

CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 22/06/10**

CONTAS ANUAIS

59 TC-001700/026/08

Prefeitura Municipal: Santana de Parnaíba.

Exercício: 2008.

Prefeito(s): José Benedito Pereira Fernandes.

Advogado(s): Clayton Machado Valério da Silva, Marcelo Palavéri e outros.

Acompanha(m): TC-001700/126/08.

Auditada por: GDF-3 - DSF-I.

Auditoria atual: GDF-3 - DSF-I.

Em apreciação, no processo em epígrafe, as contas anuais, atinentes ao exercício de 2.008, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DE PARNAÍBA.

A conclusão do laudo de auditoria, elaborado pela 3ª DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO, apresentou, em síntese, ressalvas aos seguintes aspectos:

1. **PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA** - descaracterização do planejamento, cuja Lei Orçamentária Anual autoriza a suplementares em até 50% do orçamento das despesas;
2. **DÍVIDA ATIVA** - baixo índice de recuperação de créditos; o acréscimo de 16,4% no saldo da dívida é resultante da cobrança ineficiente;
3. **MULTAS DE TRÂNSITO** - a auditoria apontou que a Prefeitura aplicou R\$ 19.701,67 em despesas que não se coadunam com o regramento da matéria;
4. **ROYALTIES** - a Prefeitura não movimentou em conta vinculada sua receita de royalties, ensejando desvio de finalidade;
5. **ENSINO** - Divergência de 0,58% entre o apurado pela Prefeitura Municipal e o Sistema AUDESP; Não utilização correta das contas do sistema AUDESP pela Origem; Não obstante os repetidos alertas, o Executivo Municipal não adotou as providências necessárias para os devidos ajustes; Considerando-se a glosa dos restos a pagar não quitados até 31/01/2009, no valor de R\$ 7.097.340,37, a utilização dos recursos deste Fundo foi de apenas 83,16%, portanto, abaixo dos 95% mínimos

preconizados, descumprindo assim o art. 21 da Lei nº. 11.494, de 2007; Restos a Pagar não pagos até 31/01/2009, no montante de R\$ 7.108.669,74; Glosas no valor de R\$ 17.919,50, referente às despesas efetuadas, em desacordo com os objetivos da Educação; Não aplicou a totalidade do saldo residual do FUNDEF, possibilitando o desvio de finalidade combatido no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal; O saldo financeiro do FUNDEF em 31/12/2008 diverge entre o apresentado pela Prefeitura Municipal e o Sistema AUDESP; Não utilização correta das contas do sistema AUDESP pela Origem;

6. **SAÚDE** - Restos a Pagar não pagos até 31/01/2009, no montante de R\$ 7.471,50; Plano Municipal de Saúde não apresenta quantitativos físicos e financeiros;
7. **OUTRAS DESPESAS** - realização de despesas sem a devida motivação e embasamento legal exigíveis, em razão de seu significativo valor, variedade de ocorrência e ausência de justificativas, apresentando diversas irregularidades, alcançando praticamente todos os adiantamentos do Executivo, tais como: nas notas de empenho não figura o prazo para prestação de contas da despesa; Prestação de Contas com prazo superior a 30 dias;
8. **ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS** - descumprimento;
9. **PESSOAL** - Existência de cargos em comissão, criados por lei, que não se revestem das características de direção, chefia e assessoramento, contrariando o disposto no art. 37, inciso V da Constituição Federal - dentre os cargos em comissão registrados pela auditoria estão: Administrador Regional Alphaville, Administrador Regional Fazendinha, Assistente de Diretor de Escola, Assistente Executivo de Gabinete I, II e III, Auxiliar de Gabinete I e II, Consultor Técnico, Coordenador de Gestão e Controle, Coordenador Municipal de Compras e Licitações, Orientador Pedagógico, Ouvidor Geral, Supervisor de Secretaria, Tesoureiro Geral; os provimentos desses cargos afrontam ao disposto no inciso II, do art. 37, da Constituição Federal; comparando a composição do quadro funcional do exercício de 2008, que contém 6.490 cargos ocupados, contra os 5.401 cargos do exercício de 2007, concluiu-se que houve um recrudescimento da ordem de 1.089 cargos, representando 16,8%;

