TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 02868/12

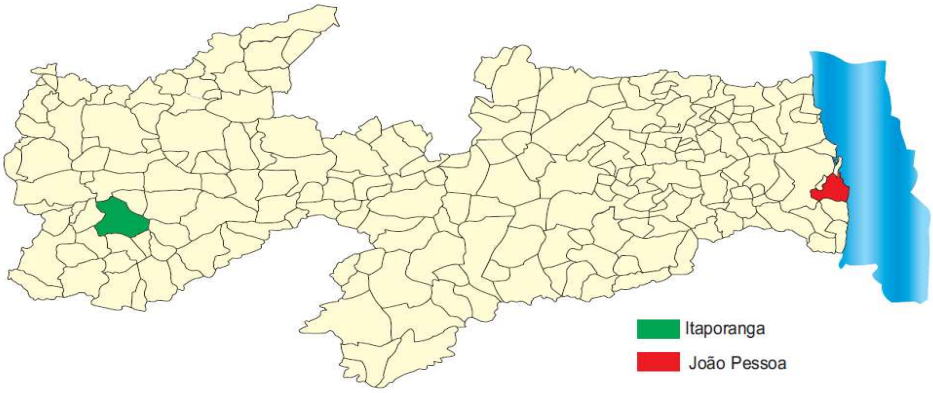
Ementa: Administração Direta Municipal. Município de Itaporanga. Prestação de Contas do Ex-Prefeito Sr. Djaci Farias Brasileiro. Exercício 2011. Emissão de Parecer favorável à aprovação das contas. Através de Acórdão em separado, julga-se regular com ressalvas as contas de gestão do Chefe Executivo, na condição de ordenador de despesas, declara-se o atendimento parcial às exigências da LRF. Aplicação de multa. Representação. Recomendações. Determinação.

PARECER PPL TC 00133/2013

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos da prestação de contas do Ex-Prefeito Municipal de **Itaporanga** relativa ao exercício de 2011, sob a responsabilidade do Sr. Djaci Farias Brasileiro.

O município sob análise possui população estimada de 23.351 habitantes e IDH **0,615** ocupando no cenário nacional a posição 3.796 e no estadual a posição 43º.



O relato a seguir extrai os principais aspectos apontados pela Unidade Técnica desta Corte e tem por base a documentação encartada nos autos e informações contidas nos relatórios técnicos inicial e de análise de defesa, às páginas 154/174 e 5779/5826, dos quais evidenciam-se:

I - Quanto à Gestão Geral:

1. A **Lei Orçamentária Anual (LOA) nº 797**, de 13/dezembro/2010, estimou a receita e fixou a despesa em **R$ 23.400.000,00**[1]**,** bem como autorizou a abertura **créditos adicionais suplementares** no valor de **R$ 11.700.000,00**, equivalentes a 50% da despesa fixada na LOA.
2. Foram abertos créditos adicionais **suplementares,** no valor de **R$ 9.360.000,00,** e **especiais, no valor de R$ 350.000,00,** cujas fontes de recursos indicadas, foram provenientes de excesso de arrecadação e anulação de dotações;
3. A Receita Orçamentária Arrecadada[2] subtraindo-se a parcela para formação do FUNDEB atingiu o montante de **R$ 22.567.390,94**, desta feita, correspondeu a 96,44% da previsão. Já a Despesa Orçamentária Realizada totalizou R$ 25.293.254,12.
4. Sobre os **balanços** e **dívida** municipal foi observado:
   4.1 O **balanço orçamentário consolidado** apresentou déficit equivalente a 12,08% da receita orçamentária arrecadada (R$ 2.725.863,18);
   4.2 O **balanço financeiro** apresenta saldo consolidado no valor de **R$ 1.039.214,13** para o exercício seguinte, distribuídos em Bancos (79,95%) e Caixa (0,07%) e Fundo Municipal de Saúde (19,97%);
   4.3 O **balanço patrimonial** apresenta déficit financeiro da Administração Direta do Poder Executivo no valor de **R$ 6.750.715,64;**
   4.4 A **Dívida Municipal** importou em **R$ 17.892.395,82**, sendo **R$ 13.071.096,74**, referente à **Dívida Fundada** correspondentes a 58,89% da Receita Corrente Líquida, e **R$ 4.821.299,08,** referentes à **Dívida Flutuante.**
5. As despesas pagas com obras públicas (elemento de despesa 51) totalizam **R$** 652.942,62[3] os quais representaram **2,58%** da Despesa Orçamentária do Município.
6. A remuneração dos agentes políticos ocorreu de acordo com os valores permitidos;
7. Os Repasses ao Poder Legislativo representaram **6,90%** das receitas de impostos e transferências do exercício anterior, atendendo a legislação;
8. Não há registro de **denúncias** para o exercício em análise.

9. O órgão de instrução registra que as **despesas condicionadas** ou legalmente limitadas comportaram-se da seguinte forma:
   9.1 Despesas com **Pessoal** do ente representando **58,71%** da Receita Corrente Líquida[4], dentro do limite (60%) estabelecido no art. 19 da LRF;

---

[1] Na previsão da Receita foi deduzido o valor de R$ 2.199.990,00 para formação do FUNDEB;

[2] Memória de cálculo da Receita Arrecadada, incluindo o FUNDEB:

Receita Corrente	R$ 24.776.957,54
Receita de Capital	R$ 369.314,33

[3] Devido aos critérios estabelecidos na RN TC 06/2003 não foi formalizado processo de acompanhamento das obras para fins de avaliação;

[4] Despesa com pessoal do Poder Executivo 56,17% da RCL, portanto, ultrapassou o limite de 54% estabelecido no art. 20, da LRF. O percentual do Poder Legislativo atingiu 2,54%.

9.2 Aplicação de **25,27%** da receita de impostos e transferência na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino** (MDE), portanto, foram atendidas as disposições do art. 212 da Constituição Federal;
9.3 Os gastos com Ações e Serviços Públicos de **Saúde** atingiram o percentual de **14,48%** da receita de impostos e transferências, portanto, atendendo ao estabelecido no art. 77, inciso III, § 1º do ADCT;
9.4 Destinação de **74,37%** dos recursos do **FUNDEB** na remuneração e valorização dos profissionais do Magistério, satisfazendo, desse modo, a exigência do art. 7º da Lei 9.424/96;

9.5. O Município transferiu para o FUNDEB a importância de R$ 2.578.880,93, tendo recebido deste fundo a importância de R$ 3.018.053,17, resultando em superávit para o município no valor de R$ 439.172,24;

***II* - Quanto às disposições da LRF** após análise de defesa, remanesceram as seguintes irregularidades:

a) Déficit orçamentário do Poder Executivo de R$ 4.071.496,71 (18,71% da Receita Orçamentária destinada ao Poder Executivo) (item 4.1);
b) Gastos com pessoal, correspondendo a 56,17% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF, e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art. 55 da LRF (item 8.1.2).

III - Irregularidades remanescentes, após análise de defesa, **quanto à gestão geral:**

1) Apresentação da Prestação de Contas em desacordo coma RN TC 03/10 (item 1);
2) Déficit financeiro do Poder Executivo de R$ 6.750.715,64 (item 4.3);
3) Despesas não licitadas – R$ 535.223,01(item 5.1);
4) Aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde correspondente a 14,48% da receita de impostos + transferências de impostos, não atendendo ao mínimo exigido constitucionalmente[5] (item 7.2);

---

[5] **Art. 3º** da LC 141/2012 - que estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências.

...serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a:
I - vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;
II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;
III - capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);
IV - desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;
V - produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;

5) Não contabilização/pagamento de 13º Salário (R$ 39.832,18) (item 8.1.2);
6) Repasse a menor para o Poder Legislativo (R$ 9.166,67) (item 8.3.2);
7) Não adoção do controle de combustíveis, peças e serviços determinado pela RN TC 05/2005 (item 9.2);
8) Não implantação do sistema de controle interno (item 9.4);
9) Estrutura de arrecadação dos tributos municipais com deficiências (item 9.5);
10) Rotina de contabilização/pagamento de precatórios sem o necessário controle (item 9.6);
11) Controle patrimonial/tombamento com ausência de informações e sem a homologação pelas autoridades responsáveis (item 9.7);
12) Não elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) e ausência de providências para implantar aterro sanitário (item 9.9);
13) Inexistência de cadastro de beneficiários de doações exigido pelas Leis Municipais 539/2001 e 739/2009 (item 9.11);
14) Pagamento de despesas sem cumprimento da fase da liquidação (item 9.13);
15) Inexistência ou existência com precariedade de controle referente às entradas e saídas de materiais do estoque físico do almoxarifado (item 9.14);

VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;

VII - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;

VIII - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;

IX - investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;

X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;

XI - ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e

XII - gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.

Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:

I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde;

II - pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à referida área;

III - assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal;

IV - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3º;

V - saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade;

VI - limpeza urbana e remoção de resíduos;

VII - preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais;

VIII - ações de assistência social;

IX - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde; e

X - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde.

