

CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO:15/02/11**

CONTAS ANUAIS

87 TC-000352/026/09

Prefeitura Municipal: Estância Balneária de Santos.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): João Paulo Tavares Papa.

Período(s): (01-01-09 a 12-03-09), (22-03-09 a 08-09-09) e (21-09-09 a 31-12-09).

Substituto(s) Legal(is): Vice-Prefeito - Carlos Teixeira Filho.

Período(s): (13-03-09 a 21-03-09) e (09-09-09 a 20-09-09).

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

Acompanha(m): TC-000352/126/09 e Expediente(s): TC-005870/026/09, TC-012564/026/09, TC-023506/026/09, TC-025128/026/09, TC-037867/026/09, TC-012823/026/10 e TC-024215/026/10.

Auditada por: GDF-8 - DSF-II.

Auditoria atual: GDF-8 - DSF-II.

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

Criteriosa inspeção "in loco" propiciou a elaboração de relatório, cujo conteúdo compreende elementos de convicção a propósito dos mais variados aspectos de gestão - Administrativo, Econômico-Financeiro, Contábil e Patrimonial.

De autoria da DF-8.4, o documento aponta falhas e irregularidades que, envolvendo vários setores e segmentos de gestão -, resumem-se como segue:

1. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - a) Consubstanciado na Lei nº 2.347/05, o Plano Plurianual (PPA) foi objeto de revisão por meio das Leis 2.440/06, 2.472/07 e 2.502/07. O procedimento é questionado, já que "essa prática de revisão prejudica o acompanhamento do planejado com o executado e

desvirtua a função de transparência dos instrumentos de Planejamento Municipal". b) A Lei Orçamentária Anual (LOA) não compreende todas as entidades públicas do Município. É que, a PRODESAN - Sociedade de Economia Mista - e a CET - Empresa Pública - não integraram a Lei Orçamentária. c) A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não identificava as entidades do Terceiro Setor beneficiadas com repasses do Município.

2. ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - Em relação ao desempenho na área da saúde, os indicadores de mortalidade registrados pela Municipalidade são inferiores aos valores médios observados para a Região Metropolitana da Baixada Santista. Os índices na saúde foram:

Estatísticas Vitais e Saúde - Ano 2008	Município	RM Baixada Santista	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)¹	13,40	16,50	12,56
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)²	12,76	14,56	18,88
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)³	94,96	136,89	120,75
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)⁴	3.222,03	3.943,84	3.656,94
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)⁵	7,74%	7,74%	7,13%

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.

No tocante à qualidade do ensino ofertado, observa-se que a Municipalidade atingiu as metas fixadas pelo Ministério da Educação, para o índice de desenvolvimento da educação básica. Os indicadores do ensino foram:

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB ⁶								
	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
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 Estadual no Município	4,4	5,0	3,9	4,2	4,3	4,3	3,8	3,9
Rede Municipal	5,0	5,3	4,4	4,8	4,3	4,4	4,2	4,3

3. FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS - a) Verificou-se a "regularidade nos lançamentos, cobranças e registros". b) Em relação à cobrança de ISS sobre os serviços Cartorários, sabe-se, porém, que, embora os cartórios estejam cadastrados no sistema tributário e os mesmos têm sido notificados quanto à obrigatoriedade do recolhimento do tributo, "apenas o 3º Tabelionato de Notas efetua o recolhimento desde dez./09".

4. DÍVIDA ATIVA - a) O saldo da Dívida Ativa diminuiu o equivalente a 4,43% em relação ao exercício anterior: passou de R\$ 459.083.264,77 para R\$ 438.743.490,46. b) Os recebimentos no exercício corresponderam a 13,36% do saldo anterior, sendo 5,63% maior que a média consignada nos

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.

Municípios sob a jurisdição do órgão instrutivo. c) O confronto dos livros de inscrição com os registros da Procuradoria Fiscal revelou a coincidência de valores, evidenciando a regularidade dos registros. d) Todavia, divergências foram verificadas entre os registros da Procuradoria Fiscal e os lançamentos contábeis.

5. CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO MUNICÍPIO ECONÔMICO - CIDE

É sabido que a Administração aplicou regularmente, segundo a Legislação, os recursos arrecadados, mas não em sua totalidade. O montante aplicado no exercício limitou-se ao equivalente a 24,3%.

6. ROYALTIES - Mediante conta vinculada a Administração utilizou corretamente os recursos oriundos de royalties. Todavia o fez, parceladamente, já que apenas 9,54% do saldo disponível (Royalties Petróleo, xisto Betuminoso e Gás natural) e 74,67% (royalties Recursos Hídricos).

7. ENSINO - a) Os registros e documentos oficiais indicavam investimento da ordem de 28,15% da receita oriunda de impostos. b) Todavia, excluídas algumas parcelas tidas como não elegíveis, o dispêndio efetivo alcançou 27,99%. c) Ao final do exercício, havia uma disponibilidade no valor de R\$ 453,70 na conta vinculada ao FUNDEF. Ou seja, deixou a Administração de utilizar, no exercício em exame, o saldo residual que, aliás, mantinha-se inalterado desde 25/02/08.