10. **TESOURARIA** - Movimentação de conta bancária em instituição financeira não oficial, descumprindo o disposto no artigo 164, § 3º da CF/88;
11. **ALMOXARIFADO** - Falha na guarda e na organização do armazenamento de materiais não inventariados pelo almoxarifado; Divergências entre o registrado e a contagem física dos itens; Empilhamento inadequado, colocando em risco a segurança do pessoal, bem como a conservação dos produtos guardados; Saída de medicamentos ao arrepio da necessária requisição e autorização administrativa; Ala dos medicamentos psicotrópicos tinha a porta aberta por ocasião da inspeção;
12. **BENS PATRIMONIAIS** - Descumprimento ao artigo 94 da Lei 4.320/64, uma vez que não houve a devida elaboração dos termos de responsabilidade de bens;
13. **ATENDIMENTO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL** - Divergências na apuração da Receita Corrente Líquida e no total da despesa com pessoal; A Origem não vem cumprindo o determinado no Manual Básico de procedimento deste Tribunal;
14. **RESTRIÇÕES AO ÚLTIMO ANO DE MANDATO** - O Poder Executivo não atendeu ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal; Não obstante os repetidos alertas, o Executivo Municipal não adotou as providências necessárias para os devidos ajustes; os gastos com publicidade e propaganda superaram a média despendida nos 3 (três) últimos exercícios financeiros (2005-2007)
15. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** - atendimento parcial das recomendações do Tribunal;

A Autoridade responsável, notificada regularmente, ofereceu esclarecimentos em face do conteúdo do relatório de Auditoria.

A Secretaria-Diretoria Geral manifestou-se a partir da análise da peça justificatória, em confronto com o conteúdo do relatório e demais elementos que integram a instrução processual.

Observou o órgão técnico, a prática de algumas irregularidades formais pela Administração, que podem ser relevadas, com recomendações.

Sobre o apontamento da auditoria de que o Município não teria cumprido o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, entendeu acertada a pretensão da origem em afastar do saldo devedor de 31/12/08, os restos a pagar não liquidados.

Consignou que o efetivo montante de restos a pagar processados corresponde R\$12.165.004,91 (Total de RP em 31/12 R\$ 19.968.795,26 - RP não processados R\$7.803.790,35) que descontado do saldo existente no final do exercício vem resultar suficiência de caixa: R\$4.267.751,65.

Dai, a Secretaria-Diretoria Geral entendeu que o Município atendeu ao disposto no artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto ao artigo 21, da Lei Federal 11.494/07, entendeu que restou demonstrado nos autos que, ao final do exercício de 2008, o Município não havia gasto 95% dos recursos do Fundeb dentro do exercício em que os recebeu, em decorrência da glosa de restos a pagar não pagos até o mês de janeiro de 2009.

Ante a insuficiente aplicação de recursos oriundos do FUNDEB no período, concluiu pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas.

Abaixo, verifica-se o comportamento da Administração, no que concerne à condução dos setores e segmentos fundamentais de gestão, assim como os principais indicadores econômico-financeiros:

1. Em prol da manutenção e do desenvolvimento do Ensino, a Administração despendeu 25,62% da receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, a Prefeitura aplicou 60,75% da Receita do FUNDEB;
3. A aplicação dos recursos do FUNDEB atingiu 99,17% dos valores recebidos, após a reintegração dos restos a pagar que haviam sido excluídos pela auditoria;
4. A parcela diferida do Fundeb foi empenhada e paga no primeiro trimestre do exercício seguinte, portanto, a totalidade dos recursos do mencionado fundo foi aplicada;