16) Contratação de pessoal sem a observância do concurso público (item 9.15);
17) Despesa com encargos patronais previdenciários não contabilizados no valor de R$ 172.500,92 (item 11.2.1);

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público Especial, constando nos autos parecer da lavra do Procurador Marcílio Toscano da Franca Filho, o qual opinou por:

1. Emissão de parecer contrário à aprovação das contas do Sr. Djaci Farias Brasileiro, ex-prefeito do município de Itaporanga, referente ao exercício financeiro de 2011;
2. Atendimento Parcial aos preceitos da LRF;
3. Aplicação de multa ao Sr. Djaci Farias Brasileiro, com fulcro no art. 56 da LOTCE;
4. Recomendação à atual gestão municipal de Itaporanga no sentido de restabelecer a legalidade, com a devida contabilização e pagamento do 13º salários aos servidores contratados pro excepcional interesse público;
5. Recomendação à atual gestão municipal de Itaporanga no sentido de providenciar a atualização do plano de gerenciamento apresentado em 2007, com fito de se adequar aos ditames da Lei Nacional nº 12.305/10;
6. Recomendação à atual gestão municipal de Itaporanga no sentido de providenciar medidas com o intuito de aprimorar o controle de bens, combustíveis, arrecadação de tributos e entradas e saídas de mercadorias do estoque;
7. Recomendação à atual gestão da Prefeitura Municipal de Itaporanga, no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, com o intuito de evitarem em ocasiões futuras as máculas constatadas no exercício em análise.

Cumpre, por fim, informar que:

1) Esta Corte assim se pronunciou em relação às gestões de 2009 e 2010:

Exercício	Parecer	Gestor (a)
2009	Parecer FAVORÁVEL (Parecer PPL TC 0236/2012	Djaci Farias Brasileiro
2010	Parecer CONTRÁRIO (Parecer PPL TC 0288/2011, com Recurso de Reconsideração em análise)	Djaci Farias Brasileiro

É o Relatório, tendo sido efetuadas as intimações de estilo para a sessão.

V O T O DO RELATOR

Quanto à **gestão fiscal**, voto no sentido de **declarar atendimento parcial** das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Concernente à **gestão geral**, foram constatadas aplicações do mínimo legal na manutenção do desenvolvimento da educação (**25,27%**), bem como do percentual mínimo legal dos recursos do FUNDEB na valorização do magistério **(74,37%).** Já nas ações e serviços públicos de saúde a Auditoria concluiu que o valor aplicado atingiu apenas **14,48%**, não considerando as informações da defesa no sentido de incluir nos cálculos outros valores, a exemplo do valor gasto com PASEP (R$ 54.298,33) e do valor gasto em esgotamento sanitário (R$ 147.880,78). Outrossim, entendeu a Auditoria que não deve ser excluída da base de cálculo o valor dos **precatórios**, cujos pagamentos junto ao Tribunal Regional do Trabalho, registrados na rubrica Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, **totalizam R$ 213.130,86**.

Em parte dou razão a Auditoria, porém, é pacífico nesta Corte, o entendimento de que o valor aplicado em PASEP, de modo proporcional deve ser computado nos gastos em ações e serviços públicos de saúde. No caso em debate o valor do PASEP já rateado, considerando a proporcionalidade das despesas com Vencimento e Vantagens Fixas – Total/Vencimento e Vantagens Fixas - Saúde (39,05%) totaliza R$ 54.298,33. E, considerando tais despesas o percentual de aplicação em saúde resulta em **14,86%**[6]**,** ou seja, considerando as despesas totais do município, é insignificante o valor não aplicado, menos de R$ 20.000,00, montante que certamente não comprometeu os serviços de saúde disponibilizados à população. Sem prejuízo de recomendar à administração municipal a adoção de medidas no sentido de melhor planejar este tipo de despesa, no decorrer do exercício financeiro.

Quanto à questão da gestão de pessoal, ressalto que tramita neste Tribunal o Processo nº 04908/09, tratando desse assunto, o qual se encontra em fase de análise de defesa, assim, entendo que deve ser agilizada a conclusão desse processo para conhecimento integral da situação de

[6] Cálculos do percentual de aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, considerando como base de cálculo a Receita de R$ 14.268.566,17:

	Valor Mínimo	**Valor Aplicado**		**% considerado**
Cálculos Auditoria	R$ 2.140.284,92		R$ 2.066.157,07	**14,48%**
Cálculos Relator	R$ 2.140.284,92	Incluindo o PASEP	R$ 2.120.455,40	**14,86%**

pessoal e responsabilizar os gestores que deram causa às contratações irregulares de pessoal. Esta situação de excesso de contratos compromete sobremaneira o equilíbrio das contas, bem como o atendimento dos limites estabelecidos pela LRF. Ressalto que duas ADINS tratando das leis municipais que autorizavam a contratação por excepcional interesse público (Leis nº 419/97 e nº 783/10) foram apreciadas pelo Tribunal de Justiça do Estado, cujos efeitos dessas decisões já devem estar em vigor deste o exercício de 2012 (999.2011.000806-0 e 999.2011.000807-8).

Destaco que o crescimento da dívida contratada no município (68% - Dívida Fundada em 2010 – R$ 7.779.415,97 e em 2011 R$ 13.071.096,74), especialmente os decorrentes dos pactos celebrados com o INSS, compromete a boa gestão do município.

No que se refere às licitações não realizadas, acato alguns dos esclarecimentos do gestor, retirando do rol de despesas as que decorreram de celebração de termos aditivos (R$ 80.000,00) retiro também as despesas relativas a serviços bancários (R$ 37.098,00) e referentes à telefonia fixa e móvel (R$ 51.000,00). Quanto à contratação de shows artísticos, mesmo constando nos autos o processo de Inexigibilidade, este apresentou eivas já debatidas nesta Corte (exclusividade declarada limita-se a apenas ao dia da apresentação).

Em relação às demais irregularidades enumeradas pela Auditoria, entendo cabem aplicação de multa e recomendações de correção.

Isto posto, voto no sentido de que este Egrégio Tribunal:

- **Emita e encaminhe** à Câmara Municipal de **Itaporanga parecer favorável à aprovação** das contas do Ex-Prefeito, Sr. Djaci Farias Brasileiro, relativas ao exercício de 2011, com a ressalva prevista no art. 138 da Resolução Normativa RN 10/2010, de que o entendimento adotado decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos fatos ou provas, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir de modo fundamental nas conclusões alcançadas.
- Em Acórdão separado:

1) **Julgue regulares com ressalvas** as contas de gestão do Chefe do Poder Executivo do Município de **Itaporanga** Sr. Djaci Farias Brasileiro, na condição de ordenador de despesas;

2) **Declare** que o gestor**,** no exercício de 2011, **atendeu parcialmente** às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal;
3) **Aplique multa** pessoal ao Sr. Djaci Farias Brasileiro, **no valor R$ 4.150,00** (quatro mil, cento e cinqüenta reais) devido aos atos praticados com graves infrações à norma legal, especialmente devido à ausência de licitações ou impropriedades em suas realizações, bem como devido ao não atendimento de resolução emanada por esta Corte, **assinando-lhe** prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento do valor da multa, a contar da data da publicação da presente decisão, para efetuar o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado;
4) **Represente** à Receita Federal do Brasil acerca obrigações patronais não empenhadas e não pagas ao INSS;
5) **Recomende** à atual gestão municipal de Itaporanga no sentido de providenciar a atualização do plano de gerenciamento de 2007, referenciado nos presentes autos por ocasião da defesa, com fito de adequar-se aos ditames da Lei Nacional nº 12.305/10;
6) **Recomend**e à atual gestão municipal de Itaporanga no sentido de providenciar medidas com o intuito de aprimorar o controle de bens, combustíveis, arrecadação de tributos e entradas e saídas de mercadorias do estoque;
7) **Recomende** à atual gestão da Prefeitura Municipal de Itaporanga, no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, com o intuito de evitar toda e qualquer ação administrativa que guardem semelhança com as constatadas na presente prestação de contas e possam vir a macular as contas de gestão;
8) **Determine à DIAFI** a ultimação da conclusão da análise do Processo TC 04908/09, que trata de Inspeção Especial para análise da gestão de pessoal do município de Itaporanga;

É como voto.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 02868/12

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES AO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO RELATOR

Município	ITAPORANGA			
QUADRO ANÁLITICO	**2010**		**2011**	
IDH		0,615		0,615
Ranking por UF		43		43
Ranking Nacional		3.796		3.796
Despesas por Função	**Valor**	**Per Capita Ano (habitantes)**	**Valor**	**Per Capita Ano (habitantes)**
Receita RTG	R$ 19.923.396,39	R$ 859,06	R$ 22.567.390,94	R$ 966,44
Despesa DTG	R$ 19.421.208,48	R$ 837,41	R$ 25.293.254,12	R$ 1.083,18
Função Saúde	R$ 6.220.000,88	R$ 268,20	R$ 9.360.325,10	R$ 400,85
Função Educação	R$ 4.160.575,48	R$ 179,40	R$ 4.993.883,60	R$ 213,86
Função Administração	R$ 2.010.308,57	R$ 86,68	R$ 2.316.812,15	R$ 99,22
Despesa com Pessoal	R$ 11.903.687,36	R$ 513,27	R$ 13.031.003,83	R$ 558,05
Despesa Pessoal x DTG		61,29%		51,52%
Ações Serv. Pub.de Saúde				
Aplicado	R$ 1.769.593,69	R$ 76,30	R$ 2.066.157,07	R$ 88,48
Limite Mínimo	R$ 1.847.810,58	R$ 79,67	R$ 2.140.284,92	R$ 91,66
Aplicado X Limite		-4,23%		-3,46%
Função Educação - Indicadores				
Aplicação por Escola	58	R$ 71.734,06	58	R$ 86.101,44
Aplicação por Professor	365	11.398,84	365	13.681,87
Aplicação por Aluno	1.521	R$ 2.735,42	1.675	R$ 2.981,42
Índices				
Alunos X Escola	26		29	
Alunos X Professores	4		5	
Medicamentos				
Aplicado	R$ 312.880,13	R$ 13,49	R$ 389.286,91	R$ 16,67
Merenda Escolar				
Aplicado	R$ 207.847,95	R$ 136,65	R$ 232.364,78	R$ 138,73
Dados Geo-Econômicos				
População Estimada	23.192		23.351	
Eleitores	16.597		16.690	
Alunos Inf. e Fund.	1.521		1.675	

Fonte: IBGE – INEP – SAGRES – IDEME – PCA 2010 - 2011

I - Informações Gerais

A Receita Total Geral (**RTG**) e a Despesa Total Geral (**DTG**) apresentaram crescimento em relação ao exercício anterior, de 13,27% e 30,24%, índices reveladores de que o gasto por habitante passou de R$ 837,41 em 2010 para R$ 1.083,18 em 2011.

