

CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 01/02/11**

CONTAS ANUAIS

96 TC-000576/026/09

Prefeitura Municipal: Iaras.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Paulo Sérgio de Moraes.

Advogado(s): José Antônio Gomes Ignácio Júnior.

Acompanha(m): TC-000576/126/09 e Expediente(s): TC-000497/002/10.

Auditada por: UR-2 - DSF-I.

Auditoria atual: UR-2 - DSF-I.

Constituem objeto de apreciação, no processo em epígrafe, as contas anuais, atinentes ao exercício de 2009, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE IARAS**.

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

O documento - elaborado pela Unidade Regional de Bauru - revela a incidência de falhas e irregularidades, que, envolvendo vários setores de atividade, resumem-se como segue:

1. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA

- a) A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não contemplava *"critérios para concessão de auxílios/ subvenções/ contribuições e outros repasses a entidades do terceiro setor (...)"*;
- b) A Lei Orçamentária Anual (LOA) autorizava a abertura de créditos suplementares até o limite de 30% do orçamento, *"percentual acima da estimativa de inflação para 2009"*;

2. ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL

- a) No que concerne à área da saúde, verificou-se uma elevada proporção de mães adolescentes, em relação aos índices registrados tanto na Região de Governo, como no Estado, destoando também a taxa de mortalidade senil;
- b) Os indicadores da saúde foram:

Estatísticas Vitais e Saúde - Ano 2009	Município	Região de Governo	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)¹	14,29	12,46	12,56
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)²	14,29	14,85	14,56
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)³	90,33	128,21	120,75
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)⁴	4.142,01	3.874,21	3.656,94
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)⁵	17,39%	10,56%	7,13%

- c) No tocante à qualidade do ensino ofertado, observa-se que houve involução em relação ao padrão atingido em 2007, conforme se depreende da métrica desenvolvida pelo Ministério da Educação, por meio do Instituto Nacional de Estudos Educacionais Anísio Teixeira - INEP;
- d) Os indicadores da educação foram:

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB⁶								
	Anos Iniciais do Ensino Fundamental				Anos Finais do Ensino Fundamental			
	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009
Rede Municipal Brasil	4,0	4,4	3,5	3,8	3,4	3,6	3,1	3,3

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

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

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

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

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

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

Rede Privada Brasil	6,0	6,4	6,0	6,3	5,8	5,9	5,8	6,0
Rede Estadual São Paulo	4,7	4,9	4,6	4,9	4,0	3,8	3,8	4,0
Rede Municipal	4,7	4,5	3,9	4,2	4,8	4,2	4,1	4,3

3. FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

Constatou a Auditoria a *"regularidade nos lançamentos, cobranças e registros"*. Sabe-se, porém, que a administração deixou de cobrar o *"ISS sobre as atividades dos Cartórios, em contrariedade ao disposto no artigo 11, da LRF"*.

4. DÍVIDA ATIVA

- O saldo da dívida ativa passou de R\$ 343.885,33 em 2008, para R\$ 370.127,75, revelando um aumento de 7,63%;
- Os recebimentos no exercício corresponderam a 16,35% do saldo anterior, índice superior do que a média dos municípios sob jurisdição da Unidade Regional. Sob a via amigável, a administração realizou a cobrança, mediante o envio de 114 notificações aos inadimplentes. No exercício, não foram promovidas ações de cobrança judicial, sendo que *"não houve prescrição de dívidas dessa natureza sem que tenham sido ajuizadas ações de cobrança"*;
- O aumento do percentual de inscrição e a diminuição do índice de recebimentos indicam *"insuficiência das ações administrativas para diminuição da inadimplência tributária"*;

5. ENSINO

- O investimento no setor, segundo os registros oficiais, atingiu 27,63% da receita oriunda de impostos;
- O dispêndio efetivo, porém, alcançou 25,74%, já que acabaram excluídas do cômputo algumas parcelas não elegíveis;

6. SAÚDE

- Os documentos oficiais indicavam dispêndio da ordem de 23,27% da receita. No entanto, acabaram excluídas do cômputo, além de restos a pagar, outras despesas inelegíveis. Assim, o investimento efetivo atingiu 22,92% da receita;
- Consta que *"o Plano Municipal de Saúde vigente desde 2006, não possui quantitativos físicos e financeiros"*.

