

CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 05/04/11

CONTAS ANUAIS

99 TC-000569/026/09

Prefeitura Municipal: Viradouro.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Paulo Camilo Guiselini.

Advogado(s): Eliana Regina Bottaro Ribeiro e outros.

Acompanha(m): TC-000569/126/09.

Auditada por: UR-6 - DSF-II.

Auditoria atual: UR-6 - DSF-I.

Apreciam-se, no processo em epígrafe, as contas anuais concernentes ao exercício de 2009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE VIRADOURO.

Produzido em virtude de inspeção "*in loco*", o relatório de Auditoria reflete, integral e fielmente, a gestão em apreço, seja sob o aspecto administrativo, seja sob os prismas econômico-financeiro, contábil e patrimonial.

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

1. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - a) A Lei Orçamentária Anual (LOA) permitia a abertura de créditos suplementares até o limite de 30% das despesas orçadas, percentual esse acima da inflação estimada para o período (10%); b) O instrumento em questão autorizava a transposição, remanejamento e transferência de recursos orçamentários, sem lei específica.

2. ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - ÁREA DA EDUCAÇÃO -

a) A Auditoria constatou "*significativa piora do IDEB observado em 2009 em relação àquele de 2007, tanto para os anos iniciais quanto para os anos finais do Ensino Fundamental que se encontram abaixo das médias estaduais*", de sorte que "*as metas para o IDEB para 2009 ficaram muito*

longe de serem atendidas”; b) Os indicadores da educação foram:

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB ¹								
	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	-	-	-	-	3,8	4,2	-	3,9
Rede Municipal	6,1	4,6	5,3	5,6	-	-	-	-

3. FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS - A Administração não cobra o ISS incidente sobre as atividades notariais e cartoriais, sendo que o Código Tributário do Município “*não prevê a incidência do ISS sobre tal atividade, não estando em consonância com a Lei Complementar Federal nº 116/2003*”.

4. RENÚNCIA DE RECEITA - Verificou-se a renúncia de receitas, em virtude da “*concessão de remissão de juros moratórios e anistia de multas sobre tributos inscritos ou não em dívida ativa no caso de pagamento em parcela única até 30 de abril de 2009*”. Legislação específica, editada posteriormente, admitia o parcelamento dos débitos e alterava o prazo inicialmente fixado, o que ocorreu em três oportunidades. A Administração, porém, deixou de adotar as medidas de que tratam os incisos I ou II, do artigo 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

¹ 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.

5. ENSINO - Algumas despesas, haja vista sua inelegibilidade, um vez que não amparadas pelo artigo 70, da LDB, foram excluídas do cálculo de investimento no setor.

6. OUTRAS DESPESAS - A Auditoria detectou a *"existência de prestações de contas de adiantamentos que não continham elementos necessários à sua adequada formalização"*.

7. LICITAÇÕES - a) No curso do exercício, a Administração formalizou 105 certames licitatórios (17 Concorrências, 25 Tomadas de Preços, 32 Convites e 31 Pregões Presenciais); b) O Edital do Convite nº 26/2009 - que objetivava a reforma e adequação da Praça Sagrada Família era omissa no que se refere a projetos básicos de Engenharia, assim entendidos aqueles com informações técnicas básicas necessárias a perfeita execução da obra; b) O Edital da Concorrência nº 13/2009 exigia, *"como condição para a classificação, (...) visita técnica em única data e horário, em descompasso com a Jurisprudência deste E. Tribunal de Contas (...)"*. Além disso, o edital não continha descrição completa, suficiente, de alguns itens que compunham o objeto, o que contraria o artigo 14 da Lei Federal nº 8.666/93. Ademais, sabe-se que a Adjudicação ocorreu por lotes. A Auditoria entende que em cada lote houve aglutinação de objetos e especificações, portanto distintas entre si, de modo a restringir a competitividade; c) Independentemente de certame licitatórios, a Administração contratou artistas para a apresentação de shows, mediante representantes. É sabido, porém, que não se demonstrou a exclusividade dos respectivos empresários; d) A Tomada de Preços nº 28/2008 resultou no contrato firmado com a empresa Riplan Construções e Serviços Técnicos Ltda., objetivando a execução de *"obras de readequação do Centro de Formação Cultural Turístico e Cultural em 4 etapas"*. Consta que *"foi executado apenas 1/3 (um terço) do contratado, não sendo cumpridas as cláusulas contratuais referentes ao prazo"*, sendo que o contrato, por sua vez, não foi prorrogado, assim como não houve rescisão contratual, conforme determina a Lei 8.666/93. A Administração justificou a medida, sob o argumento de que havia *"vontade de alteração do projeto de origem"*, a ser implantada em data posterior por meio de novo processo licitatório. Notícia-se abandono e deterioração das obras.

