



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Segunda Câmara
Sessão: 26/11/2013

44 TC-001056/026/11 - CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Valinhos.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Marcos José da Silva.

Período(s): (01-01-11 a 03-06-11), (23-06-11 a 14-10-11) e (24-10-11 a 31-12-11).

Substituto(s) Legal(is): Vice-Prefeito - Moysés Antonio Moysés.

Período(s): (04-06-11 a 22-06-11) e (15-10-11 a 23-10-11).

Advogado(s): Monica Liberatti Barbosa Honorato e outros.

Acompanha(m): TC-001056/126/11 e Expediente(s): TC-001132/003/11, TC-001368/003/11, TC-000786/003/12, TC-000501/026/12, TC-018891/026/13 e TC-021560/026/13.

Procurador(es) de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-3 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

Aplicação no Ensino:	27,06%
Aplicação na valorização do magistério:	82,20%
Utilização em 2010 dos recursos do FUNDEB:	99,78%
Aplicação na Saúde:	22,62%
Despesas com Pessoal e Reflexos:	49,08%
Superávit Orçamentário:	00,23%

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Valinhos**, relativas ao exercício de **2011**, fiscalizadas pela equipe da Unidade Regional de Campinas.

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização, de fls. 17/65, são as seguintes:

Planejamento das Políticas Públicas:

- Autorização para abertura de créditos adicionais em 80,00% das despesas inicialmente fixadas;
- O Município não possui Planos de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- Prédios públicos não possuem equipamentos necessários para garantir a acessibilidade.

Dívida de Longo Prazo:

- Total da dívida cresceu 9,27% em relação ao exercício anterior, subindo de R\$239.863.223,27 para R\$262.093.875,06,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

em decorrência especialmente da expansão do volume de precatórios.

Renúncia de Receitas:

- Critérios para a concessão ou ampliação de incentivo fiscal não constaram na LDO, não tendo sido elaborada estimativa de impacto orçamentário-financeiro, bem como o incremento de arrecadação com as medidas de compensação;
- Planta Genérica de Valores não foi atualizada;

Dívida Ativa:

- Aumento de 24,82% no estoque em relação a 2010, totalizando R\$ 54.941.183,64;
- Diversas divergências entre os dados enviados por meio eletrônico, via Sistema AUDESP, e as peças contábeis a respeito do estoque da dívida ativa.

Ensino

- Importância de R\$ 70.602,48 de recursos do FUNDEB não foi aplicada, em desatendimento ao § 2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494, de 2007.

Precatórios:

- Depósitos na conta vinculada do TJ-SP na soma de R\$ 311.918,61, inferior ao valor mínimo de R\$ 686.200,46, em violação ao art. 100 da Constituição Federal e ao art. 97 do ADCT.

Subsídios dos Agentes Políticos:

- Revisão geral anual não foi realizada através de lei específica, em inobservância ao inciso X do art. 37 da Constituição Federal;
- Declaração de bens dos Agentes Políticos e dos Servidores Comissionados não é atualizada anualmente, descumprindo o § 2º do art. 13 da Lei Federal nº 8.429/92.

Outras despesas:

- Indícios do uso do regime de adiantamentos em substituição ao devido procedimento licitatório, tendo sido frequentes os casos envolvendo valores superiores a R\$ 8.000,00. No total,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

foram constatadas despesas de R\$ 2.028.304,54 com adiantamentos.

Bens Patrimoniais:

-Não realização do levantamento geral dos bens móveis e imóveis, em inobservância ao art. 96 da Lei nº. 4.320/64.

Ordem Cronológica:

-Descumprimento.

