

SESSÃO: 01/03/11

53 TC-000354/026/09

Exercício: 2009.

Acompanha (m) : TC-000354/126/09.

Auditoria atual: UR-15 - DSF-I.

Inspeção "in loco" propiciou a elaboração de minucioso relatório, cujo conteúdo compreende informações e elementos indispensáveis à avaliação da gestão em apreço, envolvendo os aspectos administrativo, econômico-financeiro, contábil e patrimonial.

Elaborado pela Unidade Regional de Andradina, o documento revela a incidência de falhas e irregularidades, que, compreendendo diversos setores e segmentos de atividade, resumem-se como segue:

1. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - a) A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) apresentava-se deficiente, eis que era omissa em relação à previsão "*critérios para limitação de empenho e movimentação financeira*", faltando-lhe, ainda, dispositivos disciplinando a "*concessão de repasses a entidades do terceiro setor*". E mais: o instrumento não prescrevia "*critérios objetivos para limitação de despesa*";

b) A Lei Orçamentária Anual (LOA) continha autorização "*para abertura de créditos suplementares, até o limite de 30%*", percentual superior ao índice inflacionário estimando para o período.

2. ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - O índice de desempenho do município, no que concerne à área da saúde "é maior quanto à taxa de mortalidade da população entre 15 e 34 anos, em relação à Região de Governo e ao Estado". b) Os indicadores na saúde foram:

Estatísticas Vitais e Saúde - Ano 2009	Município	Região de Governo	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)¹	-	8,29	12,56
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)²	-	11,30	14,56
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)³	462,25	139,21	120,75
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)⁴	2.475,25	3.493,22	3.657,01
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)⁵	4,76%	8,89%	7,13%

3. FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS -a) Agiu a administração regularmente, no que tange aos lançamentos, registros e cobrança de impostos. Ressalta-se, no entanto, *"que o município não cobra ISSQN sobre a atividade de cartórios (...)* consoante dispõe a Lei Federal nº 116, de 31/07/2003"; b)

Evidencia registro contábil - comparativo da receita orçada com a arrecadação - *"desequilíbrio entre receitas e despesas de tarifas de água e esgoto"*, o que constitui violação ao *"disposto no § 2º, do artigo 9º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias"*. Tal situação deficitária, constatada em exercícios anteriores, *"dificulta investimentos na melhoria e expansão dos serviços prestados, bem como de investimentos em outros setores essenciais"*.

4. DÍVIDA ATIVA - a) O saldo da dívida ativa evoluiu 7,28% em relação ao exercício anterior, passando de R\$ 213.332,36 para R\$ 228.858,34, um percentual de recebimento *"3,76% menor que a média consignada nos municípios"* que integram o campo jurisdicional da Unidade Regional fiscalizadora;

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.

b) Durante o exercício não ocorreu atualização, correção ou cancelamento da dívida, o que infringe norma do manual da dívida ativa, a que se refere a Portaria nº 564, de 27/10/04, da STN; c) O crescimento da dívida evidencia que não vem a administração empreendendo *"esforços na cobrança de seus créditos para aumentar sua arrecadação (...)"*; d) Informa-se, exatamente, pela falta de efetivo empenho quanto à recuperação dos créditos, que *"houve prescrições pelo decurso de prazo, no valor de R\$ 143.907,42"*, valor que se encontra-se incluído no saldo de 31/12/09.

5. SAÚDE - a) O investimento no setor atingiu 17,46% da arrecadação - além do mínimo obrigatório, portanto; b) A única omissão constatada em relação ao setor constituiu a falta de *"aprovação da gestão da saúde pelo Conselho Municipal de Saúde"*.

6. OUTRAS DESPESAS - a) Verificou-se a concessão de adiantamento a agente político, o que constitui infringência ao artigo 68, da Lei Federal nº 4.320/64; b) Constatou-se, ainda, que é precária a *"formalização dos processos de adiantamento, dificultando a conferência"*.