8. SAÚDE - a) O investimento no setor atingiu 18,64% da receita (arrecadação própria e transferências constitucionais). b) Constatou-se que, até a conclusão dos trabalhos de Auditoria, o Relatório Anual de Gestão de Saúde não havia sido aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde. Tal medida havia de se concluir em abril/10.

9. PRECATÓRIOS JUDICIAIS - a) A Administração quitou o valor correspondente a 10% dos Precatórios anteriores e o total do Mapa Orçamentário do exercício em exame. Assim, foram cumpridas, de forma satisfatória, as normas pertinentes. b) Verificou-se, porém, divergências de valores, considerando as informações constantes do Balanço Analítico da Despesa. Constatou a Auditoria que, levando em conta o total das inscrições (R\$ 16.171.727,59) e não somente o valor do Mapa Orçamentário, haveria uma obrigação de R\$ 37.158.056,38,

inferior ao amortizado (R\$ 32.332.441,77). c) Sabe-se, ainda, que o passivo não constava do Demonstrativo da Dívida Fundada.

10. **OUTRAS DESPESAS** - Verificou-se a concessão de Adiantamentos Secretários Municipais, o que configura infringência ao artigo 68, da Lei nº 4.320/64.

11. **LICITAÇÕES** - a) Instaurou a Administração, durante o exercício, 1054 certames licitatórios (05 Concorrências, 05 Tomadas de Preços, 05 Convites, 512 Pregões Presenciais e 527 Pregões Eletrônicos). b) O Convite nº 13.002/09 - que objetivava a reforma do Centro de Especialidades Odontológicas da Zona Noroeste - contou com a participação de apenas 02 (duas) empresas, *"descaracterizando assim o mínimo de três (03) convidadas (artigo 22, § 6º, da LC nº 8.666/93"*. No que se refere à execução, igualmente, verificou-se falhas, pois havia *"infiltrações pelas paredes próximas de fiações e aparelhos"*. A Administração informou que acionaria a empresa para os necessários reparos. c) O Convite nº 13.006/09 mereceu regular processamento, culminando com a homologação em 19/11/09. A Adjudicatária, porém, não manifestou interesse em assinar o contrato, embora instada várias vezes. O certo é que, até início de maio/10, o impasse permanecia. Informou a Administração que *"a empresa havia sido notificada, com prazo para prévia defesa, para posterior aplicação de sanções administrativas"*; c) O Pregão eletrônico nº 13.022/09 mereceu regular formalização e processamento. No entanto, a adjudicatária não assinou o respectivo contrato, posto que o projeto da obra - adequação da Casa de Pedra, para abrigar o 17º Grupamento de Salvamar - acabou reduzido em 24,045% do objeto inicial. A questão constitui objeto de análise pelo Setor Jurídico, *"para possível distrato"*. d) O Pregão nº 17.024/09, igualmente, foi objeto de regular formalização e processamento. A empresa adjudicatária, que, quando da prévia pesquisa de preços, havia ofertado o valor de R\$ 330.000,000, apresentou proposta no montante de R\$ 420.000,00, classificando-se em primeiro lugar. A partir de negociação, porém, acabou por assinar o ajuste no valor inicialmente cotado (R\$ 330.000,00). Mas a contratada, por questões relativas à execução do contrato, foi alertada em várias oportunidades em função de descumprimento do ajuste, não tendo sofrido, todavia, qualquer punição.

12. **PESSOAL** - Os atos de Admissão de Pessoal em caráter temporário constituem objeto de apreciação em processo específico. É possível constatar, pelo contingente de servidores arregimentados por tempo determinado (1.486), que *"a Municipalidade continua com a opção de contratações contínuas nos últimos exercícios, com base na Lei n 650/90 e suas alterações, a proceder a concurso público (art. 37, inciso IX, da CF)"*. A Administração invoca situação emergencial como justificativa para as admissões. Alega que objetivam *"executar funções cujos cargos do quadro permanente não possuíam concurso público vigente, com exceção daqueles que não havia mais vagas no quadro permanente ou que a relação de candidatos habilitados se esgotou com realização de processo seletivo simplificado"*.

13. **INSTRUÇÕES** - A Administração não atendeu, em sua integralidade, o disposto nas Instruções n° 02/08, já que incorreu em falha no que se refere a elaboração da relação de licitações formalizadas. Também deixou de atender algumas recomendações anteriores.

14. **MATÉRIA EXTRAORDINÁRIA** - Em tramitação conjunta, versam matérias extraordinárias os seguintes expedientes:

I - **TC-5.870/026/09** - Solicitação ao Ministério da Fazenda de empréstimo junto à Caixa Econômica Federal, destinado ao Programa de Saneamento Para Todos do Ministério das Cidades. A Administração desistiu formalmente do empréstimo.

II - **TC-25.128/026/09** - Informações sobre a falta de repasses para o FUNDEF. Consta que a "Municipalidade demonstrou a regularização do assunto".