7. OUTRAS DESPESAS

Em 25/04/03, a Prefeitura firmou contrato objetivando serviços de assessoria para o *"preparo de documentação para o competente registro no Cartório de Registro de Imóveis, do aforamento outorgado pela União em favor do Município de Iaras"*. O contrato prescrevia vigência inicial de 120 dias, mas estabelecia que *"perdurará até que todos os labores necessários à plena satisfação do seu objeto sejam concretizados (...), ou seja, indefinidamente, em clara afronta ao disposto no art. 57, inciso II, da Lei 8666/93 (...)"*. No exercício, foram pagas duas parcelas de R\$ 8.000,00 cada. Todavia, segundo o contrato, foi fixado o valor de R\$ 40.000,00, dividido em 8 parcelas - 1ª em 15.5.03 - 8.000,00, 2ª em 15.6.03 - 8.000,00, e as demais com vencimentos nos meses subsequentes. Assim, os pagamentos efetuados no exercício em exame não eram previstos no ajuste, o que exige esclarecimentos. Vale lembrar que no quadro funcional figuram 02 (dois) assessores jurídicos.

8. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS

Verificaram-se falhas formais nos contratos, relativas à falta de alguns documentos necessários. Note-se que *"não comprometeram as prestações de contas"*.

9. LICITAÇÕES

- a) Durante o exercício, a administração instaurou 36 certames licitatórios (4 Tomadas de Preços e 32 Convites);
- b) Dentre as falhas comuns aos certames analisados, destacam-se a falta de orçamento detalhado dos custos, ausência de cláusulas obrigatórias, falta de publicação dos editais de Tomada de Preços em jornal de grande circulação no Estado e no Município, falta de divulgação dos atos de homologação dos Convites e falta de publicação dos resumos dos contratos na imprensa oficial;
- c) Verificou-se aquisição de combustíveis, independente de licitação, durante todo o exercício. Conforme a administração *"a realização da licitação Tomada de Preços nº 03/2009, resultou deserta, face ao desinteresse de fornecedores, em razão de altos custos de instalação de tanque e equipamentos para o abastecimento"*. O total gasto atingiu R\$ 235.527,75;
- d) Com relação ao contrato nº 23/2009, sabe-se que foi alterado *"o texto (...) em relação à minuta do contrato, parte integrante da licitação, contrariando disposição do artigo 54, § 1º, da Lei 8.666/93 e insuficiente*

liquidação da despesa". Tal alteração envolveu, em especial, a cláusula relativa ao valor do ajuste, já que os termos do contrato diferiam das condições previstas no precedente certame licitatório.

10. CRONOLOGIA DE PAGAMENTOS

A existência de restos a pagar processados no exercício indica o "descumprimento da ordem cronológica, posto que, enquanto algumas obrigações foram adimplidas regularmente, outras, vencidas, deixaram de ser pagas, contrariando o artigo 5º, da Lei 8.666/93";

11. PESSOAL

- a) Servidora estadual, cedida à Prefeitura para prestar serviços no Posto de Saúde, vem sendo remunerada pela prestação de serviços por 02 (duas) horas, além do horário regulamentar, mas sem qualquer vínculo formal;*
- b) A Prefeitura realizou a contratação de servidores para o exercício de diversas atividades, sem licitação, mas mediante contrato direto, com base na legislação licitatória. As funções exercidas são inerentes a servidores públicos regulares, portanto passíveis de preenchimento na forma prevista pela Constituição Federal. Há casos em que os profissionais haviam sido contratados no exercício anterior, caracterizando "prorrogação, dada a continuidade da prestação de um ano para outro".*

12. ENCARGOS SOCIAIS

Pagamentos regulares, "excetuando-se a competência 12/2009, recolhida em atraso", no que se refere às parcelas devidas ao INSS.

13. TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA

A administração adotou as medidas concernentes à transparência da gestão pública. Única exceção: "não foi divulgado no sítio da Prefeitura o parecer prévio do TCE relativo ao exercício de 2008, publicado no DOE em 10/02/2009".

14. INSTRUÇÕES/RECOMENDAÇÕES

Verificou-se o parcial atendimento às Instruções desta Corte, haja vista o envio intempestivo de documentos ao sistema AUDESP. Recomendações constantes de pareceres anteriores também deixaram de ser atendidas. Constatou-se, ainda, que "os demonstrativos contábeis apresentaram algumas divergências entre a prestação de contas e os apresentados pelo sistema AUDESP".

15. MATÉRIA EXTRAORDINÁRIA

Tramita em conjunto o expediente TC-000497/002/10. No documento inicial, noticia-se a prática de possível irregularidade envolvendo a edição das Leis Municipais nºs 358/07 e 497/10. Tais diplomas, que estabeleceram o Programa de Demissão Voluntária (PDV), teriam beneficiado, indevidamente, 03 (três) servidores municipais. A Auditoria não constatou irregularidade, "pois os referidos servidores (...) detinham titularidade de cargos efetivos (...) aos quais optaram pelo desligamento, aderindo ao PDV".