7. LICITAÇÕES - a) Durante o exercício, instaurou a Prefeitura 15 certames licitatórios (02 tomadas de preços; 12 convites e 01 pregão presencial); b) O convite nº 01/09 objetivava a *"aquisição de material pedagógico e serviços para serem utilizados pelos professores e alunos do ensino fundamental, durante o exercício de 2009"*. O ajuste envolvia, portanto, sistema de ensino. O menor preço constituía o critério de seleção. No caso, porém, o mais adequado seria o critério de técnica e preço *"para não ocasionar possíveis aquisições de objetos imprestáveis"*, ou pelo menos, deveria o edital traçar os critérios objetivos de julgamento das propostas, pois apenas faz referência ao artigo 44, da Lei nº 8.666/93, *"o que não contempla a exigência do inciso VII, do artigo 40, da mesma lei"*. Resumindo, a fiscalização apurou que *"o administrador público não se resguardou para selecionar a proposta mais vantajosa e a observar o princípio do julgamento objetivo, conforme prescreve o artigo 3º, da Lei de Licitações"*; c) Omissão comum a todos os certames, *"os editais não dispunham sobre a aplicabilidade do Capítulo V, da Lei Complementar Federal nº 123/06"* (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte); d) Os instrumentos dos contratos nºs 26/09 e 27/09 careciam de dispositivo necessário: precisamente a *"cláusula específica referente ao prazo de validade do con-*

trato", o que era descrito apenas na cláusula pertinente ao objeto, o qual referira-se ao "exercício de 2009".

8. PESSOAL - a) Os servidores municipais fazem jus à gratificação, nos termos da Lei Municipal nº 674, de 30/01/95. A concessão do benefício não atende a critérios objetivos, já que para ocupantes de idênticos cargos atribui-se valores diferentes, o que sugere violação a princípios da administração, como os de isonomia, legalidade, impessoalidade, "preconizados no art. 37, da Constituição Federal"; b) No quadro de pessoal da Prefeitura figuram 38 cargos de provimento em comissão, 31 dos quais providos. A administração não definiu, formalmente, as atribuições inerentes aos cargos, o que impede avaliar "se as nomeações (...) se amoldam ao disposto no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal, e impossibilita, ainda, a devida avaliação acerca do desempenho (...) dos respectivos servidores municipais, descumprindo, também, ao princípio constitucional da eficiência previsto no artigo 37, 'caput', da Carta Magna"; c) Dentre os cargos de provimento em comissão, alguns são questionados em face do disposto no inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal. Considera-se que não preenchem os requisitos inerentes às funções de confiança.

9. BENS PATRIMONIAIS - Não havia termos de responsabilidade dos bens, "em desacordo com o preceituado no artigo 94, da Lei 4.320/64".

10. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - A despesa com pessoal e reflexos, que atingiu 53,94% da RCL, ultrapassou o limite prudencial de que trata o parágrafo único, do artigo 22, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

11. TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA - Na página eletrônica do município, divulgou a administração apenas o relatório resumido da execução orçamentária. Deixou, pois, de cumprir integralmente o disposto no artigo 48, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que prescreve a publicação dos vários instrumentos de planejamento e dos balanços, além do Parecer Prévio do Tribunal de Contas.

12. INSTRUÇÕES - Ao deixar de enviar a esta Corte, no prazo regulamentar, informações pelo sistema AUDESP, a administração não atendeu, em sua totalidade, as Instruções nº 2/08. Aliás, detectaram-se divergências nas informações apresentadas pelo sistema AUDESP, em relação aos demonstrativos da prestação de contas. Assim, enquanto as peças contábeis indicavam como aplicados da receita do FUNDEB, o va-

lor de R\$ 505.596,51, o sistema AUDESP revelava o montante de R\$ 393.741,70.

Petição circunstanciada, acompanhada de elementos comprobatórios, adveio ao processo, em virtude de regular notificação.

Procura o Senhor Prefeito Municipal, por meio do documento, esclarecer dúvidas e justificar falhas e irregularidades. Dispostos segundo a ordem do relatório de auditoria, os argumentos intentados resumem-se como segue:

a) **Planejamento e Execução Física** - A propósito da lacuna detectada na LDO - notadamente em relação à limitação de empenho e movimentação financeira - anota que a *"administração sempre adotou o entendimento corrente entre os financistas mais autorizados de se, primeiramente, limitar as despesas de capital que são aquelas que engrandecem o patrimônio público"*. Afirma, pois, que *"tal falha se trata de mera formalidade (...)"*. E garante já ter informado ao setor competente que formalize *"esta prática no próximo projeto de LDO a ser encaminhado ao Poder Legislativo"*. Já em relação ao repasse de recursos ao terceiro setor, recorre ao artigo 15, da LDO, para afirmar que, efetivamente, o instrumento legal prescrevia, *"sim, certas condições para concessão de repasses públicos ao terceiro setor"*. Tal dispositivo exige que a medida seja aprovada *"por meio de lei específica e não pode ultrapassar 1% da receita corrente líquida do município"*. A autoridade não vê irregularidade no fato de a Lei Orçamentária Anual (LOA) permitir a abertura de créditos suplementares em percentual superior ao índice estimado de inflação para o exercício. Para o Senhor Prefeito, a medida encontra respaldo na Lei Federal nº 4.320/64 - inciso I, do artigo 7º - e na Constituição Federal - artigo 165, § 8º. Tais dispositivos autorizam a medida e *"não impõem qualquer limite para tal abertura"*, assinala, acrescentando que cabe a cada ente federativo estabelecer a *"margem para abrir créditos orçamentários, haja vista a autonomia dos entes que compõem a Federação"*;