5. Em favor do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde, a Administração aplicou 18,65% do Produto da Arrecadação de Impostos Diretos e Transferências Constitucionais.
6. A despesa com Pessoal e Reflexos, da ordem de 39,93% da Receita Corrente Líquida, manteve-se dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
7. O resultado da execução orçamentária evidencia de superávit R\$25.854.000,88, equivalente a 8,85% da Receita Arrecadada.
8. O resultado financeiro do exercício anterior evidenciou déficit de R\$23.804.106,46, e no exercício, o déficit diminuiu para R\$4.409.393,42.
9. O resultado econômico, no exercício em exame, foi positivo em R\$60.415.666,44.
10. O resultado Patrimonial foi positivo em R\$160.014.402,03.
11. A dívida consolidada líquida do exercício examinado foi de R\$13.883.474,47, equivalente a 4,63% da receita corrente líquida, enquanto que no exercício anterior essa dívida representou 9,09% dessa mesma receita.
12. Os precatórios a que estava o Município obrigado a solver foram totalmente pagos.
13. Não foram constatados pagamentos a maior aos Agentes Políticos — Prefeito e Vice-Prefeito.

Os autos integraram a pauta da Sessão de 18/05/10 desta Egrégia Câmara, resultando a análise da matéria adiada em virtude do pedido de vista do eminente Conselheiro Antonio Roque Citadini.

Por meio do expediente TC - 19.332/026/10, vieram justificativas complementares na forma de memoriais, que foram submetidos ao eminente Revisor.

É o relatório.

Ala.

VOTO PROFERIDO NA SESSÃO DE 18/05/10

PRIMEIRA CÂMARA
ITEM: 59

SESSÃO: 18/05/10
TC-001700/026/08

Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2.008, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO PARNAÍBA.

As receitas arrecadadas de impostos e aquelas oriundas do Fundeb, durante o transcorrer do exercício examinado, foram aplicadas pela municipalidade, conforme determinam os dispositivos legais e constitucionais, consoante quando abaixo:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	25,62%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	60,75%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	99,17%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	18,65%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	39,93%	Máximo = 54%

Em relação às finanças do Município, obteve a Administração superávit orçamentário de R\$25.854.000,88, que correspondeu a 8,85% da Receita Arrecadada, indicando situação de equilíbrio, já que esse resultado produziu reflexos nos demais, especialmente, a significativa redução do déficit financeiro.

Corroborar no juízo positivo de valor, sensível redução na dívida consolidada líquida, em relação ao exercício anterior.

Nada obstante a situação confortável em relação aos números apresentados, inadequada se revela a expressiva licença orçamentária concedida ao Executivo, autorizada por intermédio da Lei Orçamentária Anual a promover abertura de créditos suplementares até 50% do orçamento.

O fato pode prejudicar a vontade popular, uma vez que propicia ao Executivo modificar parte considerável do orçamento, tornando-o, em última análise, mera peça coadjuvante. Além do mais, é um percentual incompatível com o índice inflacionário do País.

No caso concreto, contudo, a despeito da inadequada autorização legislativa, a execução orçamentária operou-se regularmente, não tendo havido desvios por parte do Executivo.

Sob o aspecto fiscal, o laudo de auditoria anotou que o Município não teria cumprido o artigo da Lei de Responsabilidade Fiscal, em face da insuficiência de recursos financeiros, para cobertura dos restos a pagar de 31/12/08.

Entretanto, filio-me à manifestação da Secretaria-Diretoria Geral, quando consignou acertada a pretensão da origem em afastar, do saldo dos sobreditos restos a pagar, aqueles não liquidados, porque ainda não se traduziram em bens e serviços para a Administração.

Consoante o cálculo demonstrado pelo órgão técnico, de fls. 158/161, apontando que as despesas dos dois últimos quadrimestres contaram com disponibilidade de caixa para suportar o saldo de restos a pagar, descontados os não liquidados, é de se constatar que a Prefeitura cumpriu as determinações contidas no artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em relação ao parágrafo único, do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, observou-se uma diminuição nas despesas de pessoal da ordem de 3,19%, dando, portanto, atendimento ao dispositivo legal em comento.

No que toca à aplicação dos recursos do Fundeb, o laudo de auditoria teria apurado uma aplicação de 83,16% até 31 de dezembro de 2008, em face da exclusão de restos a pagar não pagos até o dia 31/01/2009, anotando, por isso,

que o Município não atendeu ao que determina o artigo 21, da Lei nº. 11.494 de 2007.