A autoridade responsável, regularmente notificada, exerceu o direito ao contraditório, por meio de formal petição, cuja argumentação, em resumo, vê-se a seguir:

- a) **Planejamento e Execução Física** - Segundo a autoridade, na "LDO do Município há previsão expressa (art. 29) que para destinação de recursos orçamentários ao terceiro setor observará (...)" as disposições na Lei de Responsabilidade Fiscal, que, nos artigos 26 e seguintes, estabelece critérios para repasses da espécie. Alega que "não existe legislação que estabeleça/fixe como limite percentual para abertura de créditos adicionais suplementares nos limites da inflação estimada para o exercício". Também argumenta que "o artigo 5º, II, da Constituição Federal, desobriga o administrador a utilizar os limites inflacionários como teto para abertura de créditos suplementares";
- b) **Índices de Desempenho Operacional - Área da Saúde** - Alega que "a municipalidade desenvolveu várias campanhas durante o exercício de 2009 (...) buscando assim a orientação e a diminuição de nosso índice em relação aos da Região de Governo e Estado", acrescentando que "o município está desenvolvendo sua obrigação, sendo que a discrepância apontada pela Auditoria, tem origem externa aos atos de gestão";
- c) **Fiscalização das Receitas** - Alega - e comprova, documentalmente - que procedeu à cobrança do ISS incidente sobre a atividade cartorária. Assim, argumenta que "a municipalidade emitiu intimação (...) datada de 08 de abril de 2010 e posteriormente um AUTO DE INFRAÇÃO - T, do Contribuinte OFÍCIO DE REGISTRO

CIVIL E TABELIONATO DE NOTAS (...), cujo valor já foi recolhido aos cofres públicos (...)"

- d) **Dívida Ativa** - Para a autoridade, "a queda da arrecadação, tem como origem fatores alheios à vontade do administrador", acrescentado que "houve a cobrança extrajudicial, e dentro do possível também a judicial". Concluindo alega: "não podemos deixar de salientar que nosso índice de recebimento está 0,77% acima da média da região (...)";
- e) **Ensino** - Mediante longa e detalhada argumentação, procura descaracterizar os termos do relatório, no que concerne às glosas efetuadas. Em resumo, para a autoridade, "as glosas operadas (...) se mostram equivocadas, pois todos os gastos guardam relação com o ensino". Sustenta, portanto, que o investimento no setor atingiu 27,07% da receita oriunda de impostos;
- f) **Saúde** - Argumenta que, não obstante as glosas, "a municipalidade atingiu o percentual de 22,92% de aplicação na saúde, respeitando assim os limites impostos pela Emenda Constitucional nº 29/2000". Assegura que "os quantitativos físicos e financeiros já foram incluídos no plano municipal de saúde com vigência a partir de 2010";
- g) **Outras despesas** - Procura justificar a despesa com honorários advocatícios questionada, argumentando que o objeto do ajuste envolvia "conhecimentos específicos (direito imobiliário) (...), fugindo das atividades corriqueiras do Departamento Jurídico (...)". Ressalta que o contrato prescrevia prazo certo para conclusão dos serviços, "qual seja, a plena satisfação do objeto". Em resumo, de acordo com o interessado, "não se trata de contrato por prazo indefinido, mas sim com termo condicionado a concretização do objeto, que fora integralmente respeitado";
- h) **Transferências de recursos** - Informa que "todas as falhas apontadas pela Auditoria já se encontram regularizadas, pois os documentos (...) encontravam-se separados do processo, sendo no ato da fiscalização, tomadas providências no sentido de serem juntados aos mesmos";
- i) **Licitações** - Procura esclarecer, em detalhes, as várias questões suscitadas para que segundo a defesa "muitas

delas devem-se a aspectos formais, e que as mesmas não causaram prejuízo ou lesão ao erário". Alega estar "sanando as eventuais pendências e falhas ocorridas, sendo válido salientar que, o relatório de Auditoria, trata-se de peça informativa, de caráter didático e que será utilizado como diretriz para o aperfeiçoamento e aprimoramento de nossas atividades". Com relação às despesas com combustíveis, relata que o procedimento licitatório - nº 03/09 -, que objetivava a aquisição de combustíveis, acabou deserta, diante da ausência de propostas. Informa, ainda, que à época, dos três postos existentes no município, apenas um encontrava-se operando regularmente, motivo pelo qual a Administração passou a adquirir os produtos. Cita, a propósito, a deliberação exarada no processo TC-025966/026/89 (Consulta formulada pela Prefeitura de Platina), no sentido de que "não há necessidade de realizar licitação para aquisição de combustível, quando houver no território municipal somente um posto de revenda", à qual se enquadra o caso concreto. No tocante ao contrato nº 23/09, procura esclarecer as dúvidas suscitadas no relatório, em síntese argumentando, "quanto ao valor apontado, realmente houve uma falha na elaboração do contrato, uma vez que deveria ser de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) e não R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), mas que poderá ser retificado através de termo aditivo de correção de valores";