Licitações:

-Na Concorrência nº 04/2011, objetivando o fornecimento de material, mão de obra e ferramental para a construção do velório municipal, verificou-se a ausência de indicação da fonte consultada para a elaboração do orçamento prévio, além de que as datas relativas à visita técnica e à caução foram estabelecidas fora do prazo previsto no art.21, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93;

-No Convite nº 160/11, visando à aquisição de bota, capacete e roupa de proteção para uso dos Guardas Civis, foi realizada pesquisa de preço em apenas duas empresas, tendo sido apresentada apenas uma proposta;

-No Convite nº 109/11, cujo objeto é a aquisição de conjunto de materiais para implantação de sinalização semafórica a LED, foram convidadas apenas duas empresas;

-No Convite nº 139/11, para a contratação de serviços de limpeza e conservação, os convites foram enviados em prazo inferior ao definido pelo art. 21, §2º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93;

-Indícios de fracionamento nos Convites nº 13/11, nº 20/11, nº 74/11, nº 101/11, nº 121/11 e nº 189/11, tendo em vista envolverem objetos semelhantes, executados pelo mesmo conjunto de empresas e somando R\$ 155.138,00.

Contratos:

-No Contrato nº 142/2011, cujo objeto é a finalização da construção de Unidade Básica de Saúde e Pronto Atendimento, houve aditamento em 23,74%, sem, contudo, a apresentação de justificativas, conforme determinado no art.65, caput, da Lei nº 8.666/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Quadro de Pessoal:

-Pagamento de R\$ 441.789,26 a título de verbas rescisórias a diversos servidores comissionados, quando da rescisão dos contratos de trabalho, em inobservância à jurisprudência desta E. Corte - TC-1949/026/06.

-Pagamento indevido de R\$ 1.541.004,50 em aposentadorias, com recursos próprios, a servidores que estariam vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações:

-Atendimento parcial às recomendações exaradas por ocasião da emissão de Pareceres anteriores.

Notificado, por meio de despacho publicado no DOE de 09/1/2013, a Origem apresentou esclarecimentos aos apontamentos do relatório de fiscalização, que foram acostados a fls. 83/265.

Preliminarmente, a Administração explicou que a abertura de créditos suplementares é necessária para a correção de lapsos de previsão de recursos ou também para alterações na execução de despesas no período da elaboração e aprovação da LOA.

Neste sentido, acrescentou que as modificações ocorreram justamente para satisfazer a concretização das metas e objetivos estabelecidos nos programas governamentais, tendo sido respeitados os limites estabelecidos ou, quando necessário, tendo sido aprovada autorização específica no Legislativo local.

A Origem acostou cópia do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, afirmando ainda que elaborará o Plano de Saneamento Básico no corrente ano, bem como tomou providências para a acessibilidade dos prédios públicos.

No concernente ao resultado fiscal, a Autoridade Responsável sustentou que foram equivocadamente acrescidos os valores correspondentes ao duodécimo da Câmara Municipal, quando deveriam ter sido subtraídos. Deste modo, o Executivo Municipal teria tido superávit orçamentário de 0,23%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Com relação à dívida de longo prazo, a Autoridade Responsável esclareceu que o aumento decorreu em grande parte da correção do montante da dívida consolidada.

Já sobre a renúncia de receitas, defendeu que as falhas encontradas são de natureza formal, não tendo sido causado qualquer dano ao Erário, como atesta o bom resultado fiscal.

Afirmou, porém, que inexistente qualquer previsão constitucional sobre a previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias de critérios para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

No tocante ao Imposto Territorial Urbano, a Origem alegou que houve um reajuste de 19,80% para o exercício de 2010, decorrente da atualização da Planta Genérica de Valores, tendo sido definido, contudo, na Lei Municipal nº 4474/2009 que não haveria atualização monetária no exercício.

Emendou ainda que, no quadriênio 2008-2011, o Executivo Municipal realizou trabalho aerofotogramétrico, corrigindo o cadastro de contribuintes de IPTU, ISS e ITBI, o que teve efeito positivo sobre as receitas.

Quanto à dívida ativa, a Origem explicou que a morosidade da Justiça é um grande obstáculo para o aumento dos recebimentos, sendo inclusive um incentivo ao inadimplemento. De todo modo, rechaçou que tenha havido falta de providências.

Sobre a não aplicação da parcela diferida do FUNDEB, a Administração apresentou documentação buscando demonstrar que havia um saldo restante de R\$ 83.329,12 em 31.12.2011, que teria sido gasto no primeiro trimestre de 2012.