b) **Índices de Desempenho Operacional** - Dados do IBGE revelavam que, em 2009, a população do município atingia 2.191 habitantes, Dessa forma, segundo a autoridade, *"a taxa de mortalidade da população de 15 a 34 anos, à 462,25 (por cem mil habitantes) corresponde, na realidade de São João do Pau D'Alho, a 03 (três) óbitos"*. E os

três óbitos registrados, "todos do sexo masculino, 02 (dois) são resultantes de acidente automobilístico (um de 20, outro de 25 anos) e 01 (um) de afogamento (25 anos), ou seja, ocorreram por fatos alheios à vontade a ao controle da municipalidade, haja vista se tratarem de causas externas de morbidade". Esses os esclarecimentos ofertados a propósito da evolução do índice de mortalidade da população entre 15 e 35 anos, em relação à Região de Governo e ao Estado. Pelos motivos expostos, alega a autoridade que "o cálculo da referida taxa foi embasada em índices que não correspondem à realidade do município";

- c) **Fiscalização das Receitas** - Alega que a administração está "tomando as providências cabíveis para constituir os respectivos créditos tributários por meio de lançamentos fiscais (...)", culminando com a cobrança do ISSQN incidente sobre a atividade cartorial. Antes, discutia-se a constitucionalidade da Lei Complementar nº 116/03, o que resultou no ajuizamento da ADI nº 3.089, em cujos autos restou firmado o entendimento de "que é constitucional a incidência do ISSQN sobre serviços notariais".
- d) **Renúncia de Receitas** - No tocante à situação deficitária dos serviços de água e esgoto do município, argumenta que "está sendo corrigida pela administração através de parceria com o Governo Estadual, visando regularizar a falta de hidrômetro nas residências (...)", além de estar "promovendo a revisão do valor das tarifas de forma a, pelo menos, equilibrarmos o montante de receita e despesa dos referidos serviços";
- e) **Dívida Ativa** - Alega que a administração, efetivamente, está "tomando providências no sentido de efetuar cobranças administrativas, mas, sendo as mesmas infrutíferas", ajuizará as "devidas execuções fiscais, sempre tomando o cuidado de deixar juntar montante da dívida que não gere a extinção da execução fiscal por falta de interesse de agir (o que os juizes da região vêm fazendo quando entendem que o valor em execução não cobre as custas de cobrança)". Argumenta que, em 2009, não se verificou a prescrição de dívidas, "tendo em vista o ingresso com essas execuções no final do exercício de 2005 (...)" ;
- f) **Saúde** - Informa que "28/05/10, os membros do CMS concluíram seus trabalhos, ocasião em que aprovaram a gestão

da saúde (...)", o que não havia sido concretizado porque a avaliação "requer grande atenção e análise minuciosa por parte dos membros, haja vista tratar-se de todas as ações realizadas no decorrer do ano de 2009";