III - **TC-s 12.564/026/09, 23.506/026/09 e 37.867/026/09** - Solicitação ao Tesouro Nacional para contratação de crédito junto ao BIRD, destinado ao Programa de Desenvolvimento Estratégico de Santos e Infraestrutura Urbana e Habitacional da Zona Noroeste e dos Morros - Programa Santos Novos Tempos. Constatou a Auditoria "a assinatura do contrato em 08/02/10, porém sem desembolso até a ocasião de novos exames, estando duas licitações em fases iniciais".

IV - **TC-12.823/026/09** - O feito foi formalizado com o fim de subsidiar "contratações efetivadas com a empresa Terracon Engenharia Ltda". A Auditoria não constatou "contratação com a aludida empresa", mas 02 (dois) contratos celebrados com Terracon Construções Ltda., encaminhados a esta Corte para análise e apreciação.

Regularmente notificada, a Autoridade responsável ofereceu justificativas a propósito das questões suscitadas no relatório de Auditoria.

A argumentação disposta no documento resume-se como segue:

- a) **PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA** - Argumenta que "as alterações realizadas no Plano Plurianual foram devidamente justificadas nos instrumentos legais que permitiram as modificações, sendo as mesmas publicadas na imprensa local, dando a transparência reclamada pela fiscalização". Afirma, ainda, que, em decorrência das alterações, não se verificou qualquer "prejuízo ao acompanhamento das ações governamentais planejadas e executadas, o que se confirma pelo fato de que em exercícios anteriores esta Corte de Contas promoveu as diligências pertinentes e não mostrou qualquer dificuldade em avaliar a projeção da realização operacional do Município de Santos". Garante que as modificações "foram necessárias para acompanhar as demais normas federais, estaduais e municipais atinentes ao planejamento da gestão pública, sendo todas as alterações foram justificadas e as normas publicadas, permitindo a transparência dos atos planejados pelo Município de Santos". Alega que não incorreu a Administração em irregularidade "ao deixar de inserir em seu orçamento a PRODESAN e a CET (...)". Isso porque, a teor do artigo 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o legislador "não incluiu no rol de abrangência da Lei as empresas controladas, pois as mesmas não recebem recursos do Poder Público (g.a.)". Assim, segundo a Autoridade, A PRODESAN, tida como empresa controlada, "não recebe recursos municipais para manter suas atividades". Figura a entidade como prestadora de serviços ao Município, "sendo que as despesas decorrentes desses contratos estão devidamente

provisionadas no orçamento dos órgãos que utilizam esses serviços". A CET, do mesmo modo, "não depende financeiramente da Prefeitura (...), tendo convênio firmado para prestação de serviços através da Secretaria de Obras e Serviços Públicos". A Lei Orçamentária Anual (LOA) permitia abertura de créditos suplementares até o limite de 20% do orçamento. Para a Autoridade, não há "qualquer indício de irregularidade, posto que tanto a fixação do percentual de alteração do orçamento, quanto a efetiva suplementação verificada em 2009, decorreram de criteriosa observação do ordenamento jurídico pertinente". Em longa explanação, procura demonstrar a regularidade do procedimento. Anota que, historicamente, o limite se manteve em idêntico patamar, lembrando que desde o exercício de 1994, o limite de abertura de créditos suplementares situava-se em 20% do orçamento.

- b) **DÍVIDA ATIVA** - Argumenta que a "divergência (...) se refere a valores lançados no Setor da Contabilidade, em decorrência de atividades, desdobramentos, valores lançados em duplicidade, lançamentos inscritos e estornados e valores superiores, os quais não são escriturados pela Procuradoria Fiscal". Procura comprovar, mediante documentos, a regularidade dos lançamentos das inscrições/cancelamentos referentes à dívida ativa de 2009, acrescentando que as divergências "decorreram de valores lançados na contabilidade, onde vem sendo empreendidos esforços para sanear as quantias mencionadas (...)".
- c) **CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - CIDE**
- Para a Autoridade não constitui irregularidade a parcial utilização da receita, durante o exercício. Alega que "a Prefeitura manteve os (...) recursos depositados em conta bancária vinculada, não promovendo a transferência dos mesmos com a finalidade de pagar despesas desvinculadas ao propósito da Lei Federal nº 10.336/01". Ressalta que a Administração, "está promovendo licitação para contratação de empresa para pavimentação do Distrito Industrial de Alemoa, cujas obras serão pagas com recursos do CIDE".
- d) **ROYALTIES** - Alega que não há obrigatoriedade de utilização da receita no mesmo exercício, acrescentando

que "a Prefeitura está se estruturando para utilizar os recursos em questão nos pagamentos dos serviços de coleta de lixo, em total respeito ao contido na Lei Federal n° 7.990/89". Os recursos "permanecem depositados em contas bancárias vinculadas, não sendo transferidas para outras contas (...)", alega, ao final, a Autoridade.