- j) **Cronologia de Pagamentos** - Assegura que "os restos a pagar processados apresentados no exercício de 2009, possuem vencimento para o próximo exercício (2010)", portanto, não ocorreu quebra de ordem cronológica de pagamentos;
- k) **Pessoal** - Informa que a servidora está cedida ao município, o que torna legal sua atuação. Assim, garante existir vínculo formal com a servidora cedida pela Secretaria Estadual da Saúde. Defende a contratação direta de servidores para ministrar cursos profissionalizantes, pois, para a autoridade, não há prazo conhecido para duração dos contratos, "o que inviabiliza a contratação via concurso público ou mesmo processo seletivo, pois não se encontram estes profissionais em disponibilidade em nosso município";
- l) **Encargos Sociais** - Noticia a regularização do pagamento da parcela devida ao INSS, competência 12/09. O

pagamento foi feito em duas etapas. Garante que "não houve qualquer tipo de ônus ao erário público";

- m) **Transparência da Gestão Pública** - Afirma que a "pendência já se encontra regularizada, podendo ser consultado no site oficial desta municipalidade";
- n) **Instruções** - Admite que alguns documentos foram enviados extemporaneamente, "porém, todos os documentos solicitados foram entregues (...)". Com relação ao AUDESP, garante que "as divergências apontadas (...) foram amplamente esclarecidas não restando qualquer dúvida".

A Secretaria-Diretoria Geral emitiu conceito de valor, a partir da análise das justificativas, em confronto com o teor do relatório de Auditoria e demais elementos que compõem a instrução do processo.

No mérito, sugere a emissão de parecer favorável à aprovação das contas, propondo, não obstante, recomendações.

Vale a pena descrever, em resumo, o comportamento da administração, no que concerne à condução dos setores e segmentos fundamentais de gestão, bem como os principais indicadores econômico-financeiros:

1. O investimento no ensino atingiu 26,61% da receita oriunda de impostos;
2. Dos recursos do FUNDEB, a administração despendeu, no exercício, 99,95%;
3. Em favor dos profissionais do magistério foi direcionado o equivalente a 65,59% da receita do FUNDEB;
4. Em favor dos programas e ações de saúde, a administração destinou 22,92% da receita (arrecadação própria e transferências constitucionais);
5. A despesa com pessoal e reflexos atingiu 48,83% da receita corrente líquida;
6. O resultado da execução orçamentária evidencia déficit de 1,98% da receita arrecadada;

7. O déficit financeiro do exercício foi de R\$ 210.821,18. Verifica-se, em relação ao exercício anterior (superávit de R\$ 3.621,19), um decréscimo da ordem de 5.921,88%;
8. O déficit econômico importou em R\$ 134.249,93. Evoluiu 134,42% em relação ao exercício anterior, cujo resultado deficitário era de R\$ 57.268,82;
9. O saldo patrimonial cresceu 2,71%: passou de R\$ 4.948.333,03 para R\$ 4.814.083,10;
10. Ao final do exercício, não havia dívida consolidada líquida;
11. Aos agentes políticos - Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais - atribuiu-se, a título de subsídio, valores consentâneos com a Lei de fixação.

É o relatório.

AOAG/Toco/GALF.

Contas anuais, atinentes ao exercício de 2009, da
PREFEITURA MUNICIPAL DE IARAS.

Despendeu a administração, em prol da manutenção e do desenvolvimento do ensino, parcela correspondente a 26,61% da receita oriunda de impostos, verificando-se, desse modo, o atendimento ao disposto no artigo 212, da Constituição Federal.

O equivalente a 65,59% constituiu o volume de recursos, calculado sobre a receita do FUNDEB, despendido em favor dos profissionais do magistério. Sendo assim, configura-se a observância ao disposto no inciso XII, do artigo 60, do ADCT, da Carta Magna.

O total de despesas com recursos do FUNDEB, no exercício, alcançou 99,95%, em função de glosa de R\$ 1.000,00, o que é evidentemente relevável, até porque foram despendidos em prol da educação básica valores superiores aos estabelecidos pelo ordenamento jurídico incidente.

Em favor do desenvolvimento dos programas e ações de saúde, a Prefeitura investiu 22,92% da receita (arrecadação própria e transferências constitucionais). Ao fazê-lo, deu pleno atendimento ao disposto no inciso III, do artigo 77, do ADCT, da Constituição Federal.

A despesa com pessoal e reflexos, da ordem de 48,83% da receita corrente líquida, manteve-se dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os números descritos permitem reconhecer que os setores de ensino e saúde mereceram investimentos em volumes de recursos superiores aos percentuais mínimos obrigatórios. Também a despesa com pessoal e reflexos limitou-se a índice inferior ao limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, fato revelador do cuidado e da cautela com que vem agindo a administração no trato do assunto.

