

SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO MARCOS RENATO BÖTTCHER
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 17/05/11**

CONTAS ANUAIS

134 TC-0000167/026/09

Prefeitura Municipal: Santópolis do Aguapeí.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Haroldo Alves Pio.

Acompanha(m): TC-0000167/126/09.

Auditada por: UR-1 - DSF-II.

Auditoria atual: UR-1 - DSF-I.

Em apreciação, as contas anuais, relativas ao exercício de 2.009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTÓPOLIS DO AGUAPEÍ.

Resultante de inspeção "*in loco*", o relatório de Auditoria reflete a gestão em apreço, envolvendo os aspectos Administrativo, Econômico-Financeiro, Contábil e Patrimonial.

O relatório elaborado pela Unidade Regional de Araçatuba revela a incidência de falhas e irregularidades, cuja descrição, em resumo, observa-se a seguir:

1. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - Autorização para abertura de créditos adicionais até o limite de 55% do orçamento, proporção muito acima da inflação estimada para o período. Não obstante, foi aberto pelo Executivo Municipal o correspondente a 62,01% da despesa inicialmente fixada, ou seja, R\$ 4.408.535,00.
2. ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - A taxa de mortalidade na infância, infantil e de adultos entre 15 e 34 anos é superior aos indicadores observados no Estado de São Paulo e na própria região de governo; 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	33,33	14,45	13,02
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)²	33,33	16,18	15,11
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)³	282,50	107,01	151,70
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)⁴	2.823,90	3.648,25	3.471,80
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)⁵	8,33%	8,47%	7,16%

A rede municipal de ensino alcançou a meta fixada pelo Ministério da Educação em 2007, não tendo sido apontados pela Auditoria os valores referentes ao exercício de 2009; Os indicadores da educação foram:

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB⁶								
	Anos Iniciais do Ensino Fundamental				Anos Finais do Ensino Fundamental			
	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009
Rede Municipal Brasil	4,0	4,4	3,5	3,8	3,4	3,6	3,1	3,3
Rede Privada Brasil	6,0	6,4	6,0	6,3	5,8	5,9	5,8	6,0

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

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

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

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

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

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

Rede Estadual São Paulo	4,7	4,9	4,6	4,9	4,0	3,8	3,8	4,0
Rede Municipal	5,9	-	4,7	-	-	-	-	-

3. DÍVIDA ATIVA - Percentual de recebimento da dívida ativa é menor do que a média observada na região, não tendo sido constada a adoção de medidas pela Origem visando à execução fiscal, assim como à cobrança amigável da dívida, inexistente ainda pessoal alocado na fiscalização dos tributos;
4. APLICAÇÃO NO ENSINO - Empenho de despesas no valor de R\$ 1.297.841,20 em rubrica orçamentária relativa ao FUNDEB, cujo montante é superior às disponibilidades financeiras do fundo;
5. SAÚDE - O Plano Municipal de Saúde não possui quantitativos físicos e financeiros; Divergências entre os dados informados pela Origem ao Ministério da Saúde, por meio da planilha SIOPS, e o apurado pela Auditoria; Glosas somando R\$ 48.368,00, em função de restos a pagar não quitados em 31.01.2010;
6. OUTRAS DESPESAS - Despesa imprópria de R\$ 1.035,48, referente ao pagamento de IPVA de veículo, que o Executivo Municipal é depositário fiel designado pela Justiça Federal. O bem foi utilizado pela Origem como unidade móvel de atendimento à saúde.
7. RESULTADOS - Suplementação no montante de R\$ 1.849.132,00, tendo como base superávit do exercício anterior, de R\$ 1.123.738,44, acarretando, logo, na suplementação sem recursos no valor de R\$ 725.393,56; Abertura de créditos suplementares por excesso de arrecadação, no montante de R\$ 2.290.300,00, a despeito do superávit de arrecadação ter sido de apenas R\$ 1.991.693,14 ocorrendo, portanto, abertura de créditos sem recursos no montante de R\$ 298.606,86, em inobservância ao disposto no artigo 43, § 1º, incisos I e II da Lei Federal nº. 4.320/64.
8. TRANSFERÊNCIAS - Repasse à entidade Associação Hospitalar de Santópolis do Aguapeí no montante de R\$ 372.924,03, correspondente a 97,87% de sua receita, desatendendo ao disposto no artigo 16 da Lei Federal nº 4.320/64.
9. CONVÊNIO - CDHU - Não adoção de providências para devolução ou aplicação de saldo final de R\$ 21,81, existentes na conta do convênio entre a Prefeitura Municipal e o CDHU.