Entretanto, constatou o órgão de instrução que o Município pagou no primeiro trimestre de 2009 a totalidade dos recursos do Fundeb, concluindo que o Município atendeu ao dispositivo contido no artigo 21, §2º, do citado diploma legal.

Quanto às argumentações interpostas pela defesa, de querer ver reincorporadas na aplicação dos recursos do Fundeb as despesas excluídas pela auditoria, a título de restos a pagar não quitados até 31 de janeiro de 2009, creio que merecem acolhimento.

Principalmente, porque, no caso concreto, o Município empenhou à conta do Fundeb, até 31/12/08, R\$43.944.361,32, montante que representou 99,17% do total dos recursos recebidos desse fundo, acima, portanto, do mínimo legal de 95%.

O procedimento de excluir restos a pagar do Fundeb, não pagos até 31 de janeiro do exercício subsequente, que causou a redução para 83%, é inadequado, a teor do que prescreve a própria legislação do fundo, que ressalva a utilização da parcela diferida para até o dia 31 de março do exercício subsequente.

Aliás, essa é a orientação traçada pela SDG à auditoria por meio da Nota Técnica nº 41.

Há que se ressaltar, ainda, que os valores inscritos em restos a pagar estavam amparados com a disponibilidade financeira, na conta vinculada do Fundeb.

Outro ponto que deve ser sopesado no juízo das contas, refere-se ao esforço da Administração em não só utilizar os recursos provenientes do Fundeb, mas também a sobra financeira do extinto Fundef, equivalente a um saldo de R\$ 8.420.304,49. Desse montante, a municipalidade utilizou quase que a sua totalidade, exatos R\$ 7.625.025,19, tomando o devido cuidado para não efetuar gastos desnecessários, o que, caso contrário, estaria o interesse público prejudicado.

Devido a toda essa situação e, ainda, porque restou demonstrado que a municipalidade quitou a totalidade da parcela diferida do Fundeb até 31 de março do exercício subsequente, dentro, portanto, do prazo legal, é que discordo da manifestação externada pela Secretaria-Diretoria Geral.

Assim, considero atendido o artigo 21, da Lei nº. 11.494 de 2007.

Outra questão abordada no laudo de auditoria refere-se ao tópico "pessoal".

A auditoria observou, no quadro da municipalidade, a existência de cargos em comissão, criados por lei, que não se revestem das características de direção, chefia e assessoramento, conforme determina o inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal.

Dentre os cargos em comissão relacionados no laudo de auditoria figuram o de Administrador Regional Alphaville, Administrador Regional Fazendinha, Assistente de Diretor de Escola, Assistente Executivo de Gabinete I, II e III, Auxiliar de Gabinete I e II, Consultor Técnico, Coordenador de Gestão e Controle, Coordenador Municipal de Compras e Licitações, Orientador Pedagógico, Ouvidor Geral, Supervisor de Secretaria e Tesoureiro Geral.

Em suas alegações, a autoridade afirma que os cargos em comento possuem realmente natureza necessária para provimento em comissão, e que todos eles são considerados de confiança, uma vez que possuem como característica comum a convivência privativa do Chefe do Executivo ou com seus assessores mais próximos.

Alegou, ainda, que, diante das funções que ocupam e das tarefas que desempenham, necessitam gozar de total confiança por parte do Administrador, complementando que, pela maioria dos cargos apontados, pela simples leitura de sua nomenclatura, verifica-se que estão de acordo com o artigo 37, inciso V, da Constituição Federal.

Excetuando-se os cargos de Auxiliar de Gabinete I e II, além do Orientador Pedagógico, de fato, parece assistir razão ao defendente, até porque o órgão de instrução da Corte não demonstrou cabalmente que os cargos

relacionados desempenham atividades operacionais e sujeitas ao que dispõe o artigo 37, II, da Constituição Federal.

Entendo necessário, na peculiaridade dos autos, recomendar à origem, para que, doravante, adote medidas, visando dar a transparência necessária, com relação às atribuições dos cargos em comissão, discriminando nas respectivas leis de criação o devido detalhamento acerca das funções a serem desempenhas pelos ocupantes dos cargos, para que no quadro de pessoal permaneçam cargos em comissão, apenas, para desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento.

