

SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO MARCOS RENATO BÖTTCHER
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 05/07/10**

CONTAS ANUAIS

58 TC-001786/026/08

Prefeitura Municipal: Herculândia.

Exercício: 2008.

Prefeito(s): José Carlos Rodrigues Adorno.

Acompanha(m): TC-001786/126/08.

Auditada por: UR-4 - DSF-I.

Auditoria atual: UR-4 - DSF-I.

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

A conclusão do laudo de auditoria, elaborado pela Unidade Regional de Marília, apresentou, em síntese, ressalvas aos seguintes aspectos:

1. **PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA** - autorização na LOA de percentual acima da inflação para abertura de créditos adicionais suplementares, qual seja, 30%; distorção do orçamento mediante inúmeras alterações; disposições contidas indevidamente na LOA sobre a possibilidade de realização de transposição, remanejamento e transferência de verbas orçamentárias; ocorrência de transposições e transferências de dotações orçamentárias mediante decreto (reincidência);
2. **RENÚNCIA DE RECEITAS** - Prescrição de créditos tributários; Falta de compensação de créditos, caracterizando renúncia de receitas; receita de água e esgoto: controle e cobrança ineficazes da tarifa de água e esgoto, pela sua precariedade e fragilidade e utilização de tarifa fixa, sem hidrômetro, em desatendimento aos princípios da economicidade e eficiência;
3. **DÍVIDA ATIVA** - a auditoria informa a ocorrência de prescrição de créditos, item reincidente; divergência entre os registros do Setor de Tributação e as peças contábeis; não inscrição da dívida em relação às taxas de água e esgoto; não atualização dos valores inscritos em dívida ativa em reincidência;

4. **APLICAÇÃO NO ENSINO** - Inconsistências dos dados lançados no sistema AUDESP; insuficiência financeira para cobertura dos restos a pagar; Falta de controle na gestão dos recursos financeiros do Fundeb; despesas glosadas da Educação por não se caracterizarem como típicas do setor;
5. **APLICAÇÃO NA SAÚDE** - Inconsistências dos dados lançados no sistema AUDESP; Insuficiência financeira para cobertura dos restos a pagar; Existência de restos a pagar não quitados até 31/01/09, no valor de R\$79.755,84; Não elaboração dos quantitativos físicos e financeiros do Plano Municipal de Saúde; Ausência de elaboração do plano de metas a serem executadas no exercício de 2008; Ausência de participação do Secretário Municipal da Saúde na movimentação financeira do setor (reincidência);
6. **OUTRAS DESPESAS** - Adiantamentos: Existência de despesas decorrentes de adiantamentos concedidos a servidores sem a comprovação da veracidade dos gastos efetuados; Adiantamentos concedidos a agentes políticos; entre os exercícios de 2005 a 2008 houve um acentuado crescimento quanto aos gastos efetuados com material de distribuição gratuita, notadamente no setor assistência social, que, embora amparadas legalmente, não restaram devidamente comprovados os motivos desse crescimento (49% em relação à média);
7. **RESULTADOS** - déficit de execução na ordem de 1,42%; descompasso das receitas e despesas no curso do exercício, com emissão de ofícios de alerta; abertura de créditos adicionais sem cobertura financeira; Acréscimo do déficit financeiro em relação a 2007, em face do resultado orçamentário negativo;
8. **TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS** - CONCEDIDOS: execução dos Programas Saúde da Família, Agentes Comunitários e Saúde Bucal por entidade beneficiária de subvenção, com configuração de mera terceirização de mão-de-obra, com proposta de sugestão para a sua regularização; alteração do Estatuto, especificamente quanto ao seu objetivo (inclusão de finalidade para colaboração na área da saúde), apenas em 2009, com o seu efetivo registro; Entidade mantida quase que exclusivamente com recursos públicos, demonstrando total dependência financeira; Falhas na formalização das prestações de contas; o assunto está sendo tratado no processo específico TC-1497/004/09;