10. FÉRIAS & REVISÃO SALARIAL - Inexistência de escala de férias dos servidores públicos do Executivo Municipal; Acumulação, por diversos servidores, de vários períodos de férias vencidas, em contrariedade ao artigo 134 da CLT; Inobservância à data base para reajustar os vencimentos, deixando de atender ao artigo 37, inciso X, da Constituição Federal.
11. ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES\INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL - Inobservância às disposições das Instruções nº 2/2007, em razão da não entrega, ou entrega intempestiva, de inúmeros documentos devidos, assim como, pela não prestação de informações relativas ao Sistema AUDESP; Não atendimento às recomendações exaradas no julgamento das contas de 2006, quanto à regularização do procedimento de concessão de férias, à cobrança de dívida ativa e às despesas com saúde.
12. SISTEMA AUDESP - Demonstrativos da prestação de contas da Municipalidade em dissonância com os documentos apresentados via sistema AUDESP, em descumprimento aos princípios da transparência, conforme artigo 1º, § 1º, da LRF, e o da evidenciação contábil, consoante artigo 83 da Lei Federal n.º 4.320/64.

De outro lado, o Relatório de Auditoria destacou a rigorosa observância dos limites legais de despesas, especialmente, no tocante à saúde, à educação e ao dispêndio com pessoal. Foram também regulares os percentuais de aplicação dos recursos originados do FUNDEB.

Desta sorte, diante dos apontamentos da Auditoria, a Autoridade Responsável, devidamente notificada, trouxe contrarrazões, a seguir sintetizadas:

- a) ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - A respeito da elevada taxa de mortalidade infantil afirmou ser decorrente de causas não evitáveis, que estão além do alcance das políticas públicas municipais na saúde;
- b) DÍVIDA ATIVA - Quanto às ações visando à cobrança da dívida ativa de Santópolis do Aguapeí, explicou que *"os efeitos não tem sido os esperados, principalmente, por conta de problemas econômicos relacionados à grande vulnerabilidade social de boa parte de sua população"*, acrescentando ainda terem sido tomadas medidas visando ao enfrentamento da questão, tais como a atualização da Planta Genérica de Valores em 2007 e o cadastramento dos contribuintes em 2009;

- c) APLICAÇÃO NO ENSINO - *"É fato que empenhamos por conta da fonte de recurso FUNDEB, valores superiores àqueles percebidos do Fundo a guisa de repasse", muito embora "o equívoco não causa nenhum prejuízo, a não ser aquele de pagar com recursos de contas bancárias que não as do FUNDEB despesas empenhadas como se fossem para serem pagas com recursos do Fundo".*
- d) SAÚDE - No tocante ao Plano Municipal de Saúde, comprometeu-se *"a melhorar o cronograma físico financeiro do Plano Municipal de Saúde (...)"*;
- e) OUTRAS DESPESAS - Em relação às despesas impróprias com o pagamento de IPVA de veículo o qual o Executivo Municipal é depositário fiel, a Origem sustentou que sua utilização é de vital importância, especialmente em virtude das dificuldades orçamentárias para a aquisição de um substituto, de sorte que o pagamento do imposto é necessário para que possa usá-lo. Neste sentido, emendou que *"se a norma está sendo desrespeitada, diversos princípios constitucionais relacionados à administração pública nos dão guarida (motivação, razoabilidade, economicidade, moralidade, etc.)"*.
- f) RESULTADOS - Reiterando que o expressivo superávit orçamentário de 2008 absorveu com folga o déficit registrado no exercício, o Executivo Municipal arguiu que a Auditoria incorreu em erro ao calcular a porcentagem de créditos suplementares, vez que *"o limite de 55% deve ser aplicado sobre a receita realizada e não sobre a fixada"*. Ademais, se recalculados, *"o total das suplementações por Decreto atingiu R\$ 4.408.535,00, ou seja, apenas 48,44% da receita realizada, exatos 6,56% abaixo do limite autorizado pelo Poder Legislativo"*. *"Quanto à afirmação de que se ultrapassou o superávit financeiro obtido em 2009 nas suplementações com a indicação de utilização desta fonte, alegamos que apesar de numericamente (...) assistir razão à fiscalização", não houve suplementação sem recurso, haja vista "que mesmo existindo déficit orçamentário, o resultado financeiro foi excelente (...)"*.
- g) TRANSFERÊNCIAS - A Origem alegou desconhecer *"quaisquer normas existentes que definam o que nestes casos venha a se complementar"*, definindo uma receita própria mínima. Acrescentou ainda que, caso a entidade fosse uma OS ou mesmo a transferência se desse na forma de contribuição, não haveria qualquer óbice, de modo que *"a discussão é sobre a forma e não sobre o conteúdo"*.