O Chefe do Executivo Municipal discordou também do pagamento insuficiente de precatórios, afirmando que o valor registrado no Balanço Patrimonial incluía indevidamente juros compensatórios e moratórios. Desta forma, descontados tais valores, o estoque total devido é reduzido para R\$ 4.366.860,56, implicando a regularidade dos depósitos.

Por seu turno, a respeito da revisão anual de salários por decreto, explicou que o art. 9º da Lei Municipal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

nº4.395/08, que estabelece a estrutura administrativa do Executivo e sua respectiva estrutura de cargos, autoriza a reposição por decreto do valor referente à efetiva perda do poder aquisitivo, apurado pelo INPC, sem a distinção de índices.

No que tange ao uso indevido do regime de adiantamento, o Executivo Municipal defendeu que as despesas citadas pela fiscalização não se enquadram na sistemática das licitações definidas pelas disposições constitucionais e legais, pois preencheram os requisitos da Lei Municipal nº 1370/75, destinando-se ao pagamento de despesas extraordinárias e urgentes ou que tenham que ser efetuadas em lugar distante da repartição pagadora.

A propósito da Concorrência nº 04/2011, a Origem explicou que o orçamento foi realizado com base na Tabela PINI, não tendo sido anotado no respectivo processo administrativo por falha, além de que a abertura dos envelopes foi realizada no dia 30/08/11, terça-feira, e por essa razão o prazo final foi na sexta-feira anterior, dia 26/08/11.

A respeito dos Convites nº 109/11 e nº 160/11, a Origem alegou que foram feitas diversas tentativas para convidar mais participantes, porém, sem sucesso, pois o mercado dos itens envolvidos é excessivamente reduzido. Já quanto ao Convite nº 139/11, afirmou que todos os convites são fixados com dez dias de antecedência, não tendo havido qualquer interposição de recursos.

Por seu turno, sobre os Convites nº 13/11, nº 20/11, nº 74/11, nº 101/11, nº 121/11 e nº 189/11, a Administração discordou dos indícios de fracionamento, esclarecendo que os serviços não se restringiram a objetos idênticos, visto que as obras foram realizadas em locais diversos.

Sobre o Contrato nº 142/2011, a Administração argumentou se tratar de um contrato de escopo, salientando que a solicitação da prorrogação dos ajustes foi realizada no prazo.

No tocante às falhas anotadas no setor de pessoal, a Autoridade Responsável arguiu que os pagamentos de verbas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

rescisórias a diversos servidores comissionados foram efetuados com fundamento no art. 418 do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, inexistindo, logo, qualquer irregularidade.

A Origem afirmou ainda que a questão do pagamento de aposentadoria com recursos próprios está sendo tratada no processo n° 2003.61.05.011953-0, junto ao Tribunal Regional Federal da 3° Região.

Em continuidade, os autos seguiram para apreciação dos órgãos técnicos em 27 de setembro de 2013.

Primeiramente, a Assessoria Técnica considerou que a situação financeira foi satisfatória, tendo sido positivos os resultados financeiro e orçamentário, acolhendo assim os argumentos da Origem de que houve superávit de 0,23%.

A respeito das despesas com educação, por sua vez, a ATJ avaliou ter sido comprovada a aplicação da parcela diferida do FUNDEB, conforme a documentação apresentada pela Origem.

Com isto, a Assessoria concluiu que a Administração Municipal aplicou 27,06% das receitas de impostos e transferências, tendo empregado a integralidade dos recursos recebidos do FUNDEB, bem como, 82,20% na remuneração dos profissionais do magistério.

Não obstante, a Chefia da ATJ ponderou que os esclarecimentos trazidos sobre a questão dos precatórios são insatisfatórios, visto que não foi apresentado ato ou decisão judicial determinando a exclusão dos mencionados juros compensatórios e moratórios. Destarte, o pagamento insuficiente dos precatórios não restou justificado, comprometendo as contas.

Desta forma, a despeito da manifestação favorável nos aspectos financeiros da Assessoria Técnica a fls. 268/277, sua Chefia manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável, a fls. 280/286.