Do ponto de vista econômico-financeiro, equivalem-se as situações, não obstante a obtenção de déficit orçamentário de 1,98% da receita arrecadada. Como bem assinala a SDG, "a magnitude do déficit orçamentário

não impacta, em demasia, os futuros orçamentos locais; prova disso, a dívida de curto prazo passou a significar menos de um único mês de arrecadação (...)", de modo que "a solvência desse endividamento não está a exigir grande esforço fiscal do município".

O déficit financeiro do exercício - aliás, produzido em virtude do déficit orçamentário - importou em R\$ 210.821,18, revertendo, assim, a situação vivenciada no exercício anterior, em cujo interregno, obteve-se ligeiro superávit financeiro - R\$ 3.621,19.

O resultado econômico revelou-se igualmente negativo. O déficit, da ordem de R\$ 134.249,93, significou um acréscimo de 134,42% em relação ao exercício anterior (déficit de R\$ 57.268,82).

Por sua vez, o saldo patrimonial registrou ligeiro crescimento em relação a 2008. Passou de R\$ 4.948.333,03 para R\$ 4.814.083,10.

Vale observar que, ao final do exercício, não possuía a Prefeitura dívida consolidada líquida, mas apenas compromissos de curto prazo, decorrentes do déficit orçamentário.

Pode-se definir, ante os índices e números comentados, como regular a gestão econômico-financeira levada a efeito no curso do exercício em apreço, ainda que deva a administração - como assinala a SDG - "*produzir superávit orçamentário para diminuir, de vez, sobredito passivo de curta exigibilidade*".

Em que pesem tais fatores positivos, a instrução do processo revela aspectos negativos, relacionados à prática do mister administrativo, na medida em que alguns setores de atividade não mereceram correta, regular condução, por conta das falhas e irregularidades no relatório de Auditoria, as quais não foram suficientemente justificadas pela Origem.

É o que evidencia, com efeito, o conjunto instrutório do processo, particularmente o petitório posteriormente advindo, de cujo conteúdo é possível extrair, apenas parcialmente, esclarecimentos plausíveis a propósito de várias questões, bem como notícias de correção de falhas e equívocos diversos.

Pois bem.

No que concerne ao planejamento e execução física, a argumentação interposta não se revela hábil a superar ou esclarecer as questões suscitadas, pelo que deixo de acolhê-la, em sua integralidade. Ora, a peça orçamentária autorizava, como limite de créditos suplementares, o correspondente a 30% do orçamento da despesa. O índice permitido - nem é preciso dizer - superava de longe o limite da razoabilidade, afigurando-se elevado, excessivo mesmo, a ponto de sugerir a descaracterização do orçamento, conduzindo, na prática, a sua nulidade.

A rigor, o entendimento corrente, já consolidado, é que a autorização constante da Lei Orçamentária Anual (LOA), deve situar-se em patamar semelhante ao índice inflacionário estimado para o exercício, sob pena de desvirtuar-se o orçamento, tornando-o mera peça de ficção.

Nunca é demais lembrar: o projeto de lei orçamentária tem como papel expor ao legislativo a forma como o executivo funciona ao conduzir a resolução dos problemas sociais, financeiros e econômicos da localidade, recebendo, portanto, com a sua aprovação, a concordância dos representantes do povo.

Logo, a autorização para abertura excessiva de créditos suplementares, em nível muito superior à taxa de inflação projetada, descaracteriza o processo democrático em que se decide a alocação dos recursos públicos, devendo, portanto, ser evitada.

Seja como for, vem esta Corte, diante de semelhante situação, recomendando aos órgãos jurisdicionados, à margem do Parecer, que evitem procedimentos congêneres.

No que concerne à Dívida Ativa, pode-se inferir que vem a administração regularmente agindo em busca da recuperação dos créditos pertinentes. De acordo com a autoridade, a cobrança amigável vem se concretizando, assim como pela via judicial, quando as circunstâncias assim recomendarem. A propósito, segundo a Auditoria "(...) as cobranças judiciais (...) existentes referem-se aos exercícios anteriores". E prossegue: "Não houve prescrição de dívidas dessa natureza sem que tenham sido ajuizadas ações de cobrança". Note-se que o crescimento do estoque,

em relação ao exercício anterior, restringiu-se a 7,63%, montando, em 31.12.09, o valor de R\$ 370.127,75. Há que se convir que tal estoque limita-se ao razoável, não se afigurando elevado. Também a taxa de crescimento situa-se em nível perfeitamente tolerável. A Auditoria afirma, no relatório, que o *"percentual de recebimento é 0,77% maior que a média consignada nos municípios desta Unidade de fiscalização"*.

O Município de Iaras não vinha cobrando o ISS incidente sobre atividades de registro e cartorárias. Mas tal providência foi implantada no atual exercício, como faz prova a autoridade, mediante documentos hábeis. Tem-se como superada, pois, a omissão antes noticiada no relatório de Auditoria.