- g) **Outras Despesas** - Sustenta, em síntese, citando o artigo 68, da Lei nº 4.320/64, que "é evidente a possibilidade da extensão da aplicação do regime de adiantamento ao agente político, no presente caso o Prefeito Municipal, e mais a legalidade dessa extensão, haja vista a responsabilização e caráter da prestação dos serviços por esses agentes (...)";
- h) **Licitações** - Alega, sem síntese, em relação ao contrato decorrente do convite nº 01/09, "que não houve nenhum prejuízo à municipalidade, isso porque a proposta mais vantajosa à administração foi selecionada com êxito, dando assim pleno atendimento ao disposto no art. 3º, da Lei 8.666/93". Isso, em virtude "de ter sido o objeto da licitação em tela muito bem discriminado, com a descrição objetiva e clara dos elementos de sua composição, bem como pelo fato de tal objeto estar disponível no mercado, já que é elaborado e produzido por diversos sistemas de ensino disponíveis no mercado". No tocante à Lei Complementar nº 123/06 - os editais de certames não dispunham sobre sua aplicabilidade - alega que não há necessidade de previsão no Edital, já que sua aplicabilidade decorre da própria Lei. Entretanto, compromete-se a proceder "as adequações pertinentes, de forma a introduzir nos editais licitatórios previsão expressa acerca de aplicação da Lei Complementar que rege as micro e pequenas empresas".
- i) **Contratos** - Quanto à validade do contrato, alega que a indicação durante o exercício de 2009 "já fala por si, haja vista ser subentendido, que a contratação vigoraria a partir da assinatura do contrato, até o fim do exercício de 2009, ou seja, o ano de 2009".
- j) **Pessoal** - Procura justificar, em detalhes, a questão das gratificações de que trata a Lei Municipal nº 674, de 30 de janeiro de 1995, alegando, em síntese, que "embora não haja, segundo a auditoria, um critério técnico e claro estabelecido, as referidas gratificações são concedidas com base no grau de complexidade das funções extras desempenhadas pelo servidor", acrescentando que tal avaliação "é feita de maneira séria e impessoal pela ad-

ministração, tanto que nunca houve por parte de nenhum servidor qualquer tipo de insatisfação ou reclamação na atribuição dos percentuais diferenciados". Porém, informa que "a municipalidade regularizou a situação, por meio do Decreto 521, de 25 de março de 2010 (...), que traz critérios técnicos e claros para a concessão e pagamento das gratificações". No que concerne aos cargos em comissão, garante que "a situação apontada como irregular pela nobre auditoria está sendo devidamente estudada para que possa ser regularizada. Informamos que estudos no sentido de uma reestruturação de cargos já foram iniciados, para que a situação seja completamente regularizada".

- k) **Bens Patrimoniais** - Afirma que, de fato, a administração conta com termos de responsabilidade dos bens patrimoniais, "contudo, ocorreu uma falha no momento da impressão de tal documento, que é gerado por programa próprio (...)".
- l) **Lei de Responsabilidade Fiscal** - Aborda, em detalhes, a questão da despesa com pessoal e reflexos, procurando explicar a evolução da respectiva taxa. Afirma, no entanto, que a administração está "acompanhando o caminhar dessa aplicação para que tal não ultrapasse o limite de 54%, sendo que no primeiro trimestre de 2010 tal gasto atingiu 53,53%, inferior, portanto, ao apurado em dezembro de 2009".
- m) **Transparência da Gestão Pública** - Afirma que na página eletrônica do Município "são dispostas todas as informações da Administração e conta inclusive com um acervo exclusivo para prestação de contas, que dá acesso a um link com todas as contas públicas". Mas não conta ainda "com a divulgação do RPA, LDO e LOA, que será providenciado por esta Administração".
- n) **Instruções** - Com relação ao atraso na transmissão de dados do Sistema AUDESP, afirma que "os servidores encarregados de tais serviços já foram informados para atenderem fielmente tais prazos, sob pena de responsabilização funcional";
- o) **Sistema AUDESP** - Admite a incorreção noticiada no relatório, mas assegura que já informou "aos servidores encarregados dos serviços contábeis para que se alterem aos novos códigos de aplicação pertinentes ao FUNDEB

(...) consoante cartilhas de orientação do Sistema AU-DESP”.

No processo oficiou, em caráter conclusivo, a Secretaria-Diretoria Geral, que sem prejuízo de recomendações, opina no sentido da emissão de parecer favorável à aprovação das contas em apreço.

É importante descrever, em resumo, o comportamento da administração, no que diz respeito à condução dos setores e segmentos fundamentais de gestão, bem como os principais indicadores econômico-financeiros:

1. O investimento no ensino atingiu 25,88% da receita oriunda de impostos;
2. O total de dispêndio com recursos do FUNDEB alcançou 99,23%, sendo certo que a diferença foi aplicada no primeiro trimestre do exercício seguinte;
3. Dos recursos do FUNDEB, o equivalente a 60,31% foi direcionado aos profissionais do magistério;
4. A área de saúde foi contemplada com 17,46% da arrecadação (receita própria e transferências constitucionais);
5. A despesa com pessoal e reflexos atingiu 53,94% da receita corrente líquida;
6. O resultado da execução orçamentária evidencia déficit de 8,33% da receita arrecadada. Vale ressaltar que o déficit “está devidamente amparado pelo superávit financeiro registrado no balanço patrimonial de 2008 (...)”;
7. O superávit financeiro do exercício importou em R\$ 937.574,66. Em relação ao exercício anterior (Superávit de R\$ 1.497.148,93) o decréscimo foi de 37,38%;
8. O superávit econômico atingiu a importância de R\$ 144.162,23. O decréscimo em relação a 2008 (superávit de R\$ 1.565.561,62) foi de 90,79%;
9. O saldo patrimonial aumentou 2,27% em relação ao exercício anterior: passou de R\$ 6.362.660,67 para R\$ 6.506.822,90;
10. A dívida consolidada líquida diminuiu, passando de R\$ 49.081,94 para R\$ 37.671,65;