- e) **ENSINO** - Procura demonstrar a legitimidade da despesa glosada e alega que, efetivamente, o dispêndio no setor atingiu 28,06% da receita oriunda de impostos. Em resumo, pleiteia a reintegração ao cálculo das "despesas referentes a Restos a Pagar de 2008, quitados entre 01/01/09 e 31/12/09, já que foram glosadas nas contas de 2008". Com relação ao saldo residual do FUNDEF, assegura que "a referida quantia foi requisitada para aplicação através do processo n° 77.699/2010-60 (...), de modo que na próxima fiscalização será possível atestar a aplicação do saldo do FUNDEF".
- f) **SAÚDE** - Informa que foi devidamente apreciado pelo Conselho Municipal de Saúde o Relatório Anual de Gestão da Saúde. Junta documentação comprobatória.
- g) **PRECATÓRIOS JUDICIAIS** - Discorda dos termos do relatório e garante que a Administração atendeu a prescrição jurisprudencial desta Corte, ao quitar o equivalente a 10% do estoque do exercício anterior, mais o valor constante do Mapa de Precatórios. Garante que "a metodologia sugerida pela Douta Auditoria implicaria na utilização do valor correspondente ao mapa em duplicidade, isso porque (...) a quantia referente às inscrições realizadas em 2009 (R\$ 16.171.727,59) é composta do Mapa Orçamentário de 2009, o qual foi atualizado em dezembro de 2009".
- h) **OUTRAS DESPESAS** - Para a Autoridade, não constituiu irregularidade a concessão aos Secretários Municipais de recursos, a título de adiantamento, acrescentando que a "Lei Federal que regulamenta as despesas em regime de adiantamento não faz qualquer vedação quanto à entrega de adiantamentos aos Agentes Políticos". Cita decisão desta Casa a propósito do assunto, tomada nos autos do Processo TC-1313/026/05.

- i) **LICITAÇÕES** - Afirma que 05 (cinco) empresas foram convidadas a participar do Convite nº 13.002/09. Assim, a Comissão entendeu por bem dar andamento ao certame, "posto que a repetição do convite resultaria em resultado idêntico". Justifica, desse modo, a participação efetiva de apenas 2 (duas) licitantes ao procedimento licitatório. E, no que se refere à execução do objeto, esclarece que "as infiltrações foram provenientes de telhas quebradas por ato de vandalismo (...), fato este ocorrido após entrega dos termos de recebimento definitivo da obra". Apesar de se tratar de falha não relacionada à garantia contratual, afirma que a "empresa vencedora do certame em análise procederá aos reparos necessários". Com relação ao Convite nº 13.006/09, admite que, de fato, não obstante as tentativas, a empresa adjudicatária deixou de assinar o respectivo contrato. Convocada regularmente, a segunda classificada "declinou sobre a proposta oferecida pelo Executivo (...) considerando que o preço ofertado pela empresa vencedora não seria suficiente para suportar os custos e gerar lucros para a empresa". Assim sendo, decidiu a Administração tornar sem efeito o ato de homologação e adjudicação do Convite. Em relação ao Pregão Eletrônico nº 13.022/09, reconhece que, efetivamente, por motivos de força maior, procedeu-se a alteração do Projeto, com redução de 24,05% da obra, "estando o mesmo no Setor Jurídico para possível distrato", já que a empresa adjudicatária não aceitou assumir o contrato. Assim, a Prefeitura "(...) está promovendo estudos necessários para solucionar as pendências o mais breve possível, seja com a rescisão do contrato, seja com a convocação do 2º colocado neste certame, para, nos mesmos preços e condições, executar o objeto da contratação em análise". Com relação ao Pregão Eletrônico nº 17.024/09, alega que de fato, a proposta vencedora contemplava valor superior ao valor orçado conforme previa pesquisa de preços. No entanto, a partir de negociação, a fornecedora aceitou reduzir o preço para o valor inicialmente orçado. Com referência à execução do ajuste, a Administração expediu ofícios à contratada, "para cumprimento dos termos contratuais (...), sendo os problemas apontados devidamente solucionados, motivo pelo qual não houve aplicação de

nenhuma penalidade", mesmo porque "o Município não foi prejudicado em nenhum momento". A Tomada de Preços nº 13.504/09 - que objetivava a construção de pontilhão sobre o Canal 3 - mereceu a ocorrência de 2 (duas) propostas exatamente idênticas em relação ao valor, que constituía o orçamento estimativo. No entanto, a vencedora do certame ofereceu proposta ligeiramente inferior. Afirma a Autoridade que o Executivo "não pode ser responsabilizado pela coincidência de valores apresentados pelas proponentes (...)", mesmo porque "as propostas foram apresentadas em envelopes fechados e lacrados, entregues à Comissão de Licitações e antes de serem abertos foram rubricados por todos os presentes".

- j) **PESSOAL** - Alega, em relação às admissões em caráter temporário, que os procedimentos referentes ao exercício de 2009 *"estão sendo analisados no processo TC-23.062/026/10, onde restará comprovada a legalidade dessas contratações"*. Alega, ainda, que a Prefeitura *"(...) publicou, em 03 e 11/08/10, o Edital de abertura do Concurso nº 01/2010, para preenchimento de diversos cargos do quadro Permanente de Servidores (...)"*.
- k) **INSTRUÇÕES** - A propósito do atendimento a recomendações anteriores, afirma que, em relação aos instrumentos de Planejamento, não cometeu qualquer irregularidade, *"de modo que não se pode falar em reincidência"*. Quanto à utilização do saldo residual do FUNDEF, informa que *"já foi requisitado para utilização no corrente exercício"*.