As Despesas com a Função **Saúde e Educação** apresentaram acréscimo de 50,49% e 20,03%, respectivamente. Já a função **Administração** apresentou acréscimo de 15,25%.

Na **Função Educação (FED)** percebe-se um acréscimo no percentual de aplicação por aluno. No exercício de 2010, o gasto foi de R$ 2.735,42 passando agora para R$ 2.981,42, o que representa um aumento de 9%. Destaca-se que o número de alunos aumentou de 1.521 para 1.675.

A título de informação, registro que em consulta ao sítio do Ministério da Educação, foi dado observar as metas bianuais referentes aos exercícios de 2007, 2009 e 2011 para o índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)[7], estabelecido numa escala que vai de 0 a 10, para o Ensino Fundamental da rede municipal. Isto posto, evidenciam-se os índices abaixo:

Ensino Fundamental	IDEB Observado		
	2007	2009	2011
Anos Iniciais	2,9	3,0	3,4
Anos Finais	2,5	2,2	2,1

Nota explicativa:

IDEB observado em 2011:

(1) Para anos iniciais: 3,4 = **0,86** (fluxo) de cada 100 alunos, 14não foram aprovados X **3,98** (aprendizado) nota padronizada de português e matemática;

(2) Para anos finais: 2,1 = **0,67** (fluxo) de cada 100 alunos, 33 não foram aprovados X **3,23** (aprendizado) nota padronizada de português e matemática;

Constata-se que para os anos iniciais não foram atingidas as metas projetadas para os exercícios de 2009 (3,1) e 2011 (3,5) e, para os anos finais, também não foram alcançadas as metas previstas para os exercícios de 2009 (2,6) e 2011 (2,8).

[7] Indicador que mede a qualidade da educação a partir de dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos constantes do censo escolar e do sistema de avaliação da Educação Básica – SAEB, o qual é composto pela avaliação nacional da educação básica –ANEB e avaliação nacional do rendimento escolar (Prova Brasil).

Gráfico Anos iniciais - IDEB

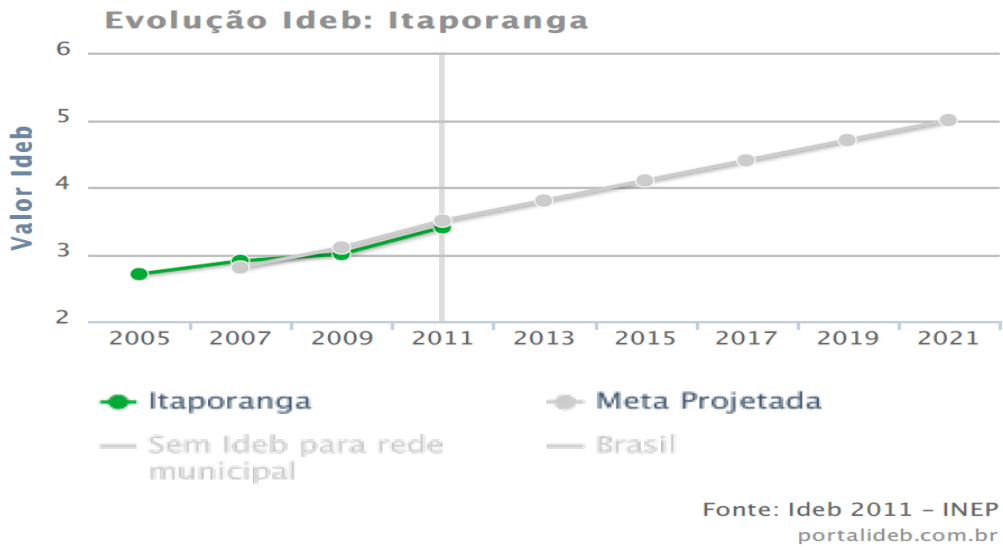
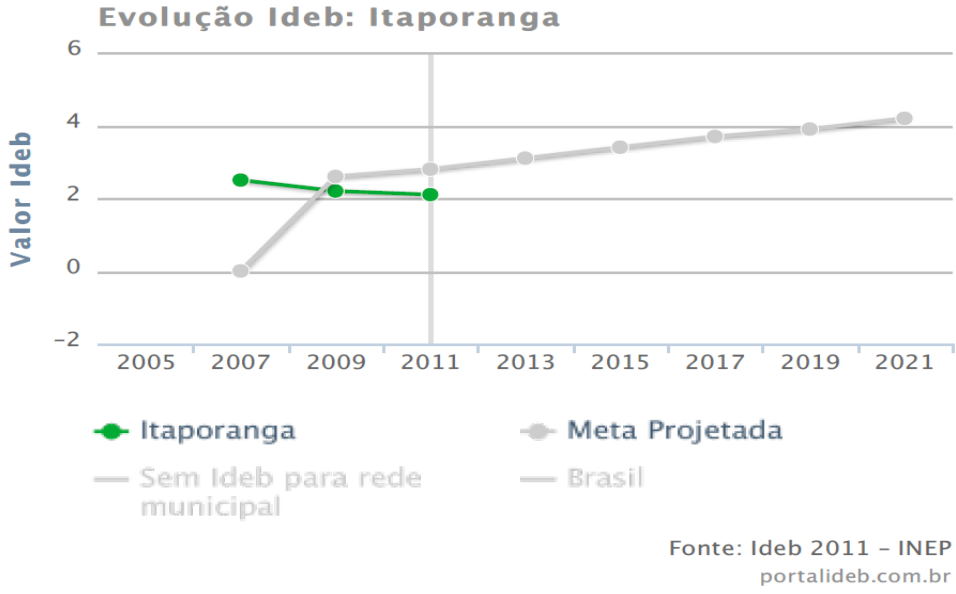


Gráfico Anos finais - IDEB



Quanto ao valor da **Despesa de Pessoal (DEP) registrada** constatou-se um acréscimo de 9,47%, e, se comparada com a Despesa Total Geral (DTG) o índice é de 51,52% contra os 61,29% observado no exercício anterior.

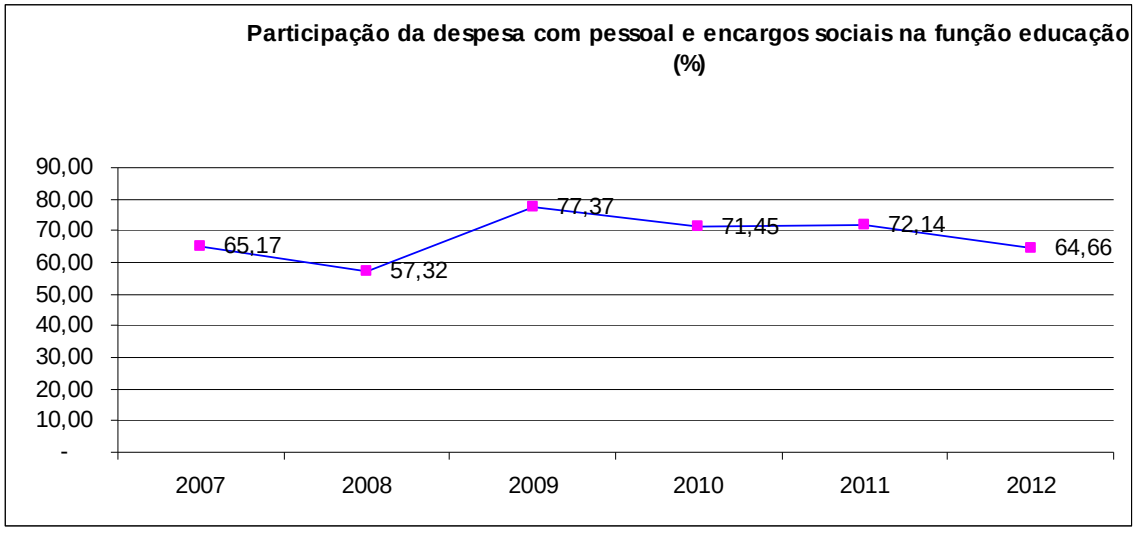
O gasto *per capta* em **Ações e Serviços Públicos de Saúde** foi de R$ 88,48 contra R$ 76,30 observados no exercício anterior, registrando, assim, um acréscimo per capta de 15,96%.