9. **LICITAÇÕES** - das licitações realizadas no decorrer do exercício em exame, foi formalizado apenas um certame com a finalidade de aquisição de medicamentos, cuja contratação totalizou R\$ 36.619,76, entretanto, as despesas processadas para tais aquisições atingiram o montante anual de R\$ 422.671,13, de diversos estabelecimentos;
10. **ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS** - descumprimento em razão da existência de restos a pagar ao final do exercício;
11. **PESSOAL** - durante o exercício foi desembolsada a importância de R\$ 143.796,85 com horas extraordinárias para os servidores efetivos, de forma continuada (todos os meses e em quantidades fixas), envolvendo servidores nas diversas áreas. Houve inobservância e descumprimento das normas e requisitos legais que regulamentam a matéria, como solicitação pelo chefe ou responsável pelo Setor sem a devida justificativa acerca do interesse público e a necessidade da realização do trabalho excepcional; não foi apresentado controle por parte do setor requisitante certificando se as horas extras pagas foram efetivamente trabalhadas; **ACÚMULO IRREGULAR POR INCOMPATIBILIDADE DE HORÁRIO E DE CARGOS:** o Município de Herculândia, qualificado a receber incentivos aos Programas Agentes Comunitários da Saúde e Saúde da Família, efetivou terceirização por intermédio da Associação Centro Comunitário de Herculândia. O repasse na importância de R\$ 440.580,13, proveniente de fontes municipal e federal, serviu para cobrir as despesas com pessoal e encargos. Nas prestações de contas, verificou-se que a maioria dos funcionários contratados, para a execução dos programas implementados, possuía também vínculo com o Município de Herculândia, por nomeação em concurso público e/ou em face de Convênio de Municipalização. Constatou-se, ainda, que os profissionais ainda prestavam serviços em outros órgãos públicos e/ou entidades privadas;
12. **ATENDIMENTO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL** - Limite de Despesas com Pessoal: inconsistências dos dados lançados no sistema AUDESP, em face do envio de informações incorretas quanto aos valores relativos à RCL;
13. **RESTRIÇÕES DE ÚLTIMO ANO DE MANDATO** - Despesas com Publicidade e Propaganda: não atendimento ao disposto no artigo 73, inciso VII, da Lei Federal n. 9.504/97,

haja vista a superação da média das despesas realizadas a este título nos últimos três exercícios, bem como a de 2007;

14. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** - Entrega extemporânea da documentação, via eletrônica (AUDESP); 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.

Consoante o órgão técnico, as justificativas apresentadas em relação ao acúmulo de cargos remunerados pelos médicos, por intermédio da Associação Centro Social Comunitário, para execução do PSF, podem ser aceitas, pois não há se falar em incompatibilidade de horários.

O órgão técnico propôs que a auditoria verifique o cumprimento das medidas anunciadas.

A Secretaria-Diretoria Geral opinou pela emissão de parecer favorável às presentes 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 25,25% da receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, a Prefeitura aplicou 77,0% da Receita do FUNDEB;
3. A aplicação dos recursos do FUNDEB atingiu 100,0% dos valores recebidos;
4. Não houve parcela diferida do Fundeb;
5. Em favor do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde, a Administração aplicou 20,96% do Produto da Arrecadação de Impostos Diretos e Transferências Constitucionais.

6. A despesa com Pessoal e Reflexos, da ordem de 33,40% da Receita Corrente Líquida, manteve-se dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
7. O resultado da execução orçamentária evidencia déficit de R\$144.224,90, equivalente a 1,42% da Receita Arrecadada.
8. O resultado financeiro do exercício anterior evidenciou déficit de R\$110.003,17, e no exercício o déficit foi de R\$276.218,07.
9. O resultado econômico, no exercício em exame, foi positivo em R\$762.232,95.
10. O resultado Patrimonial foi positivo em R\$5.649.725,67.
11. A Dívida Consolidada Líquida no exercício em exame foi de R\$81.094,22, representando 0,78% da receita corrente líquida, enquanto que no exercício anterior essa dívida representou 1,30% dessa mesma receita.
12. Não havia precatórios para pagamento no exercício.
13. Não foram constatados pagamentos a maior aos Agentes Políticos — Prefeito e Vice-Prefeito.

É o relatório.

Ala.

Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2.008, da PREFEITURA MUNICIPAL DE HERCULÂNDIA.

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, quais sejam:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	25,25%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	77,00%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100,00%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	20,96%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	33,40%	Máximo = 54%

No tocante às finanças do Município, embora a auditoria tenha apurado déficit na execução orçamentária, pode-se afirmar que os números analisados demonstraram uma situação de equilíbrio.

Isso porque, a execução orçamentária da Prefeitura, que resultou num déficit de R\$144.224,90, correspondente a 1,42% da receita arrecadada, foi ocasionada, em sua maior parte, por restos a pagar processados, no valor de R\$ 74.760,00, relativos à falta de transferência da Secretaria de Estado da Habitação, do convênio firmado para aplicação na infra-estrutura do Município.

Não fosse a mencionada ausência do repasse, o déficit corresponderia a 0,69% da receita arrecadada, que,

certamente, é de pouca representatividade, patamar fácil de ser revertido e tolerável.

Assim já decidiu o E. Plenário, na sessão de 09/06/2010, ao reformar o r. Parecer desfavorável emitido nos autos do processo TC - 1611/026/08, referente às contas da Prefeitura Municipal de Indiaporã, exercício de 2.008.

"...

Como evidenciam os elementos do processo, a Administração realizou diversas despesas que deveriam ser cobertas por recursos estaduais e federais, cujos repasses não foram efetuados em tempo hábil, o que provocou o involuntário desequilíbrio orçamentário, no montante de R\$ 698.231,57, equivalente a 7,13% da arrecadação, bem como a elevação do déficit financeiro que, em 31 de dezembro de 2008, alcançou R\$ 942.963,17.

Verifica-se, na espécie, que os gastos inscritos em "Restos a Pagar", vinculados a recursos provenientes de Convênios, atingiam a cifra de R\$ 808.287,10, cuja quantia superava o valor do déficit orçamentário (R\$ 698.231,57).

Resta claro, portanto, que se os recursos previstos tivessem ingressado nos cofres municipais, tal como era avençado, a situação seria bem diferente, pois a Administração teria obtido superávit orçamentário, assim como poderia registrar um inexpressivo resultado financeiro negativo.

Por esse raciocínio, tem-se, ainda, que disponibilidades de caixa eram suficientes para saldar os compromissos assumidos, não havendo falar em afronta ao artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

..."

E foi nesse mesmo sentido que, também, decidiu o E Plenário nos autos do processo TC - 2453/026/02, que tratou das Contas Prefeitura Municipal de Nova Luzitânia, referentes ao exercício de 2002, Sessão de 31/08/2005.

Nas peças de planejamento, nota-se inadequada a expressiva licença orçamentária concedida ao Executivo, autorizada por intermédio da Lei Orçamentária Anual, a promover abertura de créditos suplementares até 30% 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.

Entretanto, no caso concreto, a execução orçamentária operou-se regularmente, não tendo havido desvios por parte do Executivo.

Ainda, sobre as peças de planejamento, cabe razão à auditoria no tocante à inserção de dispositivo na Lei Orçamentária que autorize o Poder Executivo a proceder à transposição de recursos.

A despeito das razões do defendente de que não há na Constituição Federal exigência de lei específica para referida autorização, o plano de governo serviu para expor, ao Legislativo, a forma com que o Executivo conduziria a resolução dos problemas sociais, financeiros e econômicos da localidade.

A transposição de recurso, conforme apregoa a Magna Carta (artigo 167, VI), ao contrário da argumentação da defesa, deve ser por intermédio de lei especial.

Na obra "Direito Municipal Brasileiro" (15ª edição - 2ª tiragem - página 290) o renomado mestre "Hely Lopes Meirelles", já definia com clareza a proibição de transposição de recursos, *in verbis*:

*"A transposição de recursos é uma contingência de toda Administração diante da variabilidade dos fatos e da modificação das condições que atuaram na elaboração do orçamento; e, por isso mesmo, é admitida dentro de certos critérios técnicos e legais. Havendo necessidade de transposição, total ou parcial, de dotação de um elemento para outro, dentro ou fora da mesma unidade orçamentária, será indispensável que, por **lei especial**, se anule a verba inútil ou sua parte excedente e se transfira o crédito resultante dessa anulação para a dotação insuficiente. Essa exigência constitucional, todavia, não se aplica aos casos em que se admite dotação global (programas especiais de trabalho, entidades da Administração indireta), nos quais a discriminação das parcelas se faz por decreto do Executivo ou por ato do dirigente da entidade, na forma estatutária, conforme o caso, com possibilidade de alteração por ato da mesma natureza."*

Assim, a propósito, este Tribunal vem decidindo, conforme se verifica, entre outros, nos autos dos processos TC-1696/026/08 e TC-1787/026/08, referentes

às Contas anuais do exercício de 2008 das Prefeituras Municipais de Santa Fé do Sul e Iacri.

De qualquer forma, as falhas sobre o item "Planejamento", nas peculiares circunstâncias, podem ser relevadas, cabendo recomendação à origem, para que evite reedição.

Sob o aspecto fiscal, o laudo de auditoria constatou que a Prefeitura cumpriu as determinações contidas no artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que houve redução de iliquidez entre 30/04/08 (373.550,77) e 31/12/08 (321.399,10).

Em relação ao parágrafo único, do artigo 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal, observou-se uma diminuição nas despesas de pessoal em 90% no mês de dezembro/08, indicando o atendimento ao dispositivo legal em comento.

Quanto ao apontamento no tópico "Outras Despesas", de que foram concedidos adiantamentos aos agentes políticos, por estarem as despesas devidamente discriminadas no documento fiscal, ou na prestação de contas, demonstrando a transparência em qualquer tipo de gasto realizado com o recurso público, afasta-se qualquer censura.

As demais questões suscitadas pela auditoria, referentes à concessão de adiantamentos, como a falta de transparência dos gastos na documentação juntada ao processo, além da ausência de um controle efetivo acerca dos deslocamentos dos servidores, envolvendo gastos com refeições e abastecimentos de veículos, devem ser objeto de atenção da origem.

No capítulo "dívida ativa", o laudo de auditoria anotou a prescrição de créditos tributários, relativos a ISSQN, taxa de licença e IPTU, entretanto, entendo que possam ser acolhidas as explicações da autoridade responsável, porque se tratou de créditos de pequenos valores, cuja providência judicial seria mais dispendiosa do que a possível receita que seria auferida.

Deve, porém, o Município, se não existente, editar lei municipal regulando a matéria, com o estabelecimento de valor mínimo a permitir o cancelamento

da dívida ativa, caso não obtenha êxito no recebimento do crédito pelo sistema de cobrança ordinário, evitando, nesse caso, a cobrança judicial, para não incorrer em gastos desnecessários.

No tópico "pessoal", o apontamento sobre acúmulo irregular de cargos dos profissionais da saúde, por incompatibilidade de horários de trabalho, deverá ser analisado com maior profundidade em autos apartados.

Quanto ao item "licitações", que se realizaram no decorrer do exercício em exame, a auditoria constatou que a Prefeitura formalizou apenas um certame, objetivando a aquisição de medicamentos, cuja contratação totalizou R\$ 36.619,76. No entanto, as despesas realizadas com aquisições de medicamentos atingiram o montante de R\$ 422.671,13, em diversos estabelecimentos.

Vejo que o caso merece ser tratado em autos próprios, já que as despesas, pelo montante envolvido, deveriam ser planejadas e adquiridas por meio de prévia licitação, até mesmo por meio de ata de registro de preços.

As demais falhas apontadas, umas mereceram plausíveis esclarecimentos pela defesa, outras não solvidas, mas pela sua relevância não interferiram no resultado das contas, entretanto, devem ser objeto de especial atenção da municipalidade, para que se evite reedição: inconsistências contábeis; as anotadas na saúde e no ensino; inadequado sistema de cobrança no fornecimento de água e coleta de esgoto, bem como a ausência de inscrição em dívida ativa da taxa de água e esgoto; pagamento de horas extras acima do limite legal permitido; despesas com publicidade e propaganda.

No mais, constatou-se que houve recolhimento dos encargos sociais e, ainda, que os repasses dos duodécimos à Câmara Municipal ocorreram regularmente, de acordo com o dispositivo constitucional pertinente.

Sob outro prisma, no que tange à saúde e a despeito do cumprimento dos limites mínimos da área, o exame do desempenho operacional do Município, segundo dados obtidos da Fundação SEADE, consolidados no quadro abaixo, indica falhas na sua execução.

Estatísticas Vitais e Saúde	Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	2008	28,04	14,43	12,56
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	2008	37,38	15,54	14,56
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2008	200,33	121,42	120,75
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2008	5.342,08	3.913,00	3.656,94
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	2008	10,28	10,43	7,13

Observando os índices obtidos, infere-se que as taxas de mortalidade da população infantil, na infância, da população jovem e da população idosa, além do índice relativo às mães adolescentes encontram-se bem acima da média da região de governo e da média estadual, exceto quanto a este último em relação à média da região de governo.

É bom ressaltar 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 orientar-se 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 para se corrigir as ações de saúde 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 HERCULÂNDIA, 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.

Ainda, no ofício, deverá ser evidenciado à origem, para que envie esforços para corrigir os índices

relativos às taxas de mortalidade da população infantil, na infância, da população jovem e idosa, bem como o índice de mães adolescentes.

Determino a formação de autos apartados para tratar do acúmulo irregular de cargos (item 7.1.4 do laudo de auditoria) e para tratar da aquisição de medicamentos.

MARCOS RENATO BÖTTCHER
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO

Ala