O investimento em prol dos setores de ensino e saúde revelou-se satisfatório - superior aos mínimos constitucionais. Não obstante, em relação aos índices apurados pela Auditoria, há uma série de ajustes a serem realizados.

No tocante à impugnação no valor de R\$ 28.113,80, referente ao pagamento de Dirigentes Municipais de Educação, a glosa não deve ser mantida vez que, ao contrário do apontado pela Auditoria, a Municipalidade não administra o Ensino Médio, de sorte que os funcionários em questão atuaram apenas no Ensino Fundamental e Infantil⁷.

Neste sentido, cumpre recordar que as funções do Diretor de Departamento de Educação contemplam efetivamente atividades relacionadas com a direção/administração escolar, de tal modo que as correspondentes despesas, relativas à remuneração do cargo e encargos advindos, devem integrar o rol de gastos realizados com os recursos do FUNDEB, compondo, inclusive, a parcela reservada à valorização dos profissionais da educação, por ser pertinente e legítima.

De modo análogo, devem ser reincorporados os valores despendidos com curso de pós-graduação de docentes, montando R\$ 42.900,00, vez que, conforme o artigo 70 da LDB, as despesas realizadas com vistas à remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos demais profissionais da educação são consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁷ Fonte: <http://ide.mec.gov.br/novo/relatorio/municipios/coibge/3519253>

Assim sendo, em relação ao setor educacional - particularmente a receita do FUNDEB - é sabido que, por conta de glosa efetuada pela Auditoria, o dispêndio total limitou-se a 99,95%. No caso concreto, o procedimento encontra respaldo legal - o § 2º, do artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/07 prescreve o dispêndio mínimo de 95% - mas deve a administração aplicar a diferença faltante, que deve permanecer em conta bancária vinculada até sua destinação.

Por seu turno, do ponto de vista operacional, de acordo com a métrica de avaliação do Ministério da Educação, verificou-se uma piora substantiva no desempenho no biênio 2007-2009, ampliando, inclusive, a já dilatada diferença com a nota média obtida pela rede particular de ensino no Estado de São Paulo. Os dados estão expostos na Tabela 01.

Tabela 01

Ensino Fundamental						
	IDEB Observado			Metas Projetadas		
Ano	2005	2007	2009	2007	2009	2011
Anos Iniciais Iaras	3,8	4,7	4,5	3,9	4,2	4,7
Anos Iniciais Média Rede Privada	6,5	6,4	7,2	6,6	6,8	7,1
Anos Finais Iaras	4,1	4,8	4,2	4,1	4,3	4,5
Anos Finais Média Rede Privada	6,3	6,2	6,0	6,3	6,5	6,7

É imperativo, portanto, que a Administração reverta imediatamente o quadro de deterioração da qualidade do ensino ofertado. Ainda neste espírito, frise-se que o limite constitucional de gastos no setor corresponde ao mínimo aceitável e, de modo algum, a meta a definir as ações da Administração. Deve, antes, o Executivo Municipal se orientar por indicadores que revelem o verdadeiro estado do ensino público no Município.

Ademais, a despeito do louvável esforço de aperfeiçoamento do corpo docente, os dados levantados pela Auditoria revelam um número considerável de professores da rede pública sem formação superior.

É evidente que um componente fundamental para a qualidade do ensino é o preparo do docente. Recomenda-se, por conseguinte, maiores investimentos na qualificação do professorado. Neste item, a Lei nº 9.394/96 estabelece as

Diretrizes e Bases da Educação no país, admite-se, "como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal".

Trata-se, obviamente, do mínimo aceitável e não do patamar desejável.

Em continuidade do exame das contas, no tocante à área da saúde, solvida resulta a questão envolvendo a falta de quantitativos físicos e financeiros no plano municipal. Pois é que o instrumento vigente a partir do exercício atual contempla os quantitativos físicos e financeiros.

Por seu turno, no que tange ao desempenho operacional do setor, os indicadores do Município mostram tendência de redução no número de perda de vidas, assim como, da proporção de mães precoces. Observa-se inclusive uma melhoria na mortalidade senil. Destoa, porém, a mortalidade no segmento da população entre 15 e 34 anos, vez que aparentemente as políticas praticadas pela Municipalidade não impediram o forte crescimento do índice no exercício em exame.

Frise-se, porém, que o nível dos indicadores se encontra acima da média estadual e da Região de Governo de Avaré, devendo o Executivo Municipal aumentar seus esforços visando à redução destes índices.

De outro lado, é positivo, conforme levantamento da Auditoria, às fls. 34, o relevante aumento no número de atendimentos, mostrando o crescimento da oferta de serviços. A situação da saúde pública de Iaras é detalhada na Tabela 02.