A Secretaria-Diretoria Geral emitiu juízo de valor, a partir da análise da peça justificatória em confronto com o teor do relatório de Auditoria e demais elementos de instrução do processo.

No mérito, sugere a emissão de Parecer Favorável aprovação das contas em apreciação, sem prejuízo de recomendações.

Em prosseguimento, às fls. 152, os autos retornaram a Auditoria para que fossem completadas informações sobre as áreas da saúde e educação, cuja síntese já foi apresentada neste Relatório, verificando-se ainda a existência de cargos em comissão, em dissonância

com o regramento constitucional, o que não foi constatado pela fiscalização, conforme fls. 153/157.

Vale a pena descrever, em resumo, o comportamento da Administração, no que diz respeito à condução dos setores e segmentos fundamentais de gestão, assim como os princípios indicadores econômico-financeiros:

1. O dispêndio no Ensino atingiu 27,99% da Receita oriunda de impostos.
2. No curso do exercício, a Administração despendeu 97,35% da receita do FUNDEB. A parcela diferida foi utilizada no primeiro trimestre do exercício subsequente.
3. A despesa com os Profissionais do Magistério atingiu 96,57% dos recursos do FUNDEB;
4. Em favor do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde, a Prefeitura despendeu 18,64% da Receita (arrecadação própria e transferências constitucionais).
5. A despesa com Pessoal e Reflexos alcançou 47,15% da Receita Corrente Líquida.
6. O resultado da execução orçamentária evidencia superávit de 4,38% da receita arrecadada.
7. O resultado financeiro do exercício revelou-se superavitário em R\$ 93.123.543,97. Em relação ao exercício anterior (superávit de R\$ 87.374.775,64), constata-se um acréscimo de 6,58%.
8. O resultado econômico decresceu o equivalente a 52,39% em relação ao exercício anterior, pois passou de R\$ 121.320.756,91 para R\$ 57.760.555,17.
9. O saldo patrimonial aumentou o equivalente a 10,99% em relação a 2008: passou de R\$ 525.335.961,13 para R\$ 583.096.516,30.
10. A Dívida Consolidada Líquida sofreu um decréscimo da ordem de 14,21% em relação ao exercício anterior, já que

passou de R\$ 243.263.175,52, para R\$ 208.703.782,12, que corresponde a 19,79% da Receita Corrente Líquida.

11. Aos Agentes Políticos - Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais - atribuiu-se, a título de subsídio, valores consentâneos com o diploma de fixação.

É o relatório.

AOAG/mazs/GALF.

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

Atendeu a Administração, plena e satisfatoriamente, o disposto no artigo 212, da Constituição Federal, de vez que investiu, em prol da manutenção e do desenvolvimento do Ensino, volume de recursos equivalente a 27,99% da receita oriunda de impostos.

O equivalente a 97,35% constituiu o total das despesas com recursos vinculados ao FUNDEB, valendo registrar que, no primeiro trimestre do exercício seguinte, despendeu-se a parcela diferida. Confirma-se, dessa sorte, o fiel atendimento ao disposto no artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/07.

Os profissionais do Magistério foram beneficiados com volume de recursos da ordem de 96,57% da Receita do FUNDEB. Sendo assim, confirma-se o pleno atendimento ao disposto no inciso XII, do artigo 60, do ADCT, da Carta Magna.

Em favor do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde, a PREFEITURA destinou 18,64% da receita (Arrecadação Própria e Transferências Constitucionais), restando, portanto, satisfeito o disposto no inciso III, do artigo 77, do ADCT, da Constituição Federal.

A folha de Pagamento - Pessoal e Reflexos - absorveu o correspondente a 47,15% da Receita Corrente Líquida. O dispêndio revelou-se inferior aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

É possível perceber, com absoluta clareza, que cumpriu a Administração fiel e plenamente, as normas e regras legais e constitucionais disciplinadoras do investimento em prol dos segmentos fundamentais, vitais de gestão.

Idêntico raciocínio pode-se aplicar no que concerne à gestão do erário, levando em conta a obtenção do pleno equilíbrio econômico-financeiro, circunstância que bem evidencia os resultados superavitários, compreendendo a maioria dos indicadores, sem falar na sensível redução da Dívida Consolidada Líquida.

Com efeito.

O resultado da Execução Orçamentária evidencia superávit de 4,38% da receita arrecadada.

O superávit financeiro do exercício importou em R\$ 93.123.543,97, valor bem maior que o superávit obtido no exercício anterior (R\$ 87.374.775,64). A diferença positiva equivale a 6,58%.

Do ponto de vista econômico, o resultado positivo atingiu o valor de R\$ 57.760.555,17, quantia 52,39% inferior ao superávit de 2008 (R\$ 121.320.756,91).

O saldo patrimonial evoluiu 10,99% em relação ao exercício anterior. Passou de R\$ 525.335.961,13 para R\$ 583.096.516,30.

A Dívida Consolidada Líquida, que em 31/12/08 atingia o valor de R\$ 243.263.175,52 (equivalente a 25,07% da Receita Corrente Líquida), ao final do exercício em exame importava em R\$ 208.703.782,12, o correspondente a 19,79% da Receita Corrente Líquida. A redução foi de 14,21%.