O Ministério Público de Contas, por seu turno, também opinou pela emissão de parecer desfavorável, a fls. 287/289, tendo em vista o pagamento insuficiente de precatórios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

A propósito, o MPC explica que a legalidade dos juros compensatórios e moratórios é reconhecida pelo próprio Supremo Tribunal Federal, por intermédio de diversas Súmulas, tais como a n° 164, n° 224, n° 254, n° 255, n° 345, n° 416 e a n° 618.

Alvitra, finalmente, a abertura de autos próprios para o exame do uso indevido do regime de adiantamentos para compras rotineiras, para a análise das irregularidades encontradas nos procedimentos licitatórios, bem como para a apreciação dos pagamentos indevidos em relação ao quadro de pessoal.

A Secretaria-Diretoria Geral, por seu turno, acompanhou os cálculos da ATJ sobre as despesas com educação, assim como o seu posicionamento acerca do resultado orçamentário.

Ademais, considerou releváveis as falhas anotadas no planejamento das políticas públicas, na análise dos resultados, na dívida de longo prazo, nos subsídios de agentes políticos, nos contratos e no quadro de pessoal.

Entretanto, a SDG ponderou que as irregularidades decorrentes do pagamento insuficiente de precatórios são de gravidade suficiente para comprometer as contas. Por conseguinte, posicionou-se a fls. 297/299 pela reprovação das contas.

Ao final da instrução o responsável teve vista dos autos e juntou memoriais acompanhados de documentos (fls. 297/333). Submetidos ao MPC, este reiterou manifestação no sentido da emissão de parecer desfavorável (fls. 335 v°).

Por fim, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, e o Departamento de Informática do SUS - DATASUS, do Ministério da Saúde, a situação operacional da educação e da saúde no Município em exame é retratada, respectivamente, nas Tabelas 01 e 02:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Tabela 01 - Qualidade do Ensino

Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica								
VALINHOS	Nota Obtida				Metas			
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013
Anos Iniciais	-	4,6	5,4	5,8	-	4,8	5,1	5,4
Anos Finais	nm	nm	nm	nm	nm	nm	nm	nm

nm = Não Municipalizado

Tabela 02 - Quadro da saúde pública

Dados	2008	2009	2010	2011		
				Valinhos	RG de Campinas	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	9,2	9,8	9,9	10,0	10,1	11,6
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	12,3	12,2	10,7	13,8	12,0	13,4
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	114,8	112,9	112,1	66,7	106,3	119,6
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3504,4	3417,4	3485,6	3314,0	3522,5	3611,0
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	4,62%	4,89%	3,36%	4,22%	5,97%	6,88%

Fonte: Ministério da Saúde - DATASUS e Fundação SEADE

Subsidiou o exame dos autos o acessório TC-0001056/126/11, referente ao Acompanhamento da Gestão Fiscal.

Contas anteriores:

2010 TC 002584/026/10 favorável
2009 TC 000186/026/09 favorável
2008 TC 001721/026/08 favorável

É o relatório.

galf.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto
TC-001056/026/11

Acolhendo as manifestações proferidas pela Chefia da ATJ, SDG e MPC, também entendo que as contas da Prefeitura Municipal de Valinhos merecem desaprovação, tendo em vista o pagamento insuficiente de precatórios e as inúmeras irregularidades encontradas no setor de licitações.

Preliminarmente, no tocante à aplicação no ensino, acolho os cálculos da Assessoria Técnica, verificando-se assim o atendimento ao artigo 212 da Constituição Federal, visto que o total do dispêndio montou 27,06% das receitas provenientes de impostos e transferências ao ensino global.

Da receita proveniente do FUNDEB, 82,20% foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT, tendo sido atendida, também, as disposições contidas na Lei Federal nº 11.494/2007.

Do ponto de vista operacional, a partir da análise de desempenho do sistema de ensino público de Valinhos no Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica, infere-se uma melhoria da qualidade, atingindo-se a meta estabelecida para o exercício. Os dados estão retratados na Tabela 01 do Relatório.