Ademais, argumentou que a despesa é totalmente justificável, visto que se destina à manutenção de um PAS na Municipalidade, o que, na hipótese de sua operação por servidores públicos, implicaria um ônus permanente na folha de pagamento, mesmo em momentos que, em uma eventual falta de recursos, inexistia a prestação de serviços.

- h) ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES\INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL - A *Origem defendeu que as entregas ao projeto AUDESP de forma intempestiva "não foram apenas por conta da administração", atribuindo parcela a "inconsistências ainda existentes no projeto".*

Nestes termos, em confronto com as anotações da Auditoria e demais elementos que compõem a instrução, o órgão técnico da Casa manifestou-se conclusivamente.

A Secretaria Diretoria Geral destacou o atendimento dos limites constitucionais relativos à saúde, educação e às despesas com pessoal. Em seguida, considerou que as irregularidades apontadas pela Auditoria não comprometem a regularidade das contas, inserindo-se, no máximo, no campo das recomendações. Desta forma, posicionou-se pela emissão de parecer favorável.

De toda a sorte, a Administração comportou-se da seguinte forma, no que concerne à condução dos setores fundamentais de gestão, bem como, aos principais índices econômico-financeiros:

1. O Setor Educacional foi contemplado com 29,27% da Receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, a Prefeitura investiu 71,06% da receita do FUNDEB.
3. Dos recursos advindos do FUNDEB o Município aplicou sua integralidade.
4. Em favor do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde Pública, aplicou a Administração o equivalente a 19,46% do Produto da Arrecadação de Impostos Diretos e Transferências Constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos, da ordem de 45,81% da Receita Corrente Líquida, manteve-se dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

6. O resultado da Execução Orçamentária evidencia déficit de R\$ 609.302,10, equivalente a 6,70% da Receita Arrecadada.
7. O resultado Financeiro do exercício foi superavitário no valor de R\$ 514.306,54. Esse resultado revelou-se um decréscimo de 54,23%, em relação ao exercício anterior, cujo resultado positivo havia sido de R\$ 1.123.738,44.
8. O resultado Econômico, em relação ao exercício anterior, foi inferior em 19,63%, vez que o superávit de R\$ 1.655.486,70 do exercício antecedente passou para R\$ 1.330.433,12.
9. O resultado Patrimonial do exercício foi positivo em R\$ 8.395.467,09, revelando uma expansão de 18,83% em relação ao exercício anterior.
10. Aos Agentes Políticos - Prefeito, Vice-Prefeito e Diretores Municipais - atribuíram-se, a título de subsídio, valores consentâneos com a Lei de fixação.

É o relatório.

galf.

PRIMEIRA CÂMARA
ITEM: 134

SESSÃO: 17/05/11
TC-000167/026/09

Contas anuais, atinentes ao exercício de 2.008, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTÓPOLIS DO AGUAPEÍ.

Na verificação das contas, ficou comprovado que a Administração direcionou os recursos obtidos durante o transcorrer do exercício, na seguinte conformidade:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	29,27%	Mínimo = 25%
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, III)	19,46%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	45,81%	Máximo = 54%
Utilização dos recursos do FUNDEB (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100,00%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Despesas com remuneração do magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	71,06%	Mínimo = 60%

De maneira preliminar, observa-se que os índices obtidos pela Administração atenderam aos dispositivos legais e constitucionais em foco. Além disto, o déficit da execução orçamentário foi devidamente amparado pelo superávit financeiro registrado no exercício anterior.

Não obstante, conforme se depreende do levantamento da Auditoria, na gestão do Executivo Municipal foi observada uma série de falhas, merecedoras de comentários em especial.

Em primeiro lugar, no tocante à abertura de créditos suplementares em até 55%, cumpre realçar que o propósito do projeto de lei orçamentária é expor ao Legislativo a forma como o Executivo **planeja** a efetiva resolução dos problemas sociais, financeiros e econômicos

da localidade, recebendo a legitimidade necessária para sua execução, mediante aprovação na Câmara Municipal.

De fato, o ciclo orçamentário pode ser dividido em quatro fases: elaboração, estudo e aprovação, execução e, por fim, avaliação, sendo a primeira etapa de competência do Poder Executivo, tendo como base a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual.

Desta forma, a autorização para a 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, ainda mais por desperdiçar toda a programação implícita no referido diploma.

No caso específico de Santópolis do Aguapeí, o Executivo Municipal promoveu a abertura de créditos suplementares num montante correspondente a expressivos 62,01% do orçamento.

É inegável, portanto, a deficiência do planejamento da Administração, incapaz de fixar com a antecedência de apenas alguns meses os objetivos para o período, levando em conta as despesas correntes já existentes e aquelas já criadas, assim como, definindo o montante de recursos necessários para fazer frente às despesas de capital, de acordo com o PPA.

Em grave contraste, o excessivo uso de créditos suplementares demonstra um inaceitável grau de imediatismo da atuação da Prefeitura Municipal, sendo, logo, reprovável. Inclusive, cumpre alertar que existência de recursos disponíveis não é fator atenuante, vez que não implica automaticamente um nível satisfatório da eficiência, eficácia e economicidade dos atos da gestão.

Recomenda-se, desta forma, a regularização dos lapsos anotados pela Auditoria na LOA, concomitantemente com maiores esforços no planejamento das atividades desempenhadas pela Administração Pública.

Em prosseguimento, no que tange à cobrança da dívida ativa, a Auditoria apontou a inexistência de medidas visando à sua redução, informando ainda que o percentual de

recebimento do Executivo Municipal foi inferior à média observada na região.

É evidente, logo, não serem satisfatórios argumentos no sentido da existência de dificuldades econômico-financeiras na região para justificar o baixo recebimento de impostos. De fato, tal fenômeno tem reflexos em todos os Municípios da região, de sorte que, o pior desempenho relativo na cobrança da dívida ativa é atribuível apenas à própria gestão municipal. Neste sentido, conforme ensina Hely Lopes Meirelles, *"a cobrança da dívida ativa municipal é geralmente descuidada pelas Administrações locais, que estimulam, assim, a impontualidade dos contribuintes no recolhimento dos débitos fiscais, debilitando cada vez mais a arrecadação de receita, como tem sido assinalado pelos mais autorizados financistas ao reclamarem maior atenção dos prefeitos para questão de tal relevância"*.

É um imperativo, por conseguinte, que a Origem tome medidas objetivando a diminuição do estoque da dívida ativa.

No concernente à atuação na área da educação, a despeito do cumprimento dos mínimos legais de dispêndio no setor, verifica-se a relativa estagnação da evolução da qualidade do ensino público municipal, mensurada pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB. A comparação com a evolução da média da rede privada de ensino do Estado de São Paulo indica, inclusive, uma queda de qualidade em termos comparativos, visto que o hiato existente de qualidade com a rede privada majorou-se. Os dados estão expostos na Tabela 01.

Tabela 01

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

Por seu turno, quanto ao empenho de despesas na rubrica orçamentária relativa ao FUNDEB, em montante superior às disponibilidades financeiras do fundo, considero que tal lapso é de dimensão formal, não acarretando qualquer prejuízo ao Erário Público e à própria qualidade da educação oferecida pela Municipalidade. Cumpre destacar que o erro contábil na aplicação do ensino, ocorrido em Santópolis do Aguapeí, assemelha-se ao observado em diversos julgados desta Corte, tais como, nas contas de Caçapava, no TC-001942/026/08, de Piedade, no TC-001853/026/08, de Fernandópolis, em sede de reexame, no TC-002061/026/08, entre outros.

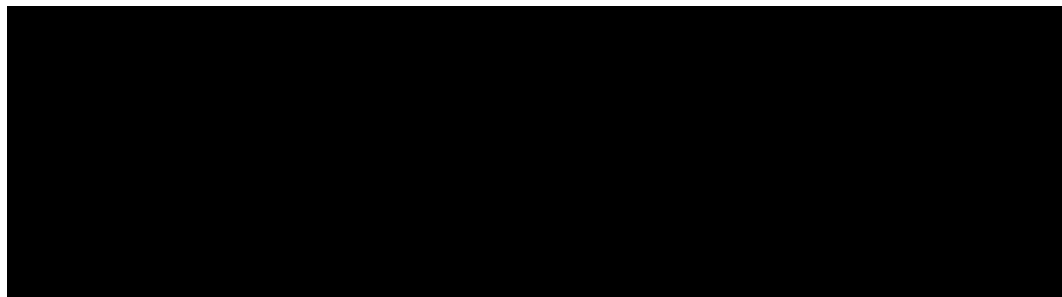
Distingue-se o caso em tela apenas pela constatação de que o Executivo Municipal de Santópolis do Aguapeí empenhou mais recursos na rubrica relativa ao FUNDEB do que na referente aos recursos próprios, tendo se verificado justamente o oposto nos julgados supracitados. Contudo, efetivamente, a educação recebeu os valores mínimos necessários definidos pela legislação vigente.

Em prosseguimento, no concernente à atuação na saúde, a Auditoria apontou uma aplicação de 18,72% em decorrência de glosa restos a pagar não quitados até 31.01.2010, no valor de R\$ R\$ 48.368,00. Cumpre, porém, realçar, consoante se depreende de fls. 138 do Anexo I, que a totalidade o referido montante impugnado correspondia a empenhos processados. Sobre o assunto, há inúmeros julgados, com situações análogas na educação, tais como as contas de Bragança Paulista, TC-001939/026/08, Votorantim, TC-001915/026/08, e São Bernardo do Campo, TC-00239/026/07.

Nunca é demais reiterar que o pagamento antecipado de um empenho processado impõe abrir mão dos ganhos financeiros decorrentes da manutenção dos valores envolvidos por um prazo maior de tempo, o que, em um país reconhecidamente com altíssimas taxas de juros, não é desprezível. Reintegro, pois, a importância, elevando a aplicação final para 19,46%.

Por sua vez, quanto aos aspectos operacionais, verifica-se que a Municipalidade registrou uma taxa de mortalidade infantil superior aos índices da Região de Governo de Araçatuba e do próprio Estado. Destoa também o elevado número de perdas de vida no segmento populacional entre 15 e 34 anos.

Tabela 02



Em síntese, a análise de tendência do quadro da saúde de Santópolis de Aguapeí mostra que o número de mortes não corresponde a um fenômeno isolado. Neste sentido, nunca é demais enfatizar, que em unidades federativas com contingente populacional diminuto, o valor esperado para o índice de mortalidade infantil é zero, ocorrendo apenas esporadicamente perdas, decorrentes de causas não evitáveis.

É evidente, portanto, que o argumento da Origem de que a redução da mortalidade infantil está além do alcance da Municipalidade não se sustenta, devendo a Administração tomar medidas urgentes visando à reversão deste quadro. Raciocínio idêntico se aplica à mortalidade no segmento da população entre 15 e 34 anos. A propósito, a correta elaboração do Plano Municipal da Saúde, com os devidos quantitativos físicos e financeiros é medida de imprescindível valor.

Em relação às irregularidades observadas, decorrentes da existência de diversos servidores com férias vencidas, além da própria escala de férias, a Origem deve regularizar imediatamente a situação, cabendo à Auditoria verificar na próxima fiscalização "in loco" as medidas tomadas. Quanto às demais impropriedades apontadas pela Auditoria, os elementos apresentados pela Origem, além das medidas saneadoras anunciadas, foram satisfatórios. No mais, inexistem falhas graves que maculem as contas.

Destarte, voto no sentido de emissão de PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2.009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE

SANTÓPOLIS DO AGUAPEÍ, exceção feita aos Atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício, dirigido ao órgão de origem, transmitindo-se-lhe as recomendações seguintes:

- a) que regularize imediatamente os lapsos apontados pela Auditoria na elaboração da LOA;
- b) que reverta imediatamente a tendência de queda da qualidade ofertada na rede municipal de ensino, ampliando substantivamente a eficácia das políticas públicas no setor;
- c) que intensifique suas ações na área da saúde, com ênfase à redução da mortalidade infantil, devendo também ampliar os esforços visando a um menor número de mortes de jovens, especialmente de causas evitáveis;
- d) que, ao elaborar o Plano Municipal de Saúde para futuros exercícios, providencie no sentido de que o instrumento venha contemplar os quantitativos físicos e financeiros;
- e) que regularize a situação dos servidores com férias vencidas, além da própria inexistência da escala de férias;
- f) 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 idênticos deslizes, mediante a plena e fiel observância às normas disciplinadoras de cada medida ou procedimento no qual foram verificadas falhas, equívocos ou errônea interpretação do regramento respectivo.

MARCOS RENATO BÖTTCHER
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO

galf.