11. Aos agentes políticos, Prefeito e Vice-Prefeito, atribuíram-se, a título de subsídio - valores consonantes com a Lei de fixação.

É o relatório.

AOAG/Toco/GALF.

Contas anuais, atinentes ao exercício de 2009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO PAU D'ALHO.

Em prol da manutenção e do desenvolvimento do ensino, a administração despendeu 25,88% da receita oriunda de impostos, estando, portanto, plenamente atendido o disposto no artigo 212, da Constituição Federal.

A despesa total com recursos do FUNDEB atingiu 99,23%. A diferença, movimentada em conta específica, foi utilizada no primeiro trimestre do exercício subsequente, confirmando assim a observância ao disposto no § 2º, do artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/07. O correspondente a 60,31% da receita do FUNDEB foi despendido em favor dos profissionais do magistério, em atendimento a inciso XII, do artigo 70, do ADCT, da Constituição Federal.

No tocante à qualidade do ensino ofertado, a Municipalidade não participou de edições anteriores do Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica em 2005 e 2007, iniciando sua participação apenas em 2009. No ano, obteve bom desempenho, alcançado inclusive a nota projetada para os anos iniciais do Ensino Fundamental, antes oferecidos pela rede estadual. A síntese dos indicadores está exposta na Tabela 01.

Tabela 01

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
Rede Privada Brasil	6,0	6,4	6,0	6,3	5,8	5,9	5,8	6,0

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 Estadual São Paulo	4,7	4,9	4,6	4,9	4,0	3,8	3,8	4,0
Rede Estadual no Município	4,7	-	4,4	4,8	4,8	4,9	4,2	4,3
Rede Municipal	-	5,5	-	-	-	-	-	-

Em favor do desenvolvimento dos programas e ações de saúde, a Prefeitura investiu 17,46% da receita (arrecadação própria e transferências constitucionais). Trata-se de volume de recursos superior ao mínimo obrigatório. Atendido, pois, o disposto no inciso III, do artigo 77, da Carta Magna.

A folha de pagamento - pessoal e reflexos - absorveu parcela de recursos da ordem de 53,94% da receita corrente líquida. A despesa acima do limite prudencial, no entanto, manteve-se dentro em patamar ligeiramente inferior ao índice referido na letra "b", do inciso III, do artigo 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A análise dos índices descritos evidencia que no tocante ao investimento em prol de setores e segmentos fundamentais de gestão, agiu a Administração em consonância com as normas legais e constitucionais pertinentes.

Do ponto de vista econômico-financeiro, de igual sorte, é possível qualificar como adequada a gestão de que se cuida, levando em conta a obtenção de resultados superavitários envolvendo os mais variados indicadores, aliados à redução da dívida consolidada líquida, que, aliás, resumia-se à importância mínima, pouco significativa.

É verdade que os índices econômico-financeiros sofreram alguma redução em relação aos resultados alcançados em 2008, mas é igualmente certo que, uma vez positivos, evidenciam o pleno equilíbrio das contas públicas. Senão vejamos.

O resultado da execução orçamentária evidencia déficit de 8,33% da receita arrecadada. Todavia, como observa a auditoria, o resultado *"está devidamente amparado pelo superávit financeiro registrado no balanço patrimonial de 2008"*.

O superávit financeiro importou em R\$ 937.574,66. O equivalente a 37,38% constituiu o índice de redução do superávit alcançado em 2008, que foi de R\$ 1.497.148,93.

O desempenho da Administração, sob o aspecto econômico, revelou-se, do mesmo modo superavitário, mas em valor 90,79% inferior ao superávit de 2008: passou de R\$ 1.565.561,62 para R\$ 144.162,23.

O saldo patrimonial sofreu ligeiro crescimento, em relação ao exercício anterior, eis que passou de R\$ 6.362.660,67 para R\$ 6.506.822,90. A evolução foi de 2,27%.

A dívida consolidada líquida, representada pelo valor de R\$ 37.671,65, afigurava-se, irrelevante, sendo inferior à dívida existente ao final de 2008 (R\$ 49.081,94).