Em resumo, o panorama delineado no processo, envolvendo o aspecto econômico-financeiro, permite qualificar como adequada a gestão ora em apreciação, não apenas considerando os resultados positivos envolvendo a maioria dos indicadores, mas também levando em conta a redução da dívida Consolidada Líquida, que, ao final do exercício em exame mantinha-se em patamar relativamente baixo, perfeitamente tolerável, mesmo porque passível de quitação sem maiores dificuldades.

Não obstante, a instrução do processo também indica a incidência de imperfeições na condução da gestão

municipal, em consequência da prática de atos falhos e irregularidades compreendendo alguns setores e segmentos de atividade..

Para melhor compreensão, e visando o estabelecimento de seguro juízo de mérito, permito-me inserir comentários a propósito de cada procedimento falho, sopesando, naturalmente, os esclarecimentos a propósito oferecidos pela Origem, segundo a exata ordem do relatório de Auditoria.

Pois muito bem.

Em relação ao Planejamento e Execução Física - notadamente quanto às modificações no Plano Plurianual - impõe conferir razoabilidade à argumentação interposta. Com efeito, uma vez devidamente justificadas, bem como divulgadas na imprensa local, às modificações garantiu-se a necessária transparência, não de demonstrando, portanto, o possível desvirtuamento da transparência da gestão pública, como assinala a Autoridade responsável, sendo lícito depreender que não ocorreu qualquer prejuízo "ao acompanhamento das ações governamentais planejadas e executadas (...)".

No que diz respeito à fiscalização das receitas, nunca é demais recordar que, em face do artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, é dever do Executivo Municipal a cobrança de ISS incidente sobre atividades cartorárias. Deve, pois, a Administração atentar imediatamente para o disposto.

A PRODESAN, de acordo com o relatório, recebe recursos da Prefeitura (sua dívida junto ao INSS tem sido objeto de retenção de FPM), ao contrário do que afirma em suas justificativas, a Autoridade Responsável. Logo, a empresa havia de ser incluída na Lei Orçamentária Anual (LOA). Em resumo, configurada a hipótese do recebimento de recursos financeiros do Poder Público, a Lei Orçamentária Anual (LOA) deve abranger a entidade para o que deve atentar a Administração, doravante, em atendimento ao disposto no § 5º, do artigo 165, da Constituição Federal. Já no que se refere à CET, permito-me acolher a argumentação trazida, posto que, segundo a Autoridade, a

entidade "não depende financeiramente da Prefeitura Municipal de Santos". De todo modo, em hipótese contrária, deve, sim, a entidade compreender a Lei Orçamentária. Afigura-se-me oportuno, não obstante as considerações aqui descritas, recomendar à Administração que, ao elaborar a LOA para o próximo exercício, procure observar e analisar, atenta e rigorosamente, a Legislação disciplinadora do assunto, de maneira a elucidar qualquer dúvida, ou afastar eventuais questionamentos a propósito da matéria em apreço.

Mas, no que se refere à abertura de créditos suplementares, a defesa não merece acolhida, de modo que a questão permanece inalterada. No caso, o índice autorizado - precisamente 20% do orçamento - situava-se em patamar superior ao máximo recomendado por esta Corte, que é o equivalente à taxa estimada de inflação para o exercício, sob pena de descaracterizar-se o orçamento. Esse é o entendimento corrente, já consolidado, no âmbito deste E. Tribunal de Contas, que há muito vem, diante de congênere situação, recomendando os órgãos jurisdicionados, à margem do Parecer, que evitem medida semelhante.

Ainda a propósito, é de todo pertinente reiterar que o Projeto de Lei Orçamentária tem como papel expor ao Legislativo a forma como o Executivo tenciona conduzir a resolução dos problemas sociais, financeiros e econômicos da localidade, recebendo, portanto, com a sua aprovação, a concordância dos representantes do povo.

Desse modo, a autorização para abertura 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 logo, ser evitado.

No que se refere à Dívida Ativa, permito-me acolher os argumentos trazidos, por considerá-los hábeis a esclarecer as divergências detectadas. Seja como for, é essencial que haja uma perfeita integração entre os órgãos responsáveis, de sorte a que se evite, de futuro, equívocos semelhantes.

Com relação à Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, a única questão suscitada refere-

se ao parcial desembolso da receita arrecadada - apenas 24,3% do montante disponível. Acolho o argumento interposto, que acolho. Com efeito, na medida em que os recursos permaneceram depositados em conta vinculada para utilização na forma da Lei nº 10.336/01, não constitui irregularidade o dispêndio, durante o seguinte exercício, de tal receita. Não há obrigatoriedade a que os Municípios apliquem, no mesmo exercício, os recursos arrecadados, medida que reside na discricionariedade da administração. É oportuno ressaltar que, segundo a Autoridade, a Prefeitura está promovendo certame licitatório para viabilizar empreendimento - pavimentação de Distrito Industrial -, cujas obras onerarão os recursos da CIDE, como determina a Legislação pertinente.