Tabela 02

Dados	2006	2007	2008	2009
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	0,00	18,52	14,29	12,99
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	0,00	92,12	90,33	147,38
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	1.973,68	3.426,79	4.142,01	2.510,46
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	20,90	12,96	17,39	10,39

Prosseguindo, quanto à contratação de profissional advogado, vale ressaltar, de início, que semelhante procedimento se verifica, há muito, rotineiramente, não havendo impedimento a que, desde que se faça imprescindível à administração, se celebre ajuste da espécie. A questão reside, fundamentalmente, no poder discricionário da administração, que, diante de questões polêmicas, de indiscutível complexidade, pode, sim, viabilizar a contratação de profissionais de empresas especializadas, para atuação em processos específicos, ou execução de atividades, cuja complexidade exija o concurso de profissionais da área jurídica. Logo, não se discute, aqui, a contratação propriamente dita, mas, especificamente, a execução do respectivo objeto, diante das questões colocadas pela Auditoria, notadamente quanto ao preço e ao prazo de vigência. Por isso, para dirimir dúvidas, prefiro reservar a matéria para análise autônoma, em autos apartados.

Com relação às transferências de recursos, as falhas apontadas - que eram de natureza formal - acabaram eliminadas, segundo a autoridade, cujos esclarecimentos me permito acolher.

No que concerne ao setor licitatório, a longa argumentação produzida merece acolhimento, ao menos em parte, lembrando que as ressalvas anotadas, em sua maioria, configuravam impropriedades de caráter formal. Mas a administração deve agir para que, doravante, lapsos semelhantes não mais se repitam, a partir da fiel, integral e atenta observância ao regramento legal disciplinador da matéria. Nesse sentido, recomendação, à margem do Parecer, alcançará o órgão de origem.

Todavia, o convite nº 23/09 e respectivo contrato constituirão objeto de apreciação autônoma. Os elementos de informação constantes do processo não fornecem, por ora, subsídios a uma perfeita formação de juízo de valor, afigurando-se insuficientes ao pleno esclarecimento às dúvidas suscitadas no processo. Assim, a matéria será analisada separadamente.

Relativamente à cronologia de pagamentos, os esclarecimentos trazidos afiguram-se-me razoáveis, de modo que me permito acolhê-los, alertando, porém, a administração que obedeça ao disposto no artigo 5º, da Lei nº 8.666/93.

No tangente à área de pessoal, questão de maior relevância constitui a arregimentação de servidores por intermédio de licitação, sem a devida realização de concurso público, ou qualquer outra modalidade de admissão em consonância com regramento constitucional. Inclusive, trata-se de procedimento já praticado em exercícios anteriores, como evidenciam os relatórios de Auditoria pertinentes.

Durante o exercício de 2007, semelhante sistemática utilizou a administração com o fim de possibilitar o ingresso no quadro funcional de profissionais da área médica, além de monitores, pedreiro, instrutor, entre outras posições. Não obstante, em decisão de 03.02.2009 da Egrégia Segunda Câmara deste Tribunal, com trânsito em julgado em 12.03.2009, emitiu-se parecer favorável para as contas do Executivo Municipal de Iaras referentes ao exercício de 2007, em que restou assentada recomendação no sentido de que a Administração *"corrija a sistemática de contratação de pessoal, fazendo-o por meio de concurso ou processo simplificado"*. Também no exercício de 2008, prática semelhante detectou a Auditoria. O r. Parecer manteve a ressalva. Houve, portanto, tempo mais do que suficiente para a correção do procedimento irregular, o que não ocorreu tão somente por inércia da Administração Municipal.

Cumprir reiterar que tal sistemática de ingresso no serviço público, envolvendo atividades inerentes aos servidores regulares, não se conforma com o regramento constitucional e legal pertinente. As atividades de natureza permanente reclamam concurso público para contratação do respectivo operador e, uma vez constatada a necessidade, por curto espaço temporal, as respectivas admissões devem ser implantadas segundo as regras disciplinadoras do assunto, mediante processo seletivo. É de todo condenável o procedimento noticiado, porque praticado em dissonância com o artigo 37, da Carta Magna, sendo, ainda, no caso concreto, agravado pelo fato de que, embora alertada, a Administração não adotou qualquer medida corretiva, preferindo prosseguir na irregular prática, em franco desafio às decisões emanadas deste E. Corte. Assim, em face da reincidência, a questão deve ser tratada em autos próprios.

Em prosseguimento, foi apontado pela Auditoria que servidora estadual, posta à disposição da Prefeitura, exerce atividades, além do horário referente ao órgão de

origem, por 02 (duas) horas diárias, pelas quais percebe remuneração à conta da Prefeitura. Tal situação funcional, noticiada no relatório de Auditoria, caracteriza admissão sem vínculo formal, no que se refere ao período laboral adicional, que constitui prolongamento da jornada normal inerente ao cargo original exercido pela interessada. Deve a Administração, se entender imprescindível o concurso da servidora, em período suplementar, adotar medidas que impliquem a regular formalização, ao amparo de normas legais, da situação vigente da servidora, enquanto prestadora de serviço em caráter excepcional. Isso porque, o horário normal de trabalho constitui aquele previsto no respectivo ato de admissão, efetivado pelo órgão de origem - no caso a Secretaria de Estado da Saúde. Logo, eventual alteração laboral, mediante remuneração de tempo suplementar, depende de formal regularização, devendo o ato estar previsto na legislação local disciplinadora do assunto.