Do ponto de vista administrativo, sabe-se que setores e segmentos de atividade diversos não mereceram correta condução, posto que uma série de falhas, equívocos e irregularidades foram detectadas pela auditoria, como indica seu relatório.

Impende salientar, entretanto, que em sua quase totalidade, residem as incorreções e pendências, fundamentalmente, no campo da formalidade, na medida em que, por sua natureza, não acarretaram prejuízos, nem obstado o regular desempenho dos setores onde se verificaram.

Alie-se a isso o fato de que, ao menos em sua maioria, não mais subsistem as pendências, porque justificadas convenientemente, ou arredadas mediante eficaz ação administrativa, como bem evidencia a documentação posteriormente advinda ao processo. Há casos, ainda em que o ilustre Prefeito Municipal assumiu firme e formal compromisso no sentido de eliminar impropriedades, ou aperfeiçoar as atividades inerentes a alguns segmentos de atividade, de modo a corrigir as deficiências.

Pois muito bem.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) era omissa no tocante a critérios para limitação de empenho e movimentação financeira. A autoridade reconhece a falha, mas garante que o próximo instrumento disporá sobre a matéria, já que, nesse sentido, transmitiu orientação ao órgão responsável pela respectiva elaboração. Já no que concerne aos critérios para concessão de repasses a entidades do tercei-

ro setor, não obstante os esclarecimentos trazidos, deve a Administração, quando da elaboração da próxima Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), atentar, rigorosa e fielmente, para o disposto no artigo 4º, I, letra 'f', da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto à abertura de créditos suplementares, não são satisfatórios os argumentos trazidas à análise, de sorte que permanece inalterada a situação delineada no relatório de auditoria. Ora, a Lei Orçamentária Anual (LOA) autorizava, como limite de créditos suplementares, o equivalente a 40% do orçamento da despesa. O índice permitido - nem é preciso dizer - ultrapassava o limite da razoabilidade, afigurando-se excessivo, a ponto de sugerir a descaracterização do orçamento. O entendimento corrente, já consolidado, é que a autorização constante da Lei Orçamentária Anual (LOA) deve situar-se em patamar semelhante ao índice de inflação estimado para o exercício, sob pena de desvirtuar-se o orçamento, tornando-o mera peça fictícia.

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

Desta forma, 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, logo, ser evitada.

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

A partir de questionamento sobre a incidência do ISSQN sobre as atividades cartorárias e de registros públicos envolvendo o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) contra dispositivo da Lei Complementar nº 116/2003, não vinha a Prefeitura de São João do Pau D'Alho cobrando o tributo, o que, doravante, será implantado, de acordo com a autoridade, em virtude de decisão do STF, que reconheceu a legalidade da incidência do tributo sobre a prestação de serviços notariais. Sendo assim, há que se considerar ultrapassada a questão suscitada no relatório de auditoria, devendo, porém, a auditoria, em futura

inspeção "in loco", certificar-se da efetiva implantação da providência ora anunciada.

Assegura a autoridade que estão em desenvolvimento medidas voltadas para o alcance do equilíbrio entre receita e despesa envolvendo a tarifa de água e esgoto. Uma das medidas anunciadas é a regularização da falta de hidrômetros residenciais, em parceria com o Governo do Estado. Outra é a revisão dos valores tarifários, de sorte a, pelo menos, equilibrar o montante da receita e despesa dos serviços. Em resumo, acolho os esclarecimentos, devendo a auditoria conferir a efetivação das medidas.

É sabido que o saldo da dívida ativa evoluiu em relação ao exercício anterior, sendo certo, ainda, que a cobrança no curso do exercício revelou-se inferior ao valor inscrito no mesmo exercício. Ainda, o percentual do recebimento foi 3,76% inferior à média consignada nos municípios sob jurisdição do órgão instrutivo. Visando à recuperação dos créditos, informa a autoridade haver emitido 120 notificações aos inadimplentes. Alega que, além de medidas no âmbito administrativo, procederá, na hipótese de insucesso da medida, ao ajuizamento fiscal. A ocorrência de prescrição, noticiada no relatório, indica a necessidade de maior esforço em busca dos créditos tributários. Assim, em que pesem os esclarecimentos trazidos, faz-se absolutamente necessária maior celeridade nas ações de cobrança, mediante o aprimoramento dos mecanismos para esse fim, além da prática de medidas judiciais, quando infrutíferas se revelarem as ações amigáveis, evitando, desse modo, a prescrição dos créditos.