O mesmo se afirme em relação aos Royalties, de cuja receita apenas 9,54% foram utilizados no exercício em exame. Acrescente-se que *"a Prefeitura (...) está se estruturando para utilizar os recursos em questão nos pagamentos do serviço de coleta de lixo, em total respeito ao contido na Lei Federal nº 7.990/89"*, consoante o órgão de origem. Em resumo, permito-me acolher os esclarecimentos ofertados, mesmo porque, no caso, vislumbra-se situação jurídica semelhante à CIDE, o que me impele a dispensar maiores comentários acerca da questão em apreço.

No que concerne ao Ensino, tem-se de concreto que, mesmo deduzidas algumas parcelas, ainda assim o investimento no setor atingiu 27,99% da receita oriunda de impostos - volume de recursos superior ao mínimo de que trata o artigo 212, da Constituição Federal. Sendo assim, deixando de ingressar no mérito da argumentação produzida, permito-me, desde logo, ratificar os termos do relatório de Auditoria.

A Administração garante que, no exercício presente, procederá a utilização do saldo do FUNDEF, de modo que considero superada a questão, acolhendo os esclarecimentos trazidos.

Em prosseguimento, no concernente à qualidade da educação ofertada, a análise de desempenho do sistema de ensino público de Santos mostra que o Município alcançou as metas traçadas para 2009 para o Ensino Fundamental, muito

embora, os dados revelem a ampliação do hiato existente em relação à educação privada. Neste sentido, é fundamental aumentar os esforços buscando melhorar a qualidade do ensino no Município.

Ademais, o exame da desagregação dos gastos no setor, separados em dispêndio com pessoal, material de consumo, transporte e outros, verificou-se às fls. 704 do Anexo IV proporções coerentes, com exceção de uma ligeira concentração de despesas na última categoria. Tal fato deve merecer especial atenção da Auditoria, na próxima fiscalização.

No tocante à saúde, comprova-se, documentalmente, haver o Conselho Municipal de Saúde aprovado o Relatório Anual de Gestão da Saúde. Constata-se, pois, a superação da pendência a propósito verificada anteriormente. Não obstante, no tocante ao seu desempenho operacional, a análise dos indicadores do setor revela a necessidade de urgentes esforços do Executivo Municipal, visando à melhoria da qualidade do serviço ofertado.

De fato, os índices de mortalidade de Santos, ainda que sejam inferiores aos valores observados para a Região Metropolitana da Baixada Santista, estão em patamar superior aos verificados no Estado. A situação da saúde pública de Santos é detalhada na Tabela 01.

Além disto, no exercício em exame, observou-se uma reversão da queda em 2008, com o crescimento do número de mortes de recém-nascidos.

Tabela 01

Dados	2006	2007	2008	2009		
				Santos	RMBS	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	15,79	15,87	12,53	15,25	18,80	12,48
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	125,62	114,65	121,18	110,65	140,51	124,37
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	4.096,28	3.958,49	3.981,64	4.026,29	4.000,74	3.650,45
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	5,69	4,71	5,20	5,20	8,14	7,22

A propósito, a própria Origem, às fls. 674 do Anexo IV, assinalou sobre a mortalidade infantil que "81,25% dos óbitos ocorridos no período são evitáveis; 3,12% deles são parcialmente evitáveis", acrescentando ainda que "apenas 15,62% deles são óbitos considerados inevitáveis". Cumpre ressaltar que mortes evitáveis ocorrem, sobretudo, nos segmentos mais carentes da população do Município, sendo decorrentes principalmente de deficiências ocorridas no pré e pós-natal.

É urgente, portanto, a reversão deste quadro.

Por outro lado, segundo dados do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde, a taxa de utilização dos equipamentos disponíveis na rede municipal de Santos ficou em torno de 97,09%⁷, além disto, os montantes apurados de procedimentos realizados na rede pública de saúde acompanharam a evolução do dispêndio no setor no Município, conforme apurou a Auditoria.

De toda sorte, tendo em vista a delicada situação dos indicadores de mortalidade, é imperativo recordar que o limite constitucional de 15% de gastos em saúde corresponde ao mínimo permitido e, de modo algum, a meta a definir as ações da Gestão. Deve, antes, o Executivo Municipal se orientar por indicadores que revelem o verdadeiro estado da saúde pública no Município.

Depreende-se, portanto, a necessidade de uma maior atenção com as políticas de saúde pública da Prefeitura Municipal, pois, repita-se, a despeito do cumprimento dos limites de gasto no setor, é evidente o imperativo de maiores esforços no combate a mortalidade infantil, na assistência à população idosa, sobretudo, mais carente.

Neste sentido, a Origem, por meio de sua Secretaria de Saúde, apresentou às fls. 680/699 do Anexo IV uma série de estratégias e metas associadas, envolvendo os aspectos abordados. A efetividade de tais ações deverá ser apurada pela Auditoria na próxima fiscalização "in loco".

⁷ Fonte: DATASUS - <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?cnes/cnv/equiposp.def>.