Em relação aos precatórios, a Administração quitou todo o valor a que estava obrigada a pagar.

Constatou-se que houve recolhimentos dos encargos sociais e, ainda, que os repasses dos duodécimos à Câmara Municipal ocorreram regularmente, de acordo com o dispositivo constitucional pertinente.

Quanto às demais falhas, nenhuma delas significativa, algumas mereceram plausíveis esclarecimentos pela defesa e as demais, relativas aos planos orçamentários; às inconsistências contábeis verificadas nos demonstrativos; aos adiantamentos; aos processos licitatórios; à ordem cronológica de pagamentos e ao controle do almoxarifado, podem ser relevadas, por não terem força suficiente para comprometer a totalidade das contas, mas devem ser objeto de especial atenção da Prefeitura, para que sejam efetivamente sanadas.

No tocante ao desempenho operacional da educação e a despeito do cumprimento dos limites mínimos da área, o sistema de ensino público no Município, conforme o laudo de auditoria, mostra que a Administração Pública, para os anos iniciais do ensino fundamental, situou-se aquém do desempenho estadual de ensino, bem como do sistema privado de ensino. Para os anos finais, o desempenho do Município situou-se aquém, apenas, do sistema privado de ensino.

Diante disso, fica recomendado ao Executivo que implemente medidas para melhorar o sistema educacional para alcançar, ao menos, num primeiro momento, o índice da rede estadual para os anos iniciais, visando melhorar a formação

de capital humano o que, conseqüentemente, irá influenciar a própria qualidade de vida da população.

Outro aspecto a ser destacado refere-se à atuação qualitativa da Administração em outra área de vital importância dos Municípios Brasileiros, que é a saúde.

Quanto ao desempenho operacional do Município e a despeito do cumprimento dos limites mínimos estabelecidos na Constituição Federal, segundo dados obtidos da Fundação SEADE, consolidados no quadro abaixo, a análise da situação da saúde pública no Município suscita correções.

Estatísticas Vitais e Saúde	Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	2008	13,66	12,48	12,56
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	2008	15,52	14,51	14,56
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2008	84,92	124,12	120,75
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2008	3.286,72	3.577,99	3.656,94
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	2008	7,20	6,42	7,13

Analisando os índices obtidos, infere-se que as taxas de mortalidade infantil e na infância, além do índice relativo às mães adolescentes, destoam dos demais índices obtidos pelo Município. Esses índices encontram-se acima da média da região de governo e da média estadual.

Cabe salientar, quanto a eles, que as médias do Estado e da Região em que está localizado o Município devem ser tomadas como referência para o balizamento das políticas públicas da Administração.

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 para se adequar aos índices estadual e regional nos pontos suscitados.

No mérito, VOTO no sentido da emissão de Parecer **FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2.008, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DE PARNAÍBA, ressaltando os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício, dirigido ao órgão de origem, transmitindo-se-lhe recomendação para adoção de providências no sentido da não repetição das falhas evidenciadas, bem como envidar esforços para reduzir, na área da saúde, as taxas de mortalidade infantil e na infância, bem como o índice de mães adolescentes.

Recomendo, ainda, na área da educação, elevar os índices observados para os anos iniciais e finais do ensino fundamental, uma vez que se encontram abaixo dos índices observados na rede estadual e na rede privada brasileira.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

Ala

PRIMEIRA CÂMARA
ITEM: 59

SESSÃO: 22/06/10
TC-001700/026/08

Contas anuais, exercício de 2.008, da
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO PARNAÍBA.

Os autos integraram a pauta da Sessão de 18/05/10
desta Egrégia Câmara, resultando a análise da matéria
adiada em virtude do pedido de vista do eminente
Conselheiro Antonio Roque Citadini, após ter proferido voto
no sentido da emissão de parecer favorável à aprovação das
Contas.

Por meio do expediente TC - 19.332/026/10, vieram
justificativas complementares na forma de memoriais, os
quais foram submetidos a Vossa Excelência, eminente
Presidente.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

Ala