No que concerne aos encargos sociais, informa a autoridade haver eliminado a falha, mediante o pagamento da parcela referente à competência 12/2009, sem *"qualquer tipo de ônus ao erário público"*.

O mesmo se afirma em relação aos atos de transparência da gestão pública. A administração garante que a omissão acabou superada, já que regularmente divulgado no site da Prefeitura o Parecer Prévio emitido por esta Corte sobre as contas do exercício de 2007.

Finalmente, no tocante às Instruções desta Corte, cabe à administração atendê-las integralmente, para o que recomendação alcançará o órgão de origem. No caso, admite-se o atraso no envio de documentos a esta Corte. Também deve adotar medidas objeto de recomendações anteriores desta Corte, já que, em alguns casos, advertências permanecem inalteradas, embora se refiram às contas do exercício de 2006.

O expediente TC-000497/002/10 seguirá juntamente com o processo principal. A matéria a que se refere encontrou exaurimento. Os atos objeto da representação não configuram irregularidade, como ressalta a Auditoria, em tópico específico do relatório de inspeção ordinária.

No mérito, ponho-me de acordo com a d. Secretaria-Diretoria Geral, cuja conclusão me permito adotar como razão de decidir.

O meu voto, em virtude do exposto, e considerando os elementos de instrução do processo, é no sentido da emissão de PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE IARAS, 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 recomendações, no seguinte teor:

- a) que, ao elaborar as Leis Orçamentárias para os próximos exercícios, procure limitar à taxa estimada de inflação do período o percentual de despesa fixada a ser determinada para abertura de créditos suplementares;
- b) que, em relação à receita do FUNDEB, a diferença faltante (0,05%) seja despendida, caso ainda não tenha ocorrido, mantendo-a depositada em conta bancária vinculada, enquanto não utilizada;
- c) que reverta, imediatamente, a queda de qualidade da educação municipal, atingindo as metas desenhadas pelo Ministério da Educação, por meio do INEP, eliminando, substantivamente, o hiato existente entre o ensino ofertado na rede pública municipal e na rede privada;
- d) que aumente os investimentos no corpo docente, visando ao seu aperfeiçoamento;
- e) que intensifique os esforços visando a maior eficiência e eficácia do gasto na saúde, reduzindo com os indicadores de mortalidade da Municipalidade;
- f) que promova o planejamento familiar, por meio de sua rede de saúde e educação, minorando assim a incidência de gravidez precoce no Município, além de estabelecer políticas de apoio a mães adolescentes que vivam em Iaras;
- g) que, em relação às licitações e contratos, cumpra, rigorosa e fielmente, as normas aplicáveis na espécie, constantes da Lei Federal n 8.666/93 e alterações posteriores;

- h) que, sob pena de transgredir a transparência fiscal, os números informados ao AUDESP devem guardar fiel coincidência com as cifras dos balanços vindos na prestação de contas;
- i) que, em relação à admissão de pessoal, proceda em conformidade com as normas constitucionais disciplinadoras do ingresso de pessoal no serviço público, abstendo-se, assim, de fazê-lo nos termos da legislação licitatória;
- j) que observe, plena e fielmente, o disposto nas Instruções deste Tribunal de Contas;
- k) que promova providências voltadas para a eliminação, na medida do possível, de falhas porventura pendentes no relatório de Auditoria, devendo, doravante, atentar para que não se repitam semelhantes impropriedades, mediante a plena observância às normas legais e regulamentares inerentes a cada setor ou segmento de atividade onde se identificaram semelhantes impropriedades.

Determino, finalmente, a formação de autos próprios, para análise específica das seguintes matérias:

- a) Convite nº 10/03 e respectivo contrato (fls. 36/37; 102/105; e 243/246, do processo principal; e 210/218, do anexo II). Deve a Auditoria requisitar junto à origem documentos complementares - se assim considerados necessários - imprescindíveis à instrução do feito;
- b) Convite nº 23/09 e respectivo contrato (fls. 48/51 e 121/124, do processo principal; e 299/314. Do anexo II);
- c) Contratações de pessoal por meio de procedimento licitatório, em inobservância ao artigo 37 da Constituição Federal, juntando-se cópias de fls. 54/55 e fls. 127/130, além de fls. 259/287 do Anexo II e deste Relatório e Voto.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

AOAG/Toco/GALF.