No que se refere aos Precatórios Judiciais, do mesmo modo, há que se considerar elidida a dúvida antes suscitada. Note-se que os pagamentos ultrapassaram ligeiramente, o mínimo obrigatório. Em outras palavras, cumpriu a Administração a posição jurisprudencial desta Corte, pois pagou, além do constante dos Mapas/Ofícios apresentados em 2008, o equivalente a 10% do saldo anterior. Permito-me acolher, em relação à dúvida suscitada, a argumentação interposta, mesmo porque, conforme elemento documental, *"a quantia referente às inscrições realizadas em 2009 (...) é composta do Mapa de Precatórios de 2009, o qual foi atualizado em dezembro de 2009"*. Logo, considerar as inscrições efetivadas no exercício em exame, como ressalta, com razão, a Autoridade, *"consubstanciaria duplicidade de contabilidade do Mapa de Precatórios exigível para o ano de 2009"*. Em resumo, acolho os esclarecimentos e considero elidida a dúvida suscitada no relatório de Auditoria.

No que concerne às despesas efetuadas mediante o regime de Adiantamento, a Administração deve observar o disposto no artigo 68, da Lei Federal nº 4.320/64, onde se determina que *"o regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas, expressamente definidas em Lei, consistindo na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação"*.

No entanto, cabe o entendimento de que se o Prefeito, ou outro Agente Político, eventualmente realizar despesas nesse regime, deverá fazê-lo por intermédio de servidor responsável pela necessária e correspondente prestação de contas, a quem deverá autorizar.

Tal procedimento se revela um anacronismo burocrático, cuja manutenção consiste, no máximo, em um obstáculo ao pleno exercício da função, incumbida ao Agente Político, em prejuízo da eficiência da máquina estatal.

É bom lembrar, no entanto, que todas as despesas realizadas, tanto pelo regime normal, como no regime de Adiantamento, devem estar devidamente discriminadas no

documento fiscal, ou na Prestação de Contas, demonstrando, assim, a transparência em qualquer tipo de gasto realizado com o recurso público.

Cumprido tal imperativo, afaste-se qualquer censura ao agente político.

Assim sendo, permito-me acolher os esclarecimentos e argumentos trazidos a análise a propósito do assunto.

As questões e dúvidas envolvendo o setor licitatório mereceram plausíveis e convincentes justificativas, que me permito acolher. De fato, a argumentação interposta e os documentos comprobatórios trazidos ao processo afiguram-se capazes de demonstrar a insubsistência das observações constantes do relatório.

No caso específico do Convite nº 13.002/09, é sabido que, visando a participação no certame, 05 (cinco) empresas foram convidadas, permitindo-se a retirada do edital *"a todas as empresas convidadas e cadastradas no ramo de atividade pertinente ao objeto licitado, na forma da Legislação vigente"*, consoante relata a Autoridade responsável. No caso, o prosseguimento do certame, a partir do interesse de apenas 02 (duas) proponentes não se me afigura irregular, mesmo porque a comissão processante, após analisar o assunto, *"entendeu por bem dar andamento ao certame licitatório, posto que a repetição do convite resultaria em resultado idêntico"*. Por outro lado, não consta haver a Administração sofrido prejuízo de qualquer natureza, envolvendo o contrato decorrente. A propósito, o problema detectado na obra nenhuma relação tinha com a construção, já que decorrente de atos de vandalismo. Ainda assim, conforme a Administração, *"a empresa vencedora do certame procederá aos reparos necessários"*.

No que concerne à área de Pessoal, deixo de adentrar no mérito da questão suscitada, nos autos do processo, na medida em que os atos de admissão em caráter temporário constituem objeto de apreciação em autos distintos (TC-23.062/026/10).

Os expedientes em anexo seguirão juntamente com o processo principal, já que atingiram o exaurimento os assuntos neles tratados, não havendo razão, pois, para prosseguimento instrutório.

No mérito, ponho-me de pleno acordo com a D. Secretaria-Diretoria Geral, cujo pronunciamento adoto.

O meu VOTO, pois, é no sentido da emissão de PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS, excetuando os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Determino que a Auditoria verifique a realização das ações anunciadas pela Origem, às fls. 680/699, sobretudo, no tocante ao alcance das metas apresentadas, objetivando a melhoria da qualidade do serviço oferecido pela rede pública municipal de saúde.

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 ao índice de inflação estimada para o período o percentual de despesa fixada a ser determinado para abertura de créditos suplementares;
- b) que amplie os esforços visando aumentar a qualidade da educação pública ofertada no Município, eliminando, substantivamente, o hiato existente entre o ensino oferecido na rede municipal e na rede privada;
- c) que intensifique os esforços visando a maior eficiência e eficácia do gasto na saúde, reduzindo os indicadores de mortalidade da Municipalidade;
- d) que, em relação ao ISS incidente sobre a atividade cartorial, observe o disposto no Comunicado SDG nº37/09, deste Tribunal de Contas;

e) que procure corrigir, na medida do possível, eventuais falhas e irregularidades pendentes, dentre as consignadas no relatório de Auditoria, devendo a Administração, doravante proceder de modo a evitar que se repitam impropriedades idênticas, mediante a plena e fiel observância às normas disciplinadoras de cada medida ou procedimento onde se verificaram falhas, equívocos ou errônea interpretação do regramento respectivo. interpretação do regramento respectivo.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

AOAG/mazs/GALF.