Referente aos **gastos com Medicamentos e Merenda Escolar,** registraram-se R$ 389.286,91 e 232.364,78, respectivamente, revelando acréscimo da despesa com medicamentos em 24,42% e com merenda escolar de 11,80%, quando comparadas com as do exercício de 2010.

Por fim, ressalto que os dados apresentados não permitem refletir com precisão o enfoque da administração sob o aspecto da qualidade, eficiência e eficácia da gestão, diante das políticas públicas implementadas, no entanto, com a criação dos IDGPB - Indicadores de Desempenho dos Gastos em Educação Básica de Municípios da Paraíba - e utilização dos mesmo quando da análise das contas para exercícios vindouros, bem como de outros indicadores parametrizados a serem criados, este Tribunal poderá mensurar os critérios de qualidade e eficácia na avaliação das prestações de contas anuais. Contudo, apresento a seguir os IDGPB para este município, a partir de dados disponíveis no âmbito deste Tribunal.

II – Indicadores de desempenho dos gastos em Educação Básica no Município[8] - IDGPB

II-A- *Indicadores Financeiros em Educação*

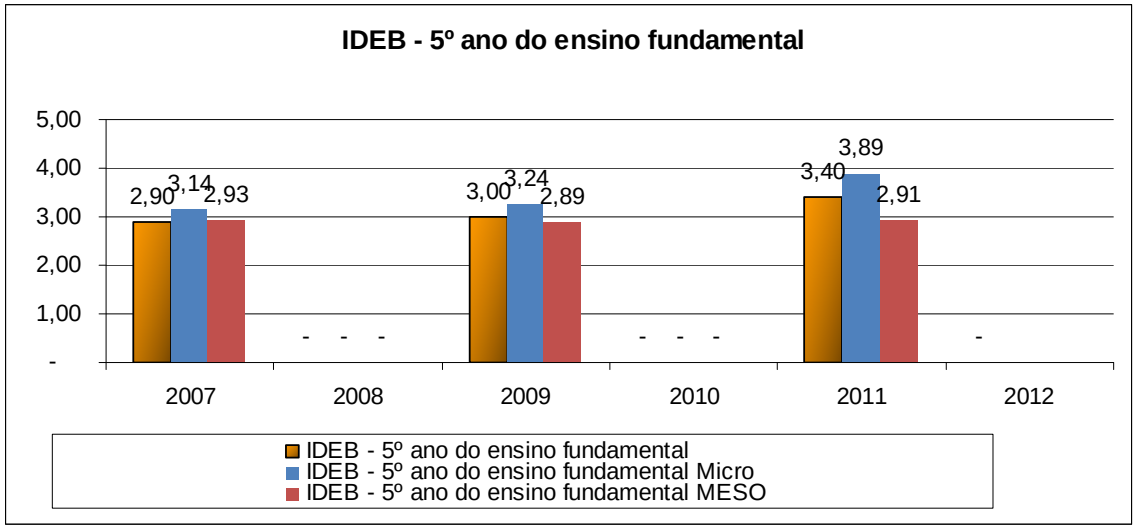


Fonte: Tribunal de Contas

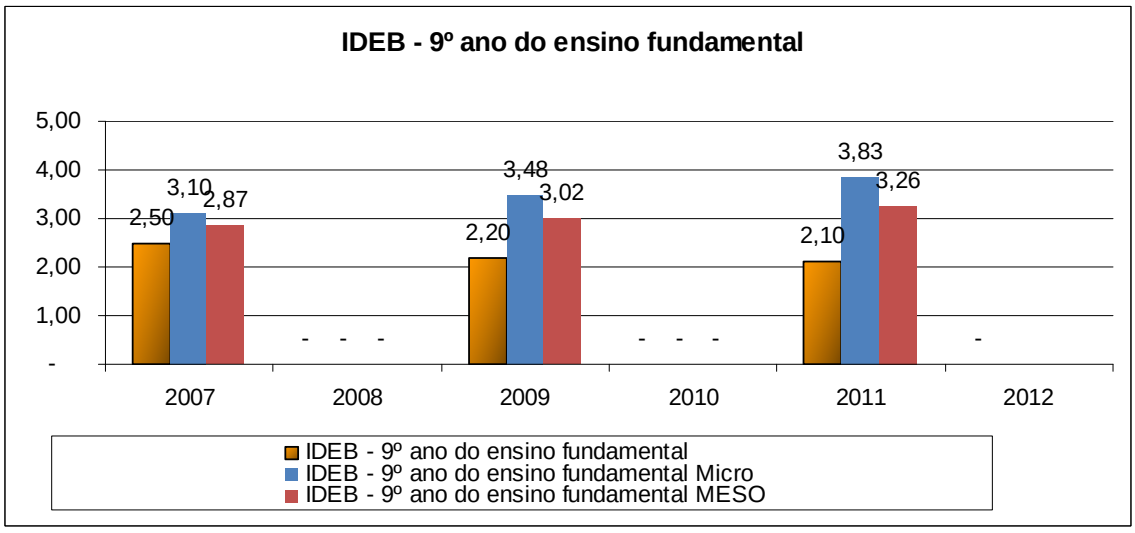
[8] Itaporanga: **Mesorregião**: Sertão Paraibano – **Microrregião**: Itaporanga

II - B - *Indicadores de Qualidade e Acesso à Educação*

IDEB - Refere-se ao produto da média de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática (padronizada entre zero e dez) para alunos concluintes das fases finais do ensino fundamental (5º ano e 9º ano) pelas taxas de aprovações escolares em cada fase no município **i** no ano **t**.



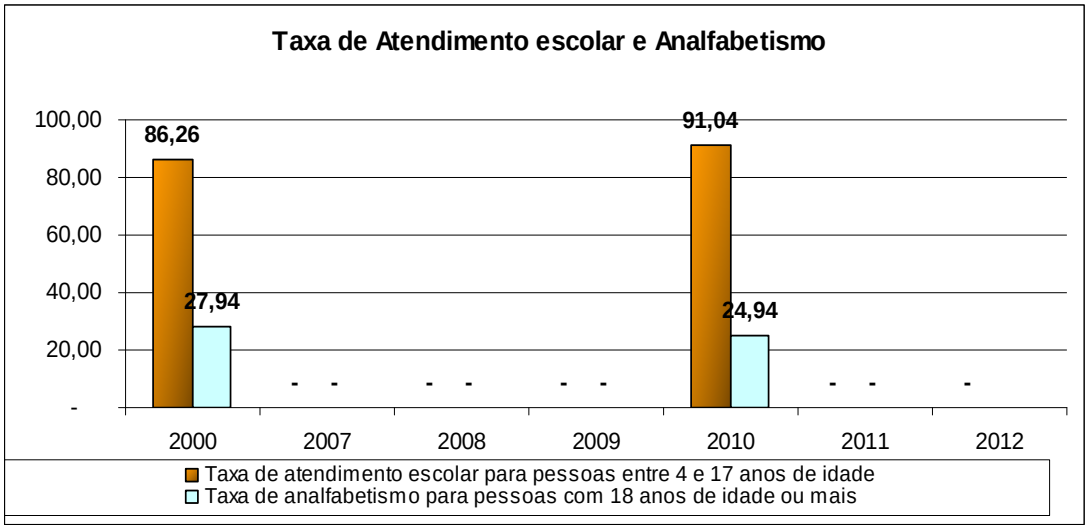
Fonte: Prova Brasil – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Censo Escolar – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).



Fonte: Prova Brasil – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Censo Escolar – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Taxa de atendimento escolar - Trata-se do percentual da população em idade escolar que frequenta a escola, independente da série, da modalidade (regular ou especial) e da rede de ensino (privada ou pública). Este indicador foi calculado para os anos de 2000 e 2010, considerando as seguintes faixas de idade: entre 4 e 5 anos de idade; entre 6 e 10 anos de idade; entre 11 e 14 anos de idade; entre 15 e 17 anos de idade; e entre 4 e 17 anos de idade. Tais faixas de idade são consistentes com o Art. 208 da Constituição Federal de 1988 e sua nova redação estabelecida pela emenda constitucional nº 59, de 2009, que estabelece educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade.

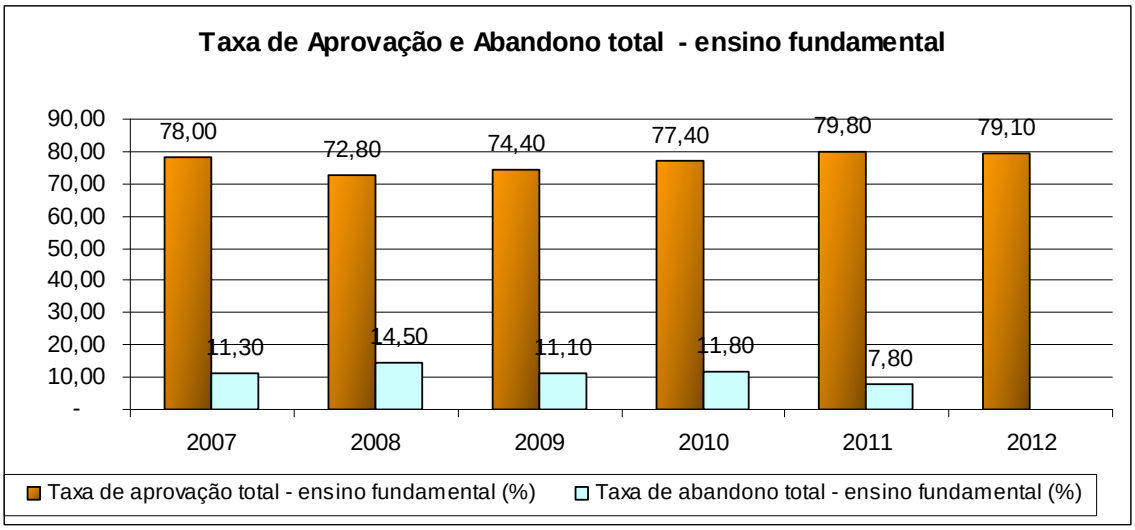
Taxa de analfabetismo para pessoas com 18 anos de idade ou mais - Refere-se ao percentual de pessoas analfabetas que residem na localidade **i** com 18 anos de idade ou mais em relação ao total da população residente nessa mesma região. Essa faixa etária considerou, portanto, os indivíduos fora da faixa de idade escolar obrigatória (entre 4 e 17 anos de idade).