A questão envolvendo a área da saúde acabou resolvida, tornando insubsistente a informação constante do relatório. É que, segundo a autoridade, *"em 28/05/10 os membros do CMS concluíram seus trabalhos, ocasião em que se reuniram e aprovaram a gestão de saúde"*.

Não obstante, concernindo ao seu desempenho operacional, a auditoria apontou um elevado número de perdas de vidas no segmento da população ente 15 e 34 anos. A Origem, por sua vez, argumentou que os óbitos ocorreram em função de acidente automobilístico e afogamento, ou seja, em decorrência de fatos alheios à vontade e ao controle da Municipalidade. Além disto, sustentou que o índice não representa a realidade do Município, vez que possui um contingente populacional de apenas 2.191 habitantes.

A questão, de fato, demanda exame cuidadoso. A suposta inadequação do indicador de mortalidade devido à dimensão populacional da Municipalidade claramente não procede, visto que o referido índice é definido como a correspondente proporção de mortes numa população de 100.000 habitantes, garantindo de imediato a comparabilidade entre localidades diversas. Ademais, como se observa da análise de tendência exposta na Tabela 01, a ocorrência de mortes na população com faixa etária entre 15 e 34 anos tem sido desproporcionalmente elevada, ainda mais se comparada com valores observados no Estado de São Paulo e na Região de Governo de Presidente Prudente.

Depreende-se, logo, que tais casos não representam algo inédito no cotidiano dos munícipes. Pelo contrário, a perda de jovens é fato recorrente que, em face de uma diminuta população, deveria ocorrer com baixíssima frequência. Acidentes automobilísticos e afogamentos são causas de mortes evitáveis, cabendo à Prefeitura Municipal tomar medidas visando à sua prevenção, seja por meio da rede pública de saúde, seja por meio da rede de ensino público.

Tabela 02

Dados	2006	2007	2008	2009		
				São João do Pau D'Alho	R. de Governo	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	-	-	-	-	16,31	12,48
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	153,85	-	462,25	309,60	127,87	124,37
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	4.336,73	3.250,00	2.475,25	3155,34	3782,59	3650,45
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em	7,69	13,64	4,76	17,39	10,83	7,22

No que tange à utilização de recursos mediante adiantamento por agentes políticos, considero superada a matéria, até porque, como já sustentei em numerosas oportunidades, não vislumbro óbice à concessão de adiantamento a agentes políticos, que, evidentemente, será responsável pela correta destinação do numerário, a ser demonstrada na correspondente prestação de contas.

No que concerne ao setor licitatório, considero parcialmente satisfatórios os esclarecimentos trazidos ao processo. Mais especificamente quanto ao convite nº 01/09 e respectivo contrato, ambos os atos transcorreram no limite da normalidade. Evidentemente, o argumento de que não houve qualquer prejuízo ao Erário, *"porque a proposta mais vantajosa à administração foi selecionada com êxito"* é tautológico.

gico. A Administração não poderia, em hipótese alguma, ter agido de outra maneira. Desta forma, a perfeita justificação dos atos praticados pela Origem no caso em tela, somente se daria com a devida comprovação dos benefícios conseguidos, frente aos valores pagos, contrastando-se com as demais opções existentes.

Ocorre, entretanto, que a fiscalização não apontou elementos suficientes que demonstrassem o comprometimento do procedimento licitatório. De fato, a análise de fls. 085 do Anexo revela que a importância total despendida pela Municipalidade foi de R\$ 18.000,00 para atender um universo de 373 alunos e 25 docentes. O procedimento licitatório incluía, além do fornecimento de material didático, treinamento para a utilização do material pelos professores. Assim, não vejo aparente desproporcionalidade de valores, sugerindo dano ao Erário.

De toda sorte, deve a auditoria, na próxima fiscalização, verificar a execução do contrato, sobretudo, no concernente ao material entregue, assim como, ao treinamento do professorado.

As demais questões, por seu turno, mereceram plausíveis esclarecimentos da Origem, que acolho, lembrando, em relação à Lei Complementar Federal nº 123/06, que se compromete a autoridade a, doravante, *"introduzir nos editais licitatórios previsão expressa acerca da aplicação da Lei Complementar que rege as micros e pequenas empresas"*.

Por intermédio do Decreto nº 521, de 25 de março de 2010, a administração regulamentou a gratificação de que trata a Lei Municipal nº 674, de 30/01/95. O instrumento estabelece *"critérios técnicos e claros para a concessão e pagamento das gratificações"*. Assim sendo, tenho como superada a questão suscitada no relatório de auditoria.