Nas ações e serviços públicos de saúde, a administração aplicou o correspondente a 22,62% da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve o artigo 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Quanto ao quadro da saúde pública, exposto na Tabela 02 do Relatório, constata-se um índice de mortalidade na infância superior e, logo, pior do que as médias registradas na Região de Governo de Campinas e do próprio Estado de São Paulo.

Nesse aspecto, cumpre lembrar que os indicadores da região de governo correspondem a uma meta factível, possível de ser alcançada.

Deve, portanto, o Executivo Municipal adotar medidas imediatas visando a reverter o quadro negativo da saúde neste segmento populacional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Por seu turno, não são aceitáveis as justificativas da Origem a propósito das falhas no planejamento da gestão, haja vista a excessiva abertura de créditos suplementares.

O crédito suplementar é um instrumento que objetiva garantir flexibilidade à gestão orçamentária, contudo, se usado demasiadamente, como é o caso verificado em Valinhos, desperdiça todo o planejamento de médio e de longo prazo chancelado pelo Legislativo local.

Torna-se assim a ação da Administração circunscrita ao imediatismo, o que é incompatível logicamente com a boa gestão.

A respeito do uso de adiantamentos, considero inaceitável o argumento da Origem de que as aquisições realizadas se enquadram na Lei Municipal nº 1370/75, a despeito do disposto na Lei nº 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal.

Nesta mesma direção, quanto aos procedimentos licitatórios, observo que as diversas irregularidades anotadas nos Convites nº 160/11, nº 109/11, nº 139/11, nº 13/11, nº 20/11, nº 74/11, nº 101/11, nº 121/11 e nº 189/11, também não foram devidamente esclarecidas pela Origem, sendo, logo, um fator negativo na apreciação das contas.

Por seu turno, não foram também devidamente justificados os pagamentos de verbas rescisórias a servidores comissionados, tendo como base a legislação municipal.

Desta forma, tendo em vista a importância das impropriedades levantadas nos procedimentos de compra e no quadro de pessoal, acolho proposta unânime dos órgãos técnicos e MPC, para que tais questões sejam tratadas em autos próprios.

A respeito do pagamento de aposentadorias com recursos próprios a servidores que estariam vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, o órgão de instrução deverá acompanhar, por meio de autos em apartado, o desfecho do processo nº 2003.61.05.011953-0, junto ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região, bem como os necessários desdobramentos.

Por fim, a Administração Municipal não logrou esclarecer o pagamento insuficiente de Precatórios, o que, consoante a firme jurisprudência desta Corte de Contas, nos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

TCs 2653/026/10, 2636/02610, 2801/026/10, entre outros julgados, compromete as contas do exercício de 2011.

Em particular, a propósito dos memoriais apresentados, observo que a defesa logrou comprovar apenas a regularidade em 2013 da situação dos precatórios, sem, no entanto, afastar o apontado pelo órgão de instrução para o exercício em exame.

Destarte, voto pela emissão de parecer **desfavorável** à aprovação das contas prestadas pelo Prefeito do Município de Valinhos, relativas ao exercício de 2011, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

Determino a abertura de autos próprios para o exame dos Convites n° 160/11, n° 109/11, n° 139/11, dos indícios de fracionamento nos Convites n° 13/11, n° 20/11, n° 74/11, n° 101/11, n° 121/11 e n° 189/11, do pagamento indevido de rescisões a servidores comissionados e, também, do pagamento de aposentadorias com recursos próprios a servidores que estariam vinculados ao Regime Geral de Previdência Social.

À margem do parecer, determino que se expeça ofício ao Executivo com recomendações para que:

- aperfeiçoe os planos orçamentários, com especial ênfase no planejamento de médio e longo prazo;
- edite o Plano de Saneamento Básico;
- reverta imediatamente a situação desfavorável da saúde;
- elimine os pagamentos indevidos a servidores ativos e inativos, tomando as medidas necessárias;
- promova ações urgentes visando ao rigoroso atendimento da lei de licitações, bem como a correta execução dos ajustes já celebrados;
- atenda aos preceitos da transparência fiscal e às Instruções desta E. Corte.

Eis o meu voto.