Fonte: a) Taxa de atendimento Escolar: Censo Escolar–Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).
b) Taxa de analfabetismo: Censo Demográfico – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Taxa de aprovação - Refere-se à taxa de participação dos alunos aprovados em determinada fase de ensino do município pelo total de alunos matriculados nessa mesma fase no ano determinado. Esse indicador está disponível para as seguintes fases de ensino: ensino fundamental **I** (1º ao 5º ano), ensino fundamental **II** (6º ao 9º ano), ensino fundamental (1º ao 9º ano) e ensino médio.

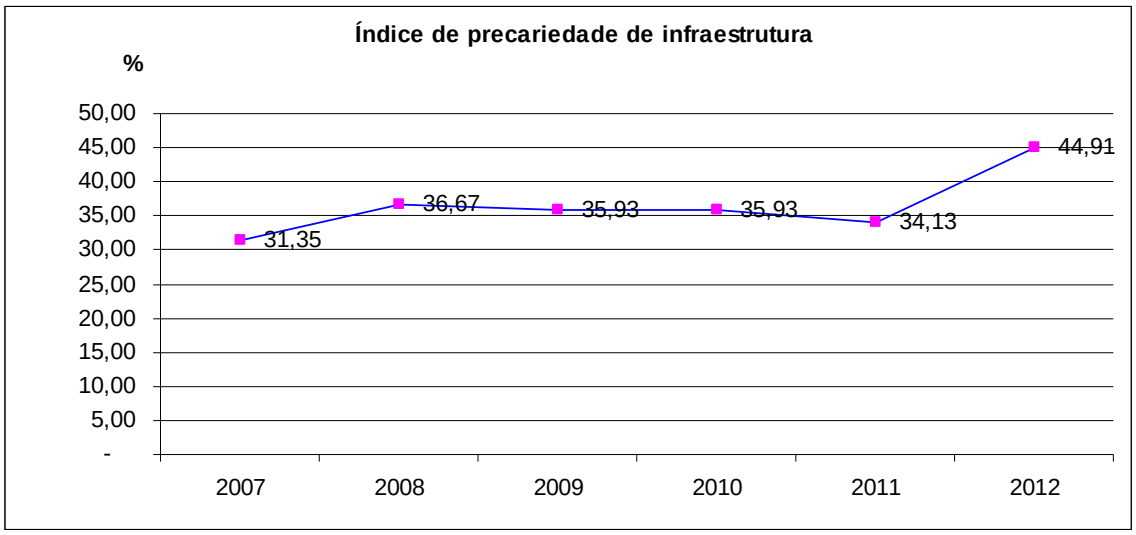
Taxa de abandono - Refere-se à taxa de participação dos alunos matriculados em determinada fase de ensino do município com registro de abandono dos estudos pelo total de alunos matriculados nessa mesma fase e região no ano determinado. Esse indicador está disponível para as seguintes fases de ensino: ensino fundamental **I** (1º ao 5º ano), ensino fundamental **II** (6º ao 9º ano), ensino fundamental (1º ao 9º ano) e ensino médio.



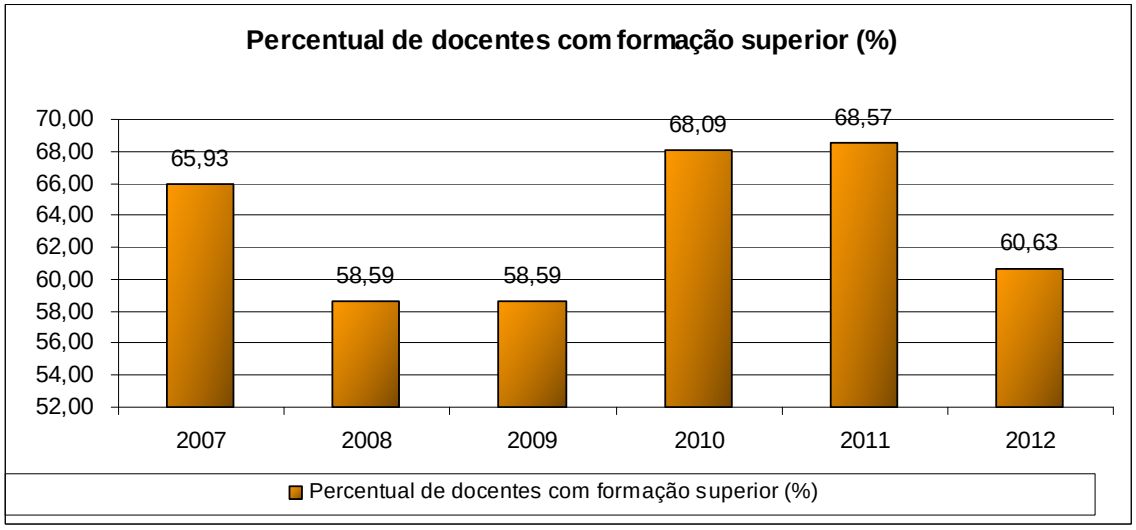
Fonte: Censo Escolar – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

II-C - *Indicadores de Infraestrutura Escolar e de Docentes*

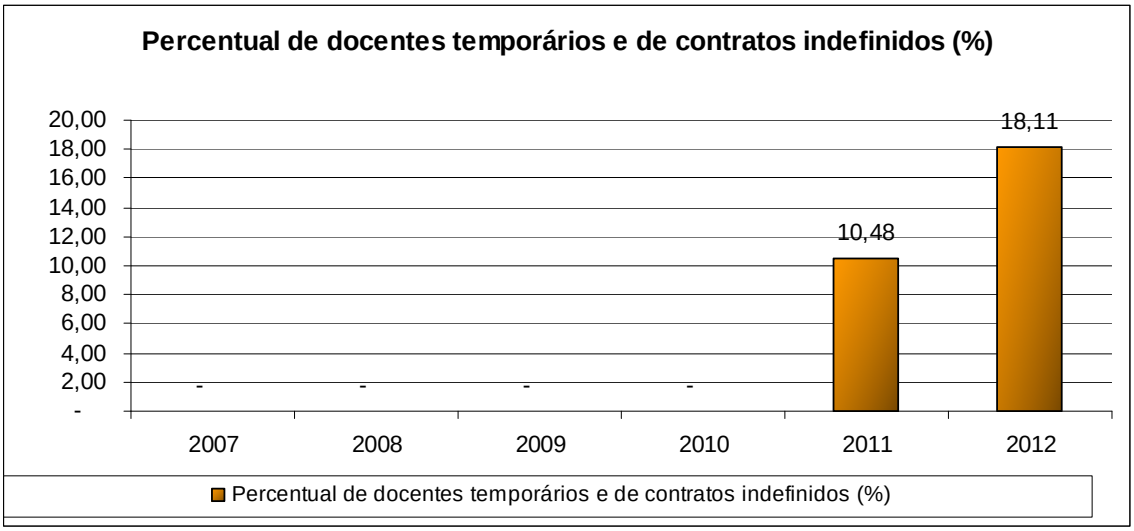
Índice de precariedade de infraestrutura escolar - Refere-se à taxa média das variáveis que sinalizam a existência de problemas de infraestrutura das escolas no município. As variáveis consideradas foram: se a escola funciona em prédio compartilhado, se tem localização precária (galpão etc.), se não tem água filtrada, se não tem abastecimento d'água, se não possui esgoto, se não tem energia, se não tem coleta de lixo, se não existe sala para diretor, se não existe sala para professores, se não existe laboratório de informática, se não existe laboratório de ciências, se não existe biblioteca, se não existe cozinha, se não possui internet, se não oferece merenda e se não existe sanitário dentro das instalações. Caso o indicador seja igual a 100% na rede **j** do município **i**, então todas as escolas da rede **j** desse município têm todos os problemas de infraestrutura acima listados. Caso o indicador seja igual a 0%, então todas as escolas desse município não sofrem dos problemas de infraestrutura considerados. Portanto, quanto mais próximo de 100%, pior é a situação da infraestrutura das escolas no município.