Com relação à área de pessoal, consta que as atribuições inerentes aos cargos em comissão não estão definidas formalmente, impossibilitando *"a devida avaliação acerca do desempenho profissional dos respectivos servidores municipais (...)"*, como bem ressalta a auditoria. Ainda, conforme o relatório, alguns *"cargos não se enquadram no disposto no inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal"*. A ilustre autoridade não contesta os termos do relatório, mas noticia a prática de medidas voltadas para a superação da problemática. Reconhece Sua Excelência que *"a situação está sendo devidamente estudada para que possa ser*

regularizada", acrescentando que "estudos no sentido de uma reestruturação de cargos já foram iniciados, para que a situação seja completamente regularizada".

A adoção de medidas corretivas para qualquer incorreção na gestão pública é sempre louvável. Entretanto, a existência de um número superlativo de servidores comissionados no quadro de pessoal da Prefeitura Municipal não é algo inédito, tendo sido constatada, pelo menos, desde o exercício de 2006⁷, conforme explicitado na Tabela 03.

Tabela 03

Natureza do Cargo	2006	2007	2008	2009
Efetivo	117	121	137	141
Em comissão	31	32	31	31

Destarte, a argumentação intentada é demasiadamente frágil, sobretudo, em virtude da inexistência de atribuições dos cargos, consoante declarou à Origem às fls. 156 do Anexo, o que por si só, demanda imediata ação da Administração. Neste sentido, tais estudos anunciados pelo Executivo Municipal já deveriam ter sido realizados. Ademais, pela própria dimensão do Executivo Municipal, cujo quadro possui tão somente 141 servidores públicos, inexistente razão para maiores delongas.

Assim sendo, não obstante a argumentação interposta, permito-me ratificar os termos do relatório, restando confirmada a necessidade de reestruturação do quadro de pessoal, de sorte a possibilitar a manutenção de servidores em comissão na estreita conformidade do disposto no inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal. Nesse sentido, recomendação alcançará o órgão de Origem.

No mais, os esclarecimentos ofertados autorizam que sejam relevadas as questões formais detectadas, lembrando, no tocante aos bens patrimoniais, que a administração, de fato, conta com os respectivos termos de responsabilidade, separados por setor. Ainda, no que se refere à transparência da gestão pública, compromete-se a providenciar a divulgação, na página eletrônica do Município, do PPA, LDO e LOA, únicos documentos que carecem de publicação na forma em comento. Finalmente, permito-me acolher, em relação às Instruções deste Tribunal e ao Sistema AUDESP, as alegações trazidas à análise.

⁷ Para os exercícios de 2006 e 2007, dados do TC-002360/026/2007.

No mérito, ponho-me de pleno acordo com a d. Secretária-Diretoria Geral, cuja opinião me permito adotar.

O meu voto, em face do exposto, e considerando os demais elementos de instrução do processo, é no sentido da emissão de PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, relativas ao exercício de 2009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO PAU D'ALHO, excetuando os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Oficie-se ao Ministério Público, para adoção das medidas julgadas oportunas, à vista da existência de cargos em comissão sem as características conferidas pela Constituição. Cópias de fls. 35/36, fls. 70/71 dos autos e fls. 148/156 do anexo XII, além deste Relatório e Voto, deverão acompanhar o ofício.

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 estimado de inflação para o período, o percentual da despesa fixada, a ser determinado para abertura de créditos suplementares;
- b) que adote medidas visando reduzir às perdas de vidas, sobretudo, por causas evitáveis, no segmento da população entre 15 e 34 anos;
- c) que aprimore e agilize os procedimentos voltados para a recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa, promovendo, ante o insucesso da cobrança via amigável, o ajuizamento de ações fiscais, de modo a incrementar a respectiva recuperação e, ao mesmo tempo, evitar que créditos semelhantes venham a ser alcançados pela prescrição;
- d) que procure agilizar os procedimentos referentes aos cargos de provimento em comissão, atentando para que, uma vez constatada irregularidade em face da norma disciplinadora da espécie, permaneçam no quadro funcional os cargos em comissão que se enquadrem na estrita conformidade do disposto no inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal;

e) que promova medidas voltadas para a correção, na medida do possível, de falhas e irregularidades que porventura remanesçam dentre as consignadas no relatório de auditoria, devendo, ainda, evitar que se repitam semelhantes impropriedades.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

Toco/AOAG/GALF