e, mormente, da Região em que está localizado o Município de Américo de Campos são valores de referência para o balizamento das políticas públicas da Administração Pública.

Em particular, a média da Região de Governo consiste em um padrão alcançável para o Gestor Público, dado que, por definição, é composta por valores de Municípios que compartilham de características sócio-econômicas semelhantes às de Américo de Campos.

Ainda neste espírito, frise-se que o limite constitucional de 15% de gastos em saúde corresponde ao mínimo aceitável e, de modo algum, a meta a definir as ações da Gestão. Deve, antes, o Executivo Municipal se orientar por indicadores que revelem o verdadeiro estado da saúde pública no Município.

Depreende-se, portanto, a necessidade de uma maior atenção com as políticas de saúde pública da Prefeitura Municipal, pois, repita-se, a despeito do

cumprimento dos limites de gasto no setor, é evidente o imperativo de maiores esforços no combate a mortalidade.

Em prosseguimento, no que concerne aos instrumentos de Planejamento da Gestão, como afirma a ilustre Autoridade responsável, continha, de fato, a Lei de Diretrizes Orçamentárias o Anexo de Metas e Riscos. É que o documento havia sido retirado para extração de cópias, de maneira que, por ocasião da inspeção "in loco", a zelosa auditoria detectou a falta da peça que, repita-se, acabou anexada ao diploma legal, tendo sido analisada posteriormente.

Com relação à receita de Royalties, a Autoridade assegura que providenciou a Administração a abertura de conta específica para movimentação dos recursos, superando, destarte, a omissão antes detectada, que, nas circunstâncias, afigura-se-me relevável. Ressalte-se que não se demonstra, no particular, eventual desvio de finalidade no direcionamento da receita, sendo pertinente concordar com o justificante, segundo o qual "a falta de conta bancária (...) não significou que a receita (...) tenha sido desviada para finalidades outras que não despesas com energia, pavimentação, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico".

Igualmente superada resulta a questão envolvendo a área educacional, mais precisamente à escrituração dos valores do FUNDEB. Ocorre que, conforme a Autoridade, a contabilização era efetuada com base em comunicados do Tesouro Nacional, os quais se referiam aos valores brutos. O importante é que, de futuro, como assevera o ilustre Justificante, a escrituração será "efetuada com os valores efetivamente recebidos".

Informa a Autoridade que a "Administração Municipal passou a juntar aos autos dos processos de Adiantamento os comprovantes de recolhimento do numerário não utilizado, dessa forma atendendo a determinações dessa Casa". Sendo assim, é de se considerar ultrapassada a falha detectada quando da inspeção "in loco", cuja incidência não terá acarretado prejuízos de qualquer natureza, afigurando-se, por isso mesmo, de caráter meramente formal.

A Autoridade noticia a adoção de medidas voltadas ao "rigoroso cumprimento dos prazos, das instruções e determinações desse E. Tribunal". Diante da assertiva, vislumbro motivos para, relevando a omissão, considerar superado o óbice.

Resta analisar a matéria relativa ao setor licitatório, ante as questões suscitadas e, em detalhes, dispostas no insuspeito relatório de Auditoria.

Consta que a Administração, independentemente de licitação, realizou despesas com o pagamento de serviços médicos e laboratoriais. Pode-se depreender - mormente das justificativas interpostas - que as despesas questionadas referem-se a todo o exercício, geradas a partir da execução de serviços esporádicos, imprevisíveis, exigidos em determinadas ocasiões, não configurando, pois, objetos passíveis de aquisição por intermédio de saudável disputa em procedimento licitatório. Obviamente, o processamento de licitação exige que seja previamente conhecido o objeto pretendido e sua iminente necessidade. No caso particular, pelo que se deduz, não se caracteriza tal hipótese, já que, na medida da necessidade, decidia-se pela realização das atividades, que, por decorrência, afigurava-se imprescindível, como, por exemplo, determinados medicamentos, ou necessidade de exames laboratoriais específicos. Sendo assim, não há como deixar de acolher as contra-razões interpostas e considerar descaracterizada a dúvida suscitada no relatório.

De todo modo, deve a Administração, na medida do possível, mediante rigoroso planejamento, prever antecipadamente a necessidade de semelhantes serviços ou objetos, para, a partir daí, adquiri-los por via de licitação, restringindo despesas diretas quando presentes, efetivamente, circunstâncias de fato autorizadoras das medidas questionadas.

Mas, no que se refere à formalização de vários convites, em vez de única Tomada de Preços, deixo de acolher os esclarecimentos ofertados, dada a sua absoluta improcedência. A rigor, o procedimento correto - e legal -, na espécie, consistiria na instauração de tantos quantos

certames se fizessem necessários, porém na modalidade identificada pelo valor total do objeto pretendido.

Como afirma, com propriedade, a zelosa Auditoria, "ainda que os recursos utilizados para as licitações sejam, em parte, oriundos de convênios com o Governo Estadual e Federal, não se justifica o fato da origem não ter utilizado a modalidade Tomada de Preços (...), dessa forma atendendo o previsto no artigo 23, § 4º, da citada Lei Federal de Licitações".

Seja como for, permito-me reservar, para análise específica, os convites questionados e respectivos contratos, em procedimento apartado único, por envolver objeto semelhante, bem como por oferecer condições para melhor instrução das matérias.

No mérito, ponho-me de pleno acordo com a Assessoria Técnica, que sugere positivo deslinde processual.

O meu VOTO, em face do relatado, e considerando os elementos de instrução do processo, é no sentido da emissão de PARECER FAVORÁVEL às contas anuais, atinentes ao exercício de 2008, da PREFEITURA MUNICIPAL DE AMÉRICO DE CAMPOS, ressaltando os atos pendentes de apreciação por este Tribunal de Contas.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício, dirigido ao órgão de origem, transmitindo-se-lhe recomendações, como seguem:

- a) Rigorosa e atenta observância à Legislação Licitatória, devendo promover, como medida prévia às aquisições de bens e serviços, planejamento adequado de necessidades de suprimentos, de modo a adquirir, mediante licitação, sempre que possível, a totalidade de produtos e bens.
- b) Promoção de medidas que impliquem a correção de falhas que porventura remanesçam dentre as consignadas no relatório de Auditoria, devendo, doravante, evitar que se repitam semelhantes impropriedades.

- c) Adoção de políticas públicas visando reduzir imediatamente a mortalidade senil e infantil, dando maior ênfase aos segmentos carentes da população, a fim de imprimir tendência de convergência às médias estaduais.

Determino, finalmente, a formação de autos apartados para análise específica dos certames e respectivos contratos firmados com vistas aos serviços de pavimentação e recapeamento asfáltico (fls. 37/38 e 62/63 do processo principal e, 382/665, dos volumes Anexos (II, III e IV).

**EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO**  
**CONSELHEIRO**

AOAG/mazs/GALF.