Fonte: Censo Escolar – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

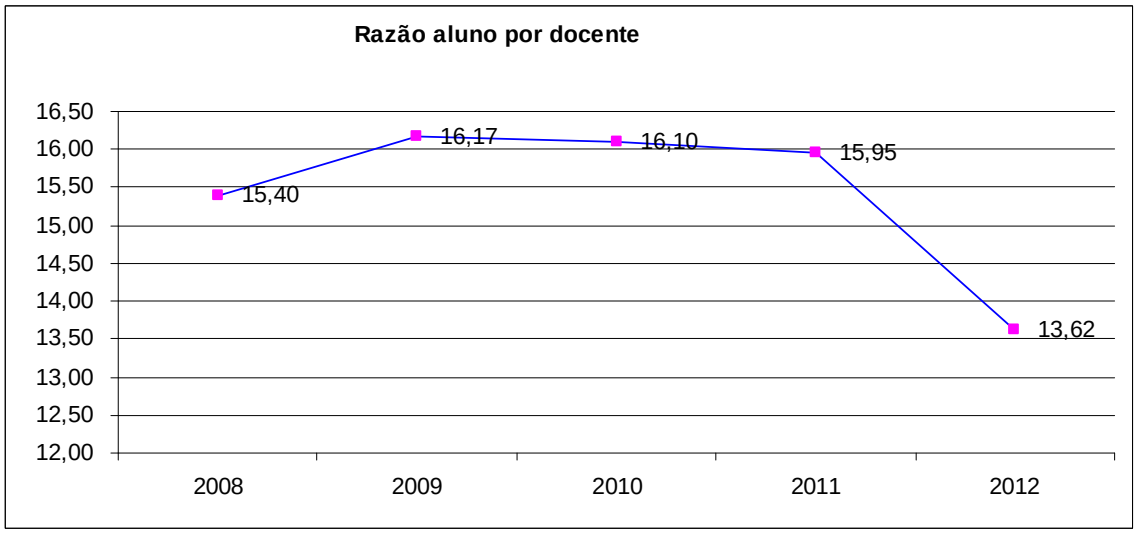


Fonte: Censo Escolar – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).



Fonte: Censo Escolar – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

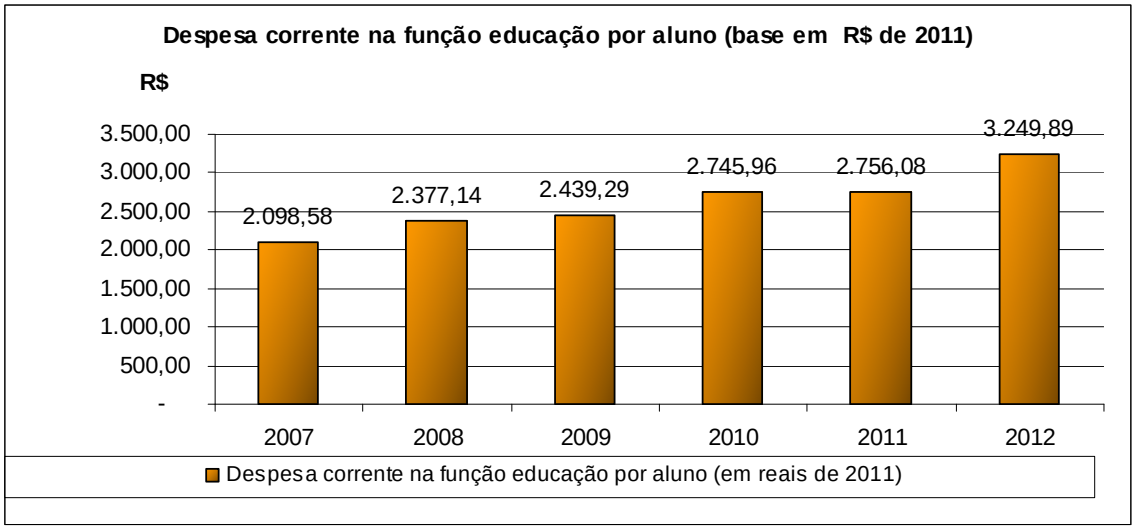
Razão aluno por docente - Refere-se ao total de alunos da rede municipal da localidade dividido pelo total de docentes da rede municipal da localidade. Destaca-se que neste indicador não se considerou matrículas repetidas para um mesmo aluno, nem a repetição de um mesmo docente em diferentes turmas e escolas da mesma rede municipal.



Fonte: Censo Escolar – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

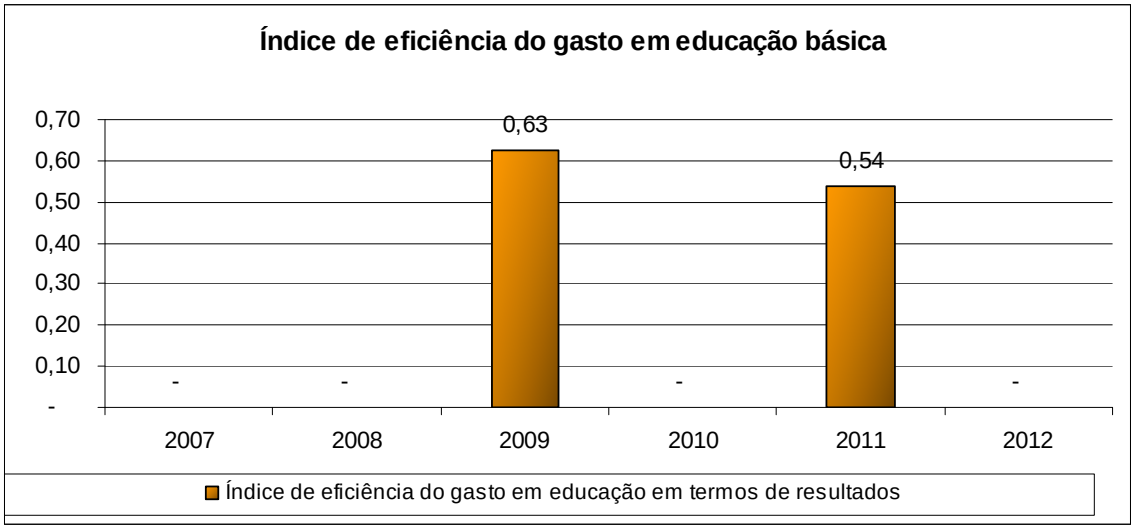
II-D - Indicadores de Desempenho do Gasto Público em Educação

Despesa corrente por aluno - Trata-se da razão entre a despesa corrente na função educação do município/microrregião/mesorregião **i** e o total de alunos matriculados na educação básica da mesma região no ano **t**. Esse indicador contempla apenas a rede municipal de ensino e está a preços constantes de 2012.



Fonte: Censo Escolar – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

Índice de eficiência da educação básica - Trata-se de um índice de desempenho do gasto público em educação básica que varia de 0% e 100%. Essa análise estimou um índice que mensura o quanto cada unidade monetária gasta em educação retorna à sociedade em termos de qualidade da educação. Quanto maior esse indicador, mais eficiente é o município no uso dos recursos destinados à educação básica.



Fonte: Censo Escolar e Prova Brasil – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

Escala de Eficiência:

0 a 0,54 → Fraco

0,55 a 0,66 → Razoável

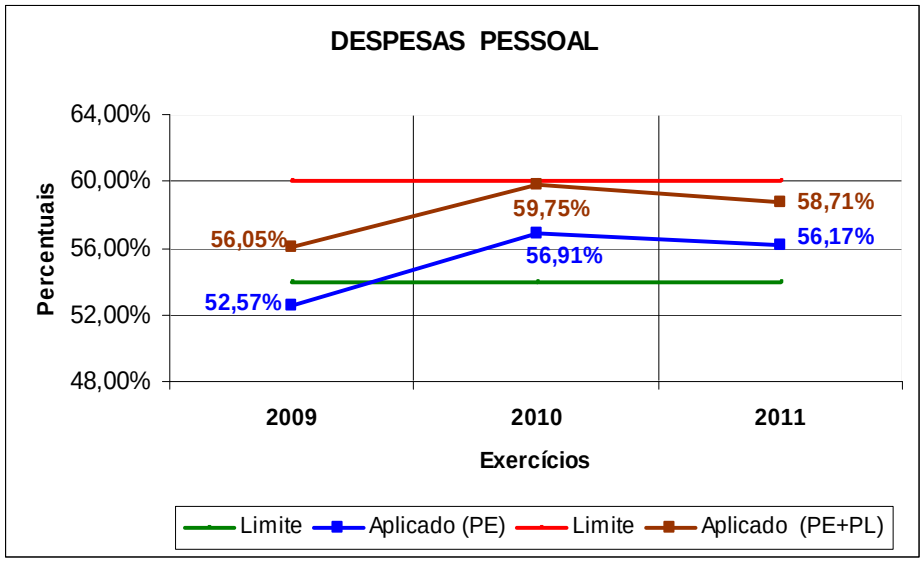
0,67 a 0,89 → Bom

0,891 a 0,99 → Muito bom

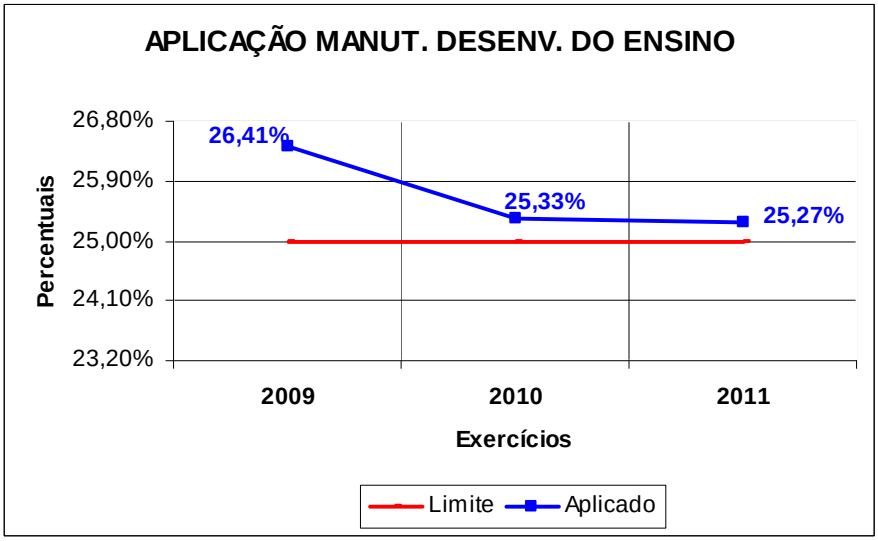
Igual 1 → excelente

III - Gráficos comparativos das despesas condicionadas:

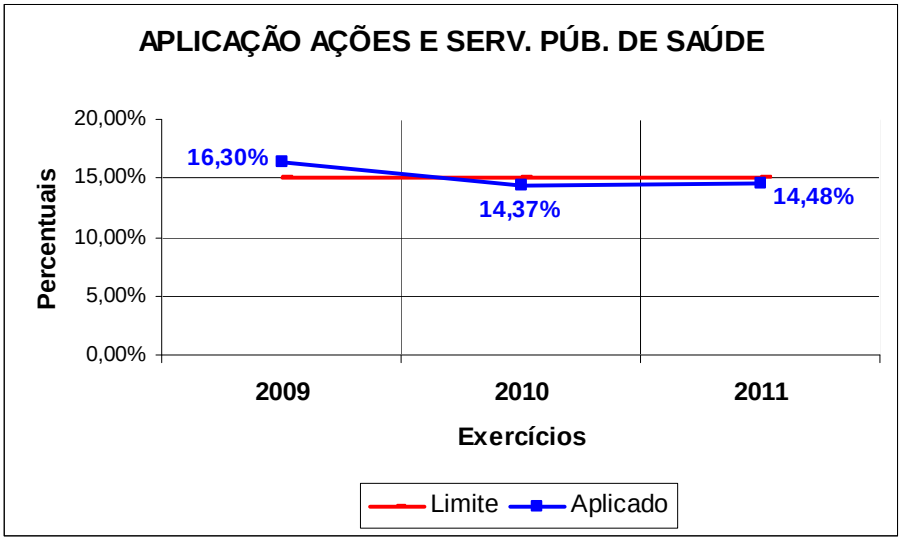
1 Despesas com **Pessoal** representando **58,71%** da Receita Corrente Líquida, observando-se que neste item houve decréscimo de 1,74% em relação ao índice apurado no exercício anterior.



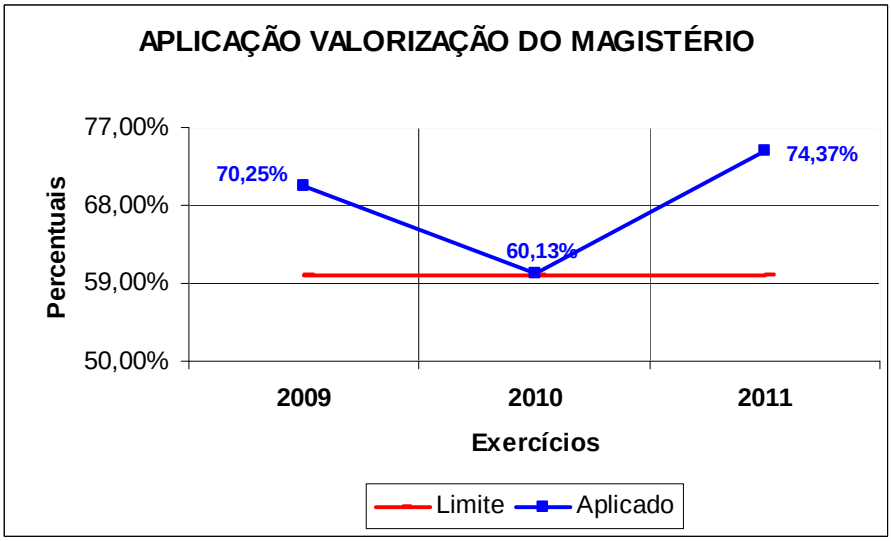
2 Aplicação de **25,27%** da receita de impostos e transferência na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino** (MDE), portanto, foram atendidas as disposições do art. 212 da Constituição Federal, valendo observar que praticamente não houve modificação no percentual de aplicação em MDE relação ao exercício anterior.



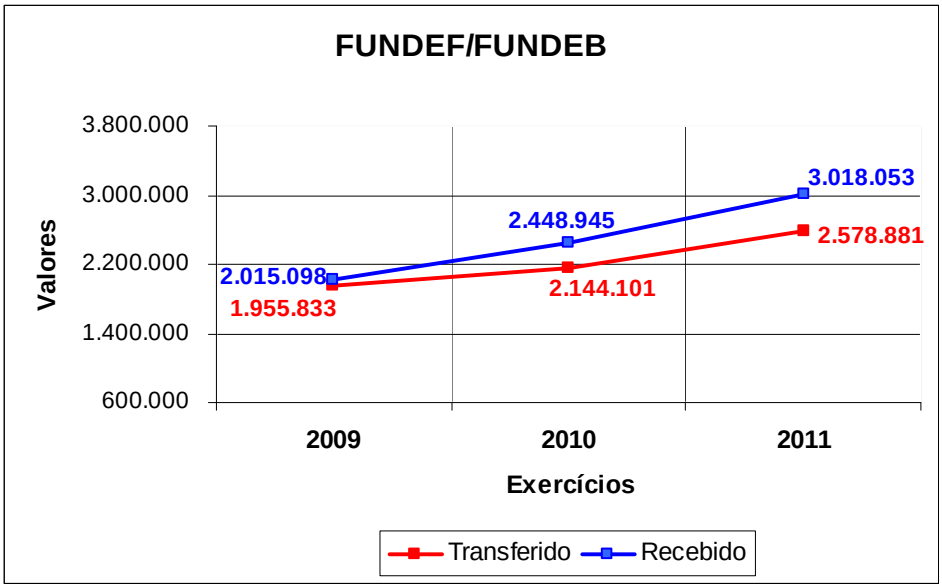
3 Os gastos com Ações e Serviços Públicos de **Saúde** atingiram o percentual de **14,48%** da receita de impostos e transferências, portanto não foi atendido o mínimo estabelecido no art. 77, inciso III, § 1º do ADCT. Percentual este que permaneceu no mesmo patamar do verificado em 2010.



4 Destinação de **74,37%** dos recursos do **FUNDEB** na remuneração e valorização dos profissionais do Magistério, satisfazendo, desse modo, a exigência do art. 7º da Lei 9.424/96, quando comparado com o exercício de 2010, constata-se que o percentual aplicado no exercício em análise cresceu em 23,68%.



5 O Município transferiu para o FUNDEB a importância de R$ 2.578.880,93, tendo recebido deste fundo a importância de R$ 3.018.053,17, resultando em superávit para o município no valor de R$ 439.172,24 nos exercícios anteriores (2009 e 2010) também foi observado superávit.



PEDIDO DE VISTA

Considerações do Cons. André Carlo Torres Pontes

Trata, o presente processo, da análise da Prestação de Contas Anual advinda da Prefeitura Municipal de Itaporanga, exercício de 2011.

Em relatório conclusivo, a d. Auditoria constatou a existência de irregularidade atinente ao não cumprimento do percentual mínimo exigido constitucionalmente em **ações e serviços públicos de saúde**. O Percentual considerado pelo Órgão de Instrução, após a análise de defesa (fl. 5799), foi de 14,48%, conforme quadro abaixo:

Despesas Realizadas em Ações e Serviços Públicos de Saúde	**Valor Anual - R$**	
Total da Função Saúde (a) = (b + c)	**8.949.204,37**	62,72
Gastos com recursos vinculados (programas e convênios) (b) = (a - c)	6.881.056,90	48,23
Gastos com recursos próprios (c)	2.068.147,47	14,49
(-) Exclusões (finalidade diversa) (d) (Doc. 03280_13) (itens 6.6 e 6.7)	6.500,00	0,05
(+) Restos a pagar (pagos no 1º trimestre do exercício seguinte - limite do saldo das disponibilidades) (e)	4.509,60	0,03
= Gastos efetivos em saúde com recursos próprios (f) = (c - d + e)	**2.066.157,07**	**14,48**
Receita de impostos + transferências de impostos (g)	**14.268.566,16**	**100,00**
Mínimo a ser aplicado (h) = (g x 0,15)	2.140.284,92	15,00
Aplicação a menor	**74.127,85**	**0,52**

No quadro acima já estão considerados alguns gastos apresentados em sede de defesa e não levados em conta pela Auditoria inicialmente, quais sejam: 1) despesa com energia, no valor de R$ 3.148,92, pagas através da conta 10225-3; 2) despesas com encargos patronais previdenciários no valor de R$ 22.749,42, pagas através da conta 22539-8, esta que recebeu transferência oriunda da conta 22817-6 em que transitaram recursos próprios; e 3)R$ 4.509,60 referentes a restos a pagar de 2011 pagos no 1º trimestre de 2012, considerando-se as disponibilidades finais de 2011 de R$ 3.627,39 na conta 22817-6 e de R$5.655,51 nas contas de impostos do Poder Executivo.