8.CRONOLOGIA DE PAGAMENTOS - a) Verificaram-se "quebras da ordem cronológica de pagamentos" sem a publicação de justificativas; b) Sabe-se, ainda, que havia "restos a pagar processados em exercícios anteriores (2007 e 2008) ainda pendentes de pagamento" no encerramento de 2009, "evidenciando o descumprimento às regras prescritas no artigo 5º, da Lei Federal nº 8.666/93".

9.INSTRUÇÕES - A Administração deixou de atender, em sua integralidade, o disposto nas Instruções deste Tribunal, bem como as recomendações anteriormente emitidas.

10.SISTEMA AUDESP - Constatou-se "algumas falhas de classificação contábil e no uso de códigos de aplicação (...)", além de "inconsistência no Demonstrativo das Disponibilidades Financeiras (...)".

11.ASPECTOS CONTÁBEIS - a) Dentre questões outras, ressalta-se a obtenção de déficit orçamentário equivalente a 3,43% da receita arrecadada, bem como o fato de que "os demonstrativos contábeis (...) não apresentaram as receitas previstas com os seus montantes iniciais conforme aprovado na Lei Orçamentária". Ou seja, "à medida que se abriam créditos adicionais por excesso de arrecadação, esse excesso era somado à previsão inicial da receita (...)". Assim, restou prejudicado "o confronto entre as receitas previstas com as realizadas, em desatendimento ao que determina o artigo 102 da Lei Federal nº 4.320/64". b) O déficit orçamentário "aumentou em 54,37% o déficit financeiro (retificado) de 2008", fato que constitui afronta a institutos "básicos da Lei de Responsabilidade Fiscal".

Ao processo adveio, em virtude de regular notificação, circunstanciado petitório, cujo conteúdo compreende argumentos a propósito das questões suscitadas no relatório de Auditoria.

O teor do texto resume-se conforme segue:

a) PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - Discorda dos termos do relatório no que concerne ao percentual de créditos suplementares previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Alega que o volume de recursos permitido "não é somente para reposição inflacionária, mas também para reforçar

dotações insuficientes no orçamento devido às situações imprevistas e necessárias ao bem do serviço público". Alega que "o artigo 165, § 8º, da Constituição Federal não estabelece o 'quanto' deve ser a autorização para abertura de créditos suplementares".

b) REMANEJAMENTO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS - Com relação a estes, no âmbito do mesmo órgão e do mesmo programa, alega que tal medida foi autorizada *"previamente por Lei: LOA e LDO"*, pelo que considera cumprida a exigência legal.

c) ÍNDICE DE DESEMPENHO OPERACIONAL - ÁREA DA EDUCAÇÃO - Procura justificar a redução do IDEP em 2009, em relação a 2007, argumentando que isso se deve ao fato de que *"o ano de 2009 foi o primeiro da atual Administração (...), visto que o atual Prefeito foi eleito nas eleições Municipais de 2008 e tomou posse em 01 de janeiro de 2009. Assim, no referido ano foram mantidos Programas de reforço/recuperação já existentes no Município e utilizados em anos anteriores (...), sem, contudo, existir ato legal instituindo os referidos programas"*. Prosseguindo, afirma que *"durante todo o ano de 2009 houve reuniões das Coordenadorias Pedagógicas e, com base nas conclusões que a equipe obtinha, os Coordenadores Pedagógicos orientavam os docentes nas reuniões de trabalho durante o horário reservado para o HTPC (Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo)"*. Notícia, ainda, a instituição do *"Projeto de Recuperação Paralela"*, o que foi feito através da Lei 2.881 de 23 de junho de 2010. Tais medidas conforme a Administração, *"contribuirão para que o Município possa atingir as metas do IDEB nas próximas avaliações, sendo certo que tudo que estava ao alcance do Administrador Público foi feito, razões pelas quais requer seja relevado referido apontamento"*.

d) FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS - Para a Administração, a remissão de juros moratórios e a anistia de multas incidentes sobre tributos inscritos ou não na Dívida Ativa não constituem renúncia de receitas, *"justamente porque não implica em redução de tributo ou contribuição"*. *"Multa e Juros não são tributos (g.a.)"*, afirma, acentuando que as Leis Municipais citadas no Relatório *"não dispõem sobre renúncia de receitas, mas apenas sobre prazo e prorrogação dele para pagamento parcelado do débito sem anistia de qualquer correção ou juros de mora, pelo que não podem ser considerados como ato executivo de renúncia"*. As multas e

juros moratórios, segundo as justificativas, constituem "sanções pelo inadimplemento da obrigação (ato ilícito) e, portanto não são tributos". E se não são tributos, a anistia ou remissão deles não importa em renúncia de receita e, por conseguinte, inexigível o impacto orçamentário. No caso, garante, "inexiste obrigação de elaboração do impacto orçamentário também porque não houve uma frustração da receita prevista na LOA ou na LDO, posto que juros e multas incidentes sobre referidas dívidas não foram contemplados nas estimativas".

e) DÍVIDA ATIVA - Alega que "foram contabilizadas as atualizações, entretanto, este Chefe do Executivo determinou a imediata correção da falha apontada e o rígido cumprimento das regras estabelecidas no Manual de Procedimentos da Dívida Ativa, razões pelas quais requer seja relevado o apontamento (...)".

f) ENSINO - Argumenta-se que, de fato, as despesas glosadas "foram realizadas para atender o ensino fundamental", inclusive aquelas efetuadas para aquisição de mochilas, sobre a qual desenvolve longo esclarecimento, procurando demonstrar sua legitimidade. De todo modo, destaca que "ainda que não seja este o entendimento deste Egrégio Tribunal de Contas, há que se considerar que, feitas as glosas pela Auditoria, ainda assim restaram obedecidos todos os índices de aplicação mínima na Educação, pelo que deve ser afastado referido apontamento".

g) OUTRAS DESPESAS - Procura justificar as falhas verificadas, mas argumenta que, "ciente dos apontamentos, bem como do Comunicado SDG nº 19/2010, o Chefe do Executivo determinou a formalização dos processos de prestação de contas, sendo certo que referida falha não mais se repetirá, pelo que requer seja relevada".

h) LICITAÇÕES - No que concerne ao Convite nº 26/09, garante que, na verdade, havia o projeto básico, que não constou dos autos da Licitação, mas arquivado "em pasta própria de projetos/mapas trasladando para a Licitação apenas a planilha básica de preços, feita pela média da pesquisa antes realizada (...)". Com relação à Concorrência Pública nº 013/1009, sustenta, em síntese, que "houve a adequada caracterização de seu objeto, nos termos exigidos pelo artigo 14 da Lei Federal nº 8.666/93". E corrobora tal

assertiva o fato de que "(...) o edital não sofreu qualquer impugnação ou contestação acerca de seu teor e objeto, numa demonstração de que estava bastante claro e bem discriminado". Discorda dos termos do relatório no que diz respeito à visita técnica, "pois a designação de uma data não representou fator de inibição aos interessados que, diga-se de passagem, não haviam, como se verifica do processo licitatório, apenas empresas se interessaram em retirar o edital, não obstante inexistisse qualquer menção sobre a visita na publicação, dela tomando ciência apenas as empresas que compareceram à Prefeitura e retiraram o edital em mãos". Quanto ao processo de inexigibilidade nº 27/2009, informa que, nos autos do Processo TC-1.092/026/10, foram apresentadas as justificativas. Reconhece, em relação à execução do contrato citado no relatório, que, "a despeito do transcurso de prazo, o anterior Prefeito não tratou de adequá-lo aos prazos estabelecidos, gerando enormes transtornos para o atual Prefeito que, agora tenta a todo custo obter modificação do Convênio firmado com o Ministério do Turismo para dar continuidade". Acrescenta: "tão logo obtenha do Ministério do Turismo, o Executivo encaminhará a este Tribunal de Contas a solução adotada para o caso".

i) CRONOLOGIA DE PAGAMENTOS - Discorre longa e detalhadamente sobre a questão da noticiada quebra da Ordem Cronológica de Pagamentos. Argumenta, em síntese, que a Prefeitura "mantém uma Ordem Cronológica para cada fonte de recursos (...)", de modo que, "no exercício em questão (2009) os pagamentos foram contabilizados em diversas fontes de recursos distintas". Prosseguindo, esclarece que "não houve privilégio de caráter cronológico a qualquer um dos credores da Municipalidade no exercício de 2009, pelo que, data vênua, está equivocada a conclusão de que houve quebra da Ordem Cronológica de Pagamentos". Concluindo, alega: "atualmente foi determinado o estrito cumprimento da Ordem Cronológica, na medida em que não haja solução de continuidade dos serviços públicos essenciais, pelo que (...) requer seja relevada a falha apontada".

j) INSTRUÇÕES - Em resumo, esclarece os motivos da entrega com atraso, de documentos a este Tribunal. Com relação às recomendações, argumenta que "o Chefe do Executivo não tinha conhecimento das recomendações feitas (...) em 2006, 2007 e tampouco em 2008, sendo certo que serão elas

atendidas prontamente ainda neste exercício de 2010, o mesmo se dizendo com relação aos alertas emitidos em 2009, razões pelas quais requer sejam relevadas”.

k) SISTEMA AUDESP - Procura, mediante extensa argumentação, justificar as falhas anotadas no relatório de Auditoria. Concluindo, afirma: *“há que se compreender desacertos porventura existentes, mas também as tentativas e luta em corrigi-los e adequar tudo quanto for possível às normas deste Tribunal, sem jamais ocultar ou omitir reais dados e números sobre as contas, pelo que requer sejam relevados os apontamentos neste sentido”.*

1) ASPECTOS CONTÁBEIS - Em síntese, procura justificar as falhas detectadas e, quanto às alterações orçamentárias, alega que *“a transposição e as transferências (...) eram realizadas de acordo com a lei orçamentária aprovada em 2008, sendo certo que, a exemplo dos anos anteriores eram realizadas do mesmo modo e sempre com respaldo na LOA (...)”.* Seja como for, *“estando agora ciente das incorreções, o Departamento Contábil providenciará as adequações necessárias, inclusive no Projeto de Lei que será encaminhado para a Câmara, para vigência em 2011 (...)”.*

No processo oficiou, em caráter conclusivo, a Secretaria-Diretoria Geral, a partir da análise da peça justificatória, em confronto com o relatório de Auditoria e demais elementos que compõem a instrução.

No mérito, considera falha grave o déficit orçamentário de 3,43%, *“sem amparo em superávit financeiro do exercício anterior (...)”*, pelo que sugere a emissão de Parecer Desfavorável à aprovação das contas em exame, com recomendações.

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

1. O investimento na área educacional atingiu 29,96% da receita oriunda de impostos;
2. Despendeu a Administração, durante o exercício, em sua integralidade, a receita vinculada ao FUNDEB,

valendo registrar que, em favor dos Profissionais do Magistério, destinou-se o correspondente a 74,91%;

3. Em favor do Desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde, a Prefeitura investiu o equivalente a 24,41% da Receita (arrecadação direta e transferências constitucionais);
4. A despesa com Pessoal e Reflexos atingiu 39,72% da Receita Corrente Líquida.
5. O resultado da Execução Orçamentária evidencia déficit de 3,43% da receita arrecadada;
6. O déficit financeiro do exercício importou em R\$ 2.629.937,60. Verifica-se, em relação ao exercício anterior (déficit de R\$ 2.106.835,19), um acréscimo de 24,83%;
7. O déficit econômico importou em R\$ 568.693,46. No exercício anterior, o superávit alcançou o valor de R\$ 129.760,68. Assim, constata-se, em comparação com o resultado do ano anterior, uma variação da ordem de 538,26%;
8. O saldo patrimonial sofreu uma redução de 4,40%, em relação ao exercício anterior: passou de R\$ 12.928.077,41 para R\$ 12.359.383,95;
9. A dívida Consolidada Líquida passou de R\$ 147.579,38 no exercício anterior, para R\$ 469.829,77 em 31/12/09. O crescimento foi de 218%.
10. Aos Agentes Políticos - Prefeito e Vice-Prefeito - atribuiu-se, a título de subsídios, valores consentâneos com a Lei de Fixação.

É o relatório.

AOAG/mazs.

PRIMEIRA CÂMARA
ITEM: 99

SESSÃO: 05/04/11
TC-000569/026/09

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

Ao despesar, em favor da manutenção e do desenvolvimento do Ensino, volume de recursos da ordem de 29,96% da receita oriunda de impostos, a Administração atendeu, satisfatória e plenamente, o disposto no artigo 212, da Constituição Federal.

Despendeu a Prefeitura, em sua totalidade, a receita vinculada ao FUNDEB, sendo oportuno registrar que, em benefício dos profissionais do Magistério, utilizou-se o correspondente a 74,91%. Ao fazê-lo, atendeu fielmente o artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/07 e o inciso XII, do artigo 60, do ADCT, da Carta Magna, respectivamente.

O investimento, em prol do desenvolvimento dos programas e ações de Saúde, equivalente a 24,41% da receita, ultrapassou de forma considerável, a parcela mínima obrigatória, pelo que foi plenamente satisfeito o disposto no inciso III, do artigo 77, do ADCT da Constituição Federal.

Do ponto de vista operacional, os indicadores de mortalidade e de incidência de gravidez precoce foram satisfatórios, estando todos abaixo da média do Estado de São Paulo, assim como da Região de Governo de Barretos. É igualmente positiva a tendência de queda observada em todos os índices. Os dados estão expostos na Tabela 01.

Tabela 01

Dados	2006	2007	2008	2009		
				Viradouro	R. de Governo	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	4,27	0,00	8,13	0,00	11,04	13,02
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	97,85	80,37	63,36	108,00	12,97	15,11
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3.387,18	4.286,43	3.372,43	3.004,30	3.503,70	3.471,90
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	9,83	10,62	12,20	6,17	9,20	7,16

A Folha de Pagamento - Pessoal e Reflexos - absorveu 39,72% da Receita Corrente Líquida. O dispêndio manteve-se dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Percebe-se, nitidamente, pelos números ora descritos, que obedeceu a Administração, em sua plenitude, as normas e regras legais e Constitucionais disciplinadoras do investimento em prol dos segmentos fundamentais de gestão. Ademais, obteve um desempenho inequivocamente favorável na área da saúde.

Entretanto, sob o aspecto econômico-financeiro, a gestão de que se cuida não obteve o desejável equilíbrio, como evidencia relatório de Auditoria, muito embora tenha reduzido substantivamente o resultado negativo de 11,46% para 3,43%. Destarte, verificou-se ainda neste exercício a piora de uma série de índices.

Deficitário revelou-se o desempenho da Administração sob o ângulo econômico, precisamente contrariando a performance de 2008, em cujo interregno alcançou superávit de R\$ 129.760,68. O fato é que, no exercício em exame, o déficit atingiu o valor de R\$ 568.693,46. A involução, desse modo, foi de 538,26%.

O saldo Patrimonial diminuiu, porém, em modestas proporções, pois passou de R\$ 12.928.077,41 para R\$ 12.359.383,95. O correspondente a 4,40% constituiu o decréscimo, em relação ao exercício de 2008.

A Dívida Consolidada Líquida importava ao final de 2008 em R\$ 147.579,38. Ao término do exercício em exame, alcançava o valor de R\$ 469.829,77. Entre um e outro exercício, constata-se um aumento da ordem de 218%. A Dívida equivalia, em 31/12/09, a 1,74% da Receita Corrente Líquida.

A despeito deste quadro, há que se ponderar, em favor da Administração, o fato de que, além da já citada redução de parcela substantiva do déficit, a Administração investiu maciçamente em prol do desenvolvimento de segmentos vitais, fundamentais de gestão, posto que em percentuais bem superiores aos mínimos legais e constitucionalmente obrigatórios.

Note-se, nessa linha, que, em prol do setor Educacional, a despesa alcançou 29,96% da receita oriunda de impostos, o que significa um investimento a maior de 4,96%, levando em conta o mínimo constitucional. Contudo, é no setor da Saúde que se constata maior diferença, em relação ao mínimo aplicável. Como dispêndio alcançou 24,41% da receita, tem-se que ultrapassou em, exatamente, 9,41%, o que representa, em valores reais, quantia excepcional.

Assim é que, adicionando o incremento relativo ao Ensino (4,96%), verifica-se que ambos os segmentos mereceram investimento a maior equivalente a 14,37%, o que perfaz, em moeda corrente, calculado sobre o valor de R\$ 16.500.000,00 (base para a identificação dos respectivos percentuais de investimento), algo em torno de R\$ 2.300.000,00 (dois milhões e trezentos mil reais).

O cálculo, apenas a título de comparação, oferece ao analista uma diferente visão a propósito da gestão econômico-financeira, na hipótese de haver a Administração restringido, aos mínimos obrigatórios, o dispêndio em prol dos nobres segmentos de Saúde e Educação.

Equivale afirmar, assim, que tivessem se restringido as aplicações aos mínimos obrigatórios, o resultado orçamentário teria indicado razoável superávit - considerando que o déficit do exercício importou em R\$ 926.301,05.

Via de consequência, os demais indicadores não apontariam déficit, se manteriam, obviamente, em níveis de relativo equilíbrio.

Ademais, nesta análise, não podem ser omitidos os bons resultados obtidos pela Administração no campo da saúde pública, como foi apontado pela fiscalização, indicando a eficácia e eficiência do dispêndio no setor. Inclusive, como detalharei a seguir, a situação da educação municipal no exercício mostrou franca deterioração da qualidade ofertada desde 2007, exigindo assim, ao longo de 2009, uma pronta reação do Executivo Municipal.

Por tudo isso, à parte o desequilíbrio das contas, é fato indiscutível que não deixou a Administração

de buscar o que há de mais nobre: o desenvolvimento dos setores de Ensino e Saúde, que compreendem, talvez, os segmentos mais significativos no contexto da gestão, visto que são decisivos para a qualidade de vida da população, sobretudo, das camadas mais necessitadas.

Além disto, os números analisados indicam que, com o mínimo de esforço, o Município alcançará, em curto espaço de tempo, o desejado e necessário equilíbrio econômico-financeiro, lembrando-se que a Dívida Consolidada Líquida mantinha-se em patamar relativamente baixo, tolerável, perfeitamente administrável, até porque em 31/12/09, equivalia a apenas 1,74% da Receita Corrente Líquida. De todo modo, a resolução da dívida e, por extensão, o saneamento definitivo das contas exigem a adoção da cautela e o cuidado, identificadores da boa gestão. Deve, pois, doravante, a Administração adotar política de contingenciamento do gasto, conforme, aliás, já alertou esta Corte, ao detectar descompasso entre a receita arrecadada e as despesas realizadas, em determinados períodos do exercício.

Em resumo, Senhores Conselheiros, considerando os aspectos estudados, não vejo razões para adotar solução de mérito negativo a propósito da gestão ora em apreciação.

De toda sorte, é importante ressaltar, como pontos negativos à gestão, o fato de que setores e segmentos vários de atividade não mereceram cuidadosa e correta condução, como evidenciam as falhas, equívocos e irregularidades dispostos, em pormenores, no relatório de Auditoria.

Em contrapartida, a Administração, ao promover medidas relacionadas à gestão dos negócios públicos, incorreu na prática de falhas, equívocos e irregularidades, envolvendo setores e segmentos diversos de atividade, como evidencia, em pormenores, o relatório de auditoria.

Impende salientar, porém, que as erronias, ao menos em sua maioria, residem, fundamentalmente, no campo da formalidade, afigurando-se incapazes de exercer reflexos negativos, no mérito da gestão, até porque sua incidência não terá implicado maiores prejuízos, nem obstado o regular desenvolvimento dos setores aonde se verificaram.

Soma-se a essa circunstância o fato de que, em boa parte, acabaram descaracterizadas, ou convenientemente justificadas, ou eliminadas mediante eficaz ação administrativa. Há casos, ainda, em que a Administração assumiu firme compromisso com vistas à pronta correção em ocasião oportuna.

Senão vejamos.

No que concerne aos instrumentos de Planejamento, não procedem as contra-razões trazidas à análise, em relação, especificamente, ao percentual de abertura de créditos suplementares. No caso, o índice autorizado - 30% do orçamento das despesas - situava-se em patamar muito superior ao máximo reconsiderado por esta Corte, que é o equivalente à taxa de inflação estimada para o exercício, sob pena de descaracterizar-se o orçamento. É esse o entendimento corrente, já consolidado no âmbito deste E. Tribunal de Contas, que, diante de congênere situação, vem recomendando os órgãos jurisdicionados à margem do Parecer, que evitem medida semelhante.

Ainda a propósito, é preciso lembrar 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, a concordância dos representantes do povo.

Dessa forma, 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.

Com relação à fiscalização das receitas, há que se considerar superada a omissão antes verificada. É que, segundo a Administração, *"com a notícia da decisão tomada pelo STF - ADIN nº 3.089,2, foi determinado ao Departamento Municipal competente que elabore projeto de lei nesse sentido, possibilitando a cobrança do referido imposto tão logo seja aprovado na Câmara de Vereadores"*. Resumindo, com as medidas ora anunciadas, implementar-se-á a cobrança do ISS incidente sobre as atividades notariais e cartoriais.

Legislação específica - Lei Municipal nº 2.743/09 - propiciou a remissão de juros moratórios e a anistia de multas incidentes sobre tributos isentos ou não na Dívida Ativa, desde que os contribuintes recolhessem os respectivos valores até determinadas datas. Quer me parecer que, como sustenta a Administração, não se configurou, no caso concreto, renúncia de receita, sendo, pois, inaplicável a medida de que trata o artigo 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso porque, segundo o regramento legal, multas e juros não constituem tributos. De fato, segundo no § 1º, do artigo 14, da LRF. *"há renúncia quando há redução de tributos ou contribuições"*, o que, como visto, não se confundem com juros e multas de mora. A renúncia de receita, para o Professor Ives Gandra, caracteriza-se *"pela desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federativo competente para sua instituição"*.

Como bem afirma a Autoridade, *"tanto a multa como os juros moratórios são sanções pelo inadimplemento da obrigação (...) e, portanto, não são tributos. E se não são tributos, a anistia ou remissão dela não importa em renúncia de receitas e, por conseguinte, inexigível o impacto orçamentário"*.

Efetivamente, a multa constitui sanção em virtude do inadimplemento da obrigação, e juros de mora são resultantes da mora no pagamento, *"quando não seja cumprida no vencimento a obrigação contratual avençada ou a obrigação imposta por Lei"* (juros moratórios), conforme explica, com razão, a Autoridade.

De acordo com o artigo 3º, do Código Tributário Nacional, *"tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituído por Lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada"*.

Vê-se, pois, que, na forma do dispositivo transcrito, a medida questionada não se identifica como renúncia de receita, já que - repita-se - os juros e Multas configuram sanções (Penalidades), por conta do inadimplemento de uma obrigação.

No caso, apesar da isenção de multas e juros, "o débito será pago pelo valor principal, devidamente corrigido", segundo a Administração.

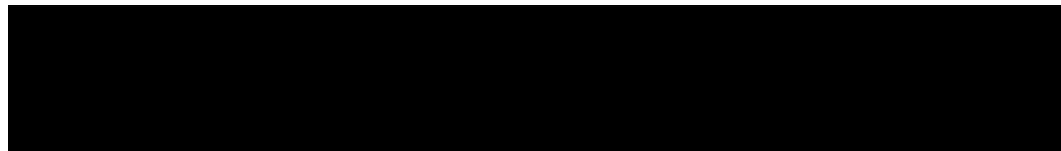
Em resumo, acolho os esclarecimentos trazidos, por considerar que, na hipótese dos autos, não se consumou renúncia de receita pelo que não se fazia oportuna a adoção da medida prevista no artigo 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com relação à Dívida Ativa, há que se considerar superada a omissão, na medida em que anuncia a Administração a "imediata correção (...) e o rígido cumprimento das regras estabelecidas no Manual de Procedimentos da Dívida Ativa (...)".

Com referência ao Ensino, no tocante à aplicação do setor, deixo de tecer maiores considerações, mesmo porque, independente das parcelas glosadas, o investimento no setor ultrapassou, de forma considerável, o mínimo obrigatório.

De outro lado, em relação ao desempenho operacional, de acordo com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, verificou-se uma brutal queda de qualidade em relação ao patamar alcançado em 2007, regredindo-se, inclusive, no caso dos anos iniciais do Ensino Fundamental, para situação inferior à registrada em 2005. A evolução do ensino pública na Municipalidade é retratada na Tabela 02.

Tabela 02



Considero, porém, satisfatórias as medidas anunciadas pela Origem, no sentido da criação de programas de reforço escolar, por meio do "Projeto de Recuperação Paralela", além de maiores esforços visando aumentar a eficiência e eficácia dos gastos no setor.

Por seu turno, garante a Administração, no que se refere às despesas sob o regime de Adiantamento, que a formalização dos processos passou a se implementar como

prescreve o Comunicado SDG n° 19/10, de modo que não mais incorrerá nas falhas noticiadas. Ou seja, passará a formalizar com os elementos necessários a demonstrar a legitimação das despesas. Acolho, pois, as justificativas trazidas à análise.

Também em relação ao Setor Licitatório - particularmente o Convite n° 26/2009 - há que se considerar descaracterizada a falha noticiada no relatório de Auditoria. Isso porque, segundo a Administração, havia, de fato, Projeto básico, que acabou arquivado, *"em parte própria de Projetos/Mapas, transladando para a licitação apenas a planilha de preços, feita pela média da pesquisa antes realizada (...)"*. Em resumo, diante dos esclarecimentos trazidos, considero superada a questão suscitada no processo.

A Administração contratou artistas, mediante alguns atos de inexigibilidade de licitação, mas não constam dos respectivos processos *"quaisquer documentos que demonstrassem a exclusividade dos empresários"*, conforme apurou a Auditoria. A Administração deixou de oferecer contra-razões a propósito da matéria. De todo modo, pode-se inferir que as empresas contratadas figuravam como representantes dos artistas e, nessa condição, detinham as credenciais para, em seu nome, contratar com a Prefeitura Municipal. Em resumo, não obstante a carência de maiores detalhes ou elementos de prova, pode-se presumir que as empresas contratadas preenchiam os requisitos legais aplicáveis na espécie.

A partir da Tomada de Preços n° 28/2008, a Administração firmou contrato visando à execução das obras de readequação do Centro de Formação Turístico e Cultural, em virtude de convênio firmado com o Ministério do Turismo. É sabido que a construção acabou paralisada, após a execução de apenas 1/3 (um terço) do objeto inicial, de modo que não foram cumpridas as cláusulas referentes aos prazos anteriormente fixados. A Administração admite que, ao assumir o cargo, deparou com a situação relatada, mas agora *"tenta a todo custo obter modificação do convênio (...) para dar continuidade"*. Alega haver *"incongruências entre os projetos, plantas, local e a situação real do local"*, o que reclama alteração do convênio para retomada da obra. No caso, não se demonstra a ocorrência de

prejuízos, lembrando que *"as prestações de contas foram todas enviadas à Caixa Econômica Federal, tendo sido por ela aprovadas"*. Resta, pois, à Administração adotar as medidas necessárias à retomada e conclusão da obra, a partir da modificação do termo de convênio, já requerido ao Ministério do Turismo, o que implicará a solução cabível na espécie, como afirma a Administração.

A Concorrência nº 13/2009 e respectivo contrato constituirão objeto de análise e apreciação autônomas, em procedimento próprio, já que os elementos de informação constantes dos autos não permitem, nesta oportunidade, a formação de seguro juízo de valor e consequente apreciação da matéria.

No que concerne à cronologia de pagamentos, acolho as justificativas ofertadas, alertando, porém, a Administração que obedeça, fiel e plenamente, o disposto no artigo 5º, da Lei nº 8.666/93.

Também no que diz respeito às Instruções e recomendações desta Corte, bem como ao Sistema AUDESP, merecem acolhimento as explicações trazidas à análise, podendo-se inferir que, de futuro, não mais incorrerá a Prefeitura em semelhante incorreção.

No mérito, considerando as razões expostas ao longo deste trabalho, permito-me adotar posicionamento contrário ao preconizado no processo, data vênia da D. Secretaria-Diretoria Geral.

O meu VOTO, em virtude do exposto, e levando em conta 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 VIRADOURO, excetuando os atos pendentes de apreciação por este Tribunal de Contas.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício, endereçado 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 inflacionário, estimado para o período, o percentual

de despesa determinado para abertura de créditos suplementares;

b) que amplie a eficácia, eficiência e economicidade dos gastos em educação, recuperando imediatamente a queda de qualidade ocorrida ao longo dos exercícios de 2007, 2008 e 2009;

c) que promova medidas voltadas para a eliminação, na medida do possível, das falhas ou irregularidades que, porventura, remanesçam dentre as consignadas no relatório de Auditoria, devendo a Administração, doravante, proceder de maneira a evitar que se repitam semelhantes deslizes, mediante a fiel e plena observância às normas disciplinadoras de cada ato ou procedimento, no qual se verificaram falhas, equívocos ou errônea interpretação do regramento respectivo.

Determino, finalmente, a formação de autos próprios, para análise individualizada da matéria referente à Concorrência Pública nº 13/1009 e respectivos contratos (fls. 51/53, e 110/114, do Processo Principal e, 540/633, do Anexo III).

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

AOAG/mazs/GALF.