Por sua vez, o Relator em seu voto considerou como aplicações, os dispêndios proporcionais com PASEP, como apresentado pelo interessado, no valor de R$54.298,33, em razão de jurisprudência desta Corte o que fez elevar o valor das aplicações para R$2.120.455,40, representando 14,86% da receita base de R$14.268.566,16.

A prestação de contas é o principal instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas.

Segundo a NORMA BRASILEIRA DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO (NBC T 16) afirma que “O objetivo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza

orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social."

Uma das características mais importantes da Ciência Contábil é aquela em que se busca a valorização da essência da informação contábil ao invés do que vem descrito nos documentos, notas fiscais ou contratos. Ou seja, deve prevalecer a primazia da essência das transações em detrimento da forma pela qual se apresenta.

Para que a informação represente adequadamente as transações e outros eventos que ela se propõe a representar, é necessário que estes sejam contabilizados e apresentados de acordo com a sua substância e realidade econômica, e não meramente sua forma legal. A essência das transações ou outros eventos nem sempre é consistente com o que aparenta ser com base na sua forma legal ou artificialmente produzida.

A contabilidade possui um grande relacionamento com os aspectos jurídicos que cercam o patrimônio, mas, não raro, a forma jurídica pode deixar de retratar a essência econômica. Nessas situações, deve a Contabilidade guiar-se pelos seus objetivos de bem informar, seguindo, se for necessário para tanto, a essência ao invés da forma.

Feita essas breves considerações, passamos a analisar o ponto em questão.

Ao analisar as despesas consideradas para efeito de cálculo dos gastos efetuados em ações e serviços de saúde, a Auditoria não retirou da receita base os gastos com precatórios.

Também é jurisprudência deste Tribunal, a exclusão dos valores pagos, a título de sentenças judiciais, da receita base para se efetuar o cálculo dos percentuais das aplicações mínimas exigidas constitucionalmente. Inicialmente, esta Corte considerava para retirada apenas os valores que ultrapassavam aqueles previstos orçamentariamente. Depois, evoluiu para retirar todas as despesas realizadas com precatórios judiciais.

No presente caso, ao se examinar o SAGRES, verifica-se que, comprovadamente foram gastos **R$ 202.867,72** referentes a bloqueios judiciais conforme determinação do Tribunal Regional do Trabalho.

Ante ao exposto, utilizando apenas esse argumento, se vislumbra o seguinte cálculo para efeito de aplicação em despesas em ações e serviços de saúde:

Gastos em ações e serviços de saúde (15%)		
	Valor R$	%
Gastos considerados pelo Relator.	**2.120.455,40**	
Receita de Impostos e Transferências.	14.268.566,16	
Receita de Impostos e Transferências, subtraídos os gastos decorrentes de decisões judiciais.	**14.065.698,44**	**15,07**

Em consulta ao SAGRES verifica-se que além dos aspectos acima mencionados poder-se-ia enquadrar como ações e serviços públicos de saúde, as despesas com saneamento básico**,** pagas com recursos próprios (FPM e IPVA), no montante de R$ 147.880,78.

As mencionadas despesas referem-se a serviços realizados nas ligações domiciliares, interligando sistemas de esgotamento sanitário da rede coletora e na ampliação da rede de drenagem de águas pluviais. No exercício de 2011 ainda não havia sido editada a LC 141/2012 que regulamentou os gastos em ações e serviços públicos de saúde e o Tribunal tem aceitado os citados gastos como tal, a exemplo do que aconteceu quando da apreciação das contas do Governo do Estado relativas ao exercício de 2010. Naquela ocasião o Relator do processo, Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes ao tratar da matéria assim se expressou:

> *Além disso, sendo coerente com o entendimento do Pleno nas contas referentes aos exercícios anteriores, devem ser incluídas as despesas com saneamento financiadas com recursos próprios, advindos de impostos mais transferências que somaram no exercício sob análise, conforme se pode colher do SAGRES, R$ 3.073.238,56. Com isso, o somatório das despesas com ações e serviços públicos de saúde passa a ser de R$ 559.854.828,89 que correspondem a 12,10% das receitas de impostos mais transferências. Descabe, completamente, a interpretação da Auditoria em torno da matéria entendendo que as despesas com saneamento somente são admissíveis como despesas com saúde quando estiverem associados ao controle de vetores. Embora tal opinião esteja embasada em manifestação do Conselho Nacional de Saúde, cujas normas não se podem sobrepor às manifestações dos Tribunais de Contas, salvo se amparadas por lei ainda não existente, não tem aquela respaldo suficiente para alijar os investimentos em saneamento. Mormente, frente à Lei 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, da qual podemos apontar*

> *alguns tópicos elucidativos da questão, a exemplo dos que a seguir se indicam e nos quais se vislumbra a intenção legal de prestigiar a questão da saúde.*
>
> *Em seu Art. 2°, o citado diploma legal diz quais os princípios fundamentais que servem de base à prestação dos serviços públicos de saneamento básico, mencionando, expressamente, que os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos sejam realizados de forma adequada à **saúde pública** e à proteção do meio ambiente. Obriga à disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à **saúde pública** e à segurança da vida e do patrimônio público e privado. Manda, ainda, a citada Lei que os mencionados serviços sejam oferecidos em articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da **saúde** e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante. Por outro lado, a Lei 11.445/2007 determina que a União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará várias diretrizes, dentre as quais, melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de **saúde pública.** Ao fazer tais menções, quer-se assinalar a evidente e estreita ligação que a Lei em referência quer estabelecer entre o saneamento e a saúde, não se justificando, por conseguinte, a restrição que se quer fazer às despesas com saneamento que não seja aquele associado ao controle de vetores.*

Todavia, mesmo com a não inclusão dos gastos com saneamento e esgotamento sanitário o percentual exigido para ações e serviços públicos de saúde foi atendido.

Feitas estas observações o Conselheiro André Carlo Torres Pontes acompanhou o voto do Relator, o qual acatou as observações supra, no sentido de considerar atingido, no exercício, o percentual mínimo exigido constitucionalmente referente aos gastos em ações e serviços públicos de saúde (**15%**), ante a subtração da base de cálculo os gastos decorrentes de decisões judiciais.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, usando da competência que lhe é conferida pelo art. 13, § 2º, da Constituição do Estado e art. 1º, IV, da Lei Complementar n.º 18/93, após apreciação das observações do pedido de vista do Conselheiro André Carlo Torres Pontes, à

unanimidade, com impedimento declarado do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, na sessão plenária realizada nesta data, acolhendo o voto do Exmo Sr. Conselheiro Relator, **decide:**

- **Emitir e encaminhar** à Câmara Municipal de **Itaporanga parecer favorável à aprovação** das contas do Ex-Prefeito, Sr. Djaci Farias Brasileiro, relativas ao exercício de 2011;
- Em Acórdão separado:

1. **Julgar regulares com ressalvas** as contas de gestão do Chefe do Poder Executivo do Município de **Itaporanga** Sr. Djaci Farias Brasileiro, na condição de ordenador de despesas;
2. **Declarar** que o gestor**,** no exercício de 2011, **atendeu parcialmente** às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal;
3. **Aplicar multa** pessoal ao Sr. Djaci Farias Brasileiro, **no valor R$ 4.150,00** (quatro mil, cento e cinqüenta reais) devido aos atos praticados com graves infrações à norma legal, especialmente devido à ausência de licitações ou impropriedades em suas realizações, bem como devido ao não atendimento de resolução emanada por esta Corte, **assinando-lhe** prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento do valor da multa, a contar da data da publicação da presente decisão, para efetuar o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado;
4. **Representar** à Receita Federal do Brasil acerca obrigações patronais não empenhadas e não pagas ao INSS;
5. **Recomendar** à atual gestão municipal de Itaporanga no sentido de providenciar a atualização do plano de gerenciamento de 2007, referenciado nos presentes autos por ocasião da defesa, com fito de adequar-se aos ditames da Lei Nacional nº 12.305/10;
6. **Recomendar** à atual gestão municipal de Itaporanga no sentido de providenciar medidas com o intuito de aprimorar o controle de bens, combustíveis, arrecadação de tributos e entradas e saídas de mercadorias do estoque;
7. **Recomendar** à atual gestão da Prefeitura Municipal de Itaporanga, no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, com o intuito de evitar toda e qualquer ação administrativa que guardem semelhança com as

constatadas na presente prestação de contas e possam vir a macular as contas de gestão;

8. **Determinar à DIAFI** a ultimação da conclusão da análise do Processo TC 04908/09, que trata de Inspeção Especial para análise da gestão de pessoal do município de Itaporanga.

Publique-se, intime-se e registre-se.
Sala das Sessões do TCE-PB – Plenário Ministro João Agripino.
João Pessoa, 11 de setembro de 2013.

Em 11 de Setembro de 2013



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE



Cons. Fernando Rodrigues Catão
RELATOR



Cons. Umberto Silveira Porto
CONSELHEIRO



Cons. André Carlo Torres Pontes
CONSELHEIRO



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO



Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL