

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

CONTAS ANUAIS

138 TC-000443/026/09

Prefeitura Municipal: Igarapava.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Francisco Tadeu Molina.

Advogado(s): Antônio Rodrigo Mariano da Silva.

Acompanha(m): TC-000443/126/09 e Expediente(s): TC-018826/026/10, TC-40938/026/09 e TC-043711/026/09.

Auditada por: UR-17 - DSF-II.

Auditoria atual: UR-17 - DSF-I.

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

A partir de inspeção "in loco", a Auditoria elaborou completo relatório, cujo conteúdo compreende informações necessárias a uma perfeita avaliação da gestão em apreço, envolvendo os aspectos Administrativo, Econômico-Financeiro, Contábil e Patrimonial.

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

1. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - a) Consta que, pela Lei Municipal nº 357, de 13/11/08, foi criado o Instituto de Previdência. O órgão não foi contemplado na Lei Orçamentária Anual de 28/11/08, "como entidade à parte", integrando, "como fundo, a própria estrutura da Administração direta, contrariando o § 5º, do artigo 165, da Constituição Federal". Entretanto, "no encerramento do exercício (...), o fechamento se deu por entidade (...)"; b) A Lei Orçamentária Anual (LOA) permitia a abertura de créditos suplementares até o limite de 30% do orçamento. c) A Lei Orçamentária Anual não previa a "constituição de reserva administrativa

para recepcionar o resultado superavitário do regime de Previdência do Município”.

2. ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - Os índices do Município, envolvendo a área da Saúde, revelaram-se superiores aos da região para a mortalidade da população entre 15 e 34 anos e de mães adolescentes, “sem previsão de políticas específicas no Plano de Saúde Municipal”. 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	4,77	10,40	12,56
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)²	4,77	12,41	14,56
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)³	143,63	103,03	120,75
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)⁴	3.317,80	3.534,96	3.656,94
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)⁵	12,89%	7,65%	7,13%

3. FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS - O confronto do Balancete Analítico da Receita com as informações transmitidas pela Secretaria Estadual da Fazenda, Fundo Nacional de Saúde - FNS e Portal da Transparência revelou divergência de valores. Ressalta-se que “as diferenças no FPM e no FUNDEB correspondem a receitas recebidas em 31/12/2009, mas não lançadas no exercício, configurando infração ao artigo 35-I da Lei 4.320/1964 (regime de caixa para contabilização da receita)”. O mesmo ocorreu

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

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

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

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

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

no que concerne à receita patrimonial, pois "vários créditos bancários ocorridos em 31/12 não foram objeto de lançamento no exercício (...)".

4. DÍVIDA ATIVA - a) O saldo da Dívida Ativa, em relação ao exercício anterior, sofreu um acréscimo de 8,60%, eis que passou de R\$ 2.174.375,75 para R\$ 2.361.418,42, ressaltando que os recebimentos no exercício em exame corresponderam a 10,52%, em relação ao saldo anterior. b) A arrecadação da Dívida Ativa manteve-se em patamar equivalente a 77,35% da arrecadação média verificada na região sob a jurisdição da Unidade Regional; c) Consta que "não está sendo realizada a atualização monetária contábil dos valores inscritos (...), o que configura desatendimento ao disposto na Lei 4.320/64, nos artigos 85 e 100".
5. ROYALTIES - a) A arrecadação atingiu a importância de R\$ 812.216,67. A despesa realizada alcançou o montante de R\$ 221.818,51, conforme os documentos oficiais. Ao final do exercício, remanesce um saldo de R\$ 137.870,99. Verifica-se, pois, uma diferença, a menor de R\$ 452.527,17. Tem-se, por conseguinte, indícios de desvio de finalidade envolvendo a quantia citada, "em descumprimento ao artigo 8º, da Lei Federal 7.990/1989".
6. ENSINO - a) Os documentos e registros oficiais apontavam investimento da ordem de 25,78% da receita oriunda de impostos. O dispêndio efetivo, porém, alcançou 31,39%, segundo cálculo da Auditoria; b) haja vista sua inelegibilidade, despesa com a merenda escolar, no valor de R\$ 525.571,83 acabou excluída do cômputo de investimento no setor.
7. PRECATÓRIOS JUDICIAIS - a) O saldo de Precatórios anteriores importava em R\$ 3.364.585,47; os Mapas/Ofícios requisitórios apresentados em 2008 somavam o valor de R\$ 1.408.795,28; e os requisitórios de baixa monta incidentes em 2009 importavam em R\$ 11.482,87. Assim, havia de ser pago, no curso do exercício em exame a importância de R\$ 1.756.136,67. É sabido, porém, que a Prefeitura quitou o valor de R\$ 266.674,54, deixando, assim, de pagar o valor de R\$ 1.490.062,13. Logo, a Administração não cumpriu a posição Jurisprudencial desta Corte. Destaca-se que "apesar de as últimas três contas

do Município haverem recebido Parecer Desfavorável (...), em razão do insuficiente pagamento de Precatórios, a dotação inicial (...) era de apenas R\$ 600.000,00 (...)", sendo que, desse valor, foi anulado o montante de R\$ 271.000,00.

8. OUTRAS DESPESAS - a) Verificou-se a concessão de adiantamento ao Sr. Prefeito Municipal, contrariando Comunicado SDG 019/2010, segundo o qual "tal regime se aplica a servidores públicos em sentido estrito, à vista do disposto no artigo 68 da Lei 4.320/1964"; b) Além disso, constataram-se falhas na formalização dos processos e insuficientes justificativas, impossibilitando aferir a legitimidade das despesas.
9. LICITAÇÕES - a) Durante o exercício, foram instaurados 96 certames licitatórios (02 Concorrências, 04 Tomadas de Preços, 27 Convites e 63 Pregões Presenciais); b) Dentre as falhas verificadas, merecem destaque a ausência de estimativa prévia de preços e a falta de juntada das notas de empenho nos respectivos processos, valendo acrescentar que "não são feitas justificativas de mérito ou de quantitativos (...)"; c) A Prefeitura contratou empresa para a execução dos "serviços de limpeza de vias e logradouros". Para a Administração, configurava-se situação emergencial, pelo que foi dispensado o certame licitatório. É que, em 31/12/08 encerrava-se o prazo de vigência de contrato anteriormente firmado, visando idêntico objeto, mas, apenas em 28/12/08 - a apenas 3 dias do vencimento - a Administração iniciou os tratativas com vistas a uma nova contratação. Alegava-se que o objeto do ajuste "se revestia de características de essencialidade". Segundo o Parecer Jurídico, "a transição governamental (trata-se do Prefeito reeleito) e a essencialidade dos serviços caracterizavam situação emergencial". Eis, em síntese, os motivos alegados para a prática do ato de dispensa licitatória. Ressalta-se que o contrato foi firmado em 30/01/09, portanto, pelo período de 212 dias, "o que extrapola o limite improrrogável de 180 dias fixado no inciso VII do artigo 24 da Lei 8.666/1993". Anota a Auditoria que "não há qualquer evidência do requisito essencial da imprevisibilidade", de modo que "não estão plenamente atendidos os requisitos do inciso VI, do artigo 24, e dos incisos I e II do artigo 26, da Lei 8.666/1993"; c) Também de forma direta

- sob alegação de suposta emergência - a Prefeitura contratou a execução de serviços de transporte escolar. A Secretaria da Educação alegava tratar-se de serviços essenciais. No entanto, o procedimento foi iniciado em 30/01/09, "mas a ratificação da dispensa somente foi publicada em 05/03/09 (...)". Também nesse caso, afasta-se a alegada imprevisibilidade, pois os serviços já vinham sendo executados, de maneira que era perfeitamente possível a formalização do procedimento licitatório. Repita-se, aliás, que apenas em 05/03/09 concluiu-se a formalização do ato de dispensa, cujas tratativas haviam iniciado em 30/01/09; d) Com relação aos contratos verificou a Auditoria a "regularidade de instrução formal", porém ressaltando que "a Administração contratou serviços de assessoria com objeto genérico (assessoria pública)", lembrando que "na decisão sobre as contas de 2007 houve expressa recomendação para que se abolisse esse tipo de contratação". No entanto, ressalta: "os contratos já haviam sido assinados (15 e 16/04) quando da publicação da decisão"; e) A Prefeitura mantém convênio com a CDHU, objetivando o repasse financeiro para construção de 150 Unidades Habitacionais. Constatou-se uma diferença "de R\$ 4.998,08 entre os valores informados pela CDHU a este Tribunal de Contas (R\$ 136.834,30) e os apresentados pela Prefeitura (R\$ 131.807,22)". Com relação à execução da obra, a Auditoria anota que "o convênio vem sendo sucessivamente prorrogado. De 150 Unidades contratadas, para conclusão em 34 meses, foram concluídas 54, estão em ponto de cobertura 49 unidades, terminada a fundação de 39 unidades e ainda a iniciar 8 unidades em sete anos de vigência".

10. ENCARGOS SOCIAIS - a) Pagamentos regulares durante o exercício. No entanto, os recolhimentos devidos à Previdência própria do Município efetivaram-se a menor, no valor de R\$ 63.974,10 em relação ao total.

11. ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS - a) O controle de estoque do Almoxarifado carece de aperfeiçoamento, pois revelava-se frágil, insuficiente, na medida em que "o sistema informatizado de controle limita-se ao registro de saída de bens e produtos, ou seja, não há efetivo controle de estoque"; b) Já em relação ao Patrimônio, prejudicada restou a análise de procedimentos de controle. Isso por conta, basicamente, da ausência de

responsável, de modo que "o sistema não vinha sendo alimentado e não há possibilidade de acesso àquele sistema para conferência física da existência, emplacamento e localização dos bens".

12. TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA - A Administração promoveu as medidas relativas a transparência da gestão pública, exceção feita no que se refere à divulgação, na página eletrônica do Município, dos documentos a que se refere o artigo 48, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
13. INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES - A Administração deixou de atender, em sua totalidade, as recomendações constantes de pareceres anteriores.
14. SISTEMA AUDESP - Detectou a Auditoria "algumas inconsistências por ocasião do encerramento do exercício e apuração dos resultados".
15. ASPECTOS CONTÁBEIS - Consta que a Administração realizou transposições à conta da autorização da LOA, contrariando o artigo 167, VI, da Constituição Federal".
16. MATÉRIA EXTRAORDINÁRIA - Em tramitação conjunta, versam matérias relativas a possíveis irregularidades, os seguintes expedientes:
I - TC-040938/026/09 - Trata-se de informações oriundas da Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo acerca da instauração de Inquérito Civil, pela Promotoria de Justiça de Igarapava, para o fim de apurar irregularidades envolvendo a contratação de Escritório de Advocacia. Considera-se irregular o ajuste - firmado mediante ato de inexigibilidade licitatória - tendo em vista a existência de Assessoria Jurídica no Município, o que tornaria desnecessário o concurso dos profissionais contratados, diante da possibilidade de execução do objeto pelos servidores do quadro Funcional. Questiona-se, ainda, o fundamento legal invocado - artigo 25, I, da Lei nº 8.666/93 - e o valor atribuído ao contrato, tido como elevado - R\$ 60.000,00 mais 20% sobre os valores que vierem a ser auferidos. A Auditoria destaca que não há qualquer valor empenhado para cobertura do contrato e que não obteve informações sobre a execução das atividades objeto do ajuste, embora haja requisitado junto ao órgão de origem.

II - TC-043711/026/09 - Pelo documento inicial, o Sr. Presidente do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Igarapava noticia possíveis irregularidades envolvendo a utilização de recursos do FUNDEB. A teor do documento - dirigido ao Coordenador do FUNDEB, que o remeteu a esta Corte - o Sr. Prefeito não presta informações sobre tais recursos, "o que faz presumir que há desvios da referida verba". Ainda, questiona o subscritor do documento "o não pagamento de bônus aos profissionais do Magistério", além de apontar "supostas irregularidades nas demonstrações de gastos do Ensino". A Auditoria, a partir de diligência, instruiu o procedimento. Conclui que "a denúncia improcede, visto que foi constatada regularidade na aplicação de recursos do FUNDEB (...) bem como cumprimento às exigências legais relativas à transparência da gestão (...)".

III - TC-018826/026/10 - Pelo documento inicial, solicita o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo informações sobre o pagamento de Precatórios Judiciais. Subscrive o documento o Sr. Desembargador Venício Salles, Coordenador da Diretoria de Execução de Precatórios.

Em virtude de regular notificação, adveio ao processo circunstanciado petitório, por via do qual intenta a Autoridade justificar, esclarecer ou descaracterizar as falhas apontadas no relatório de Auditoria.

Resume-se, como segue, a argumentação disposta no documento:

a) PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - Discorda dos termos do relatório, no que concerne à abertura de créditos suplementares, alegando que "houve prévia e expressiva autorização legislativa quanto ao assunto com a promulgação de leis esparsas". Prosseguindo, argumenta que "a aprovação de créditos suplementares teve a finalidade de incluir novos programas e novos projetos na peça orçamentária, principalmente para atender a execução de convênios celebrados pelo Executivo, com órgãos do Governo Federal e Estadual no decorrer do exercício". Para a Autoridade, "a celebração de convênios constitui causa superveniente que autoriza a abertura de créditos suplementares, em percentual superior àquele autorizado originalmente pelo Legislador e que constou na peça orçamentária do exercício em curso". Garante que a Administração não infringiu o

princípio da evidenciação contábil, posto que, mesmo não tendo sido tratado na LOA como entidade à parte no encerramento do exercício, o fechamento se deu por entidade, incluindo o Instituto de Previdência. E, em relação à constituição de reserva administrativa, a omissão, de acordo com os esclarecimentos, "não teve o condão de macular o conjunto das contas, devendo ser relevada".

b) ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - ÁREA DA SAÚDE- Em resumo alega, no tocante aos índices de mortalidade superiores aos da região, que "tal fato não deve ser imputado à Administração pela alegada ausência de políticas públicas de prevenção, haja vista que conforme se infere do relatório de óbitos no exercício de 2009 do Diretor da Divisão de Saúde Municipal (...), 15 mortes apontadas, a maioria delas se deu em razão de afogamentos, enforcamentos e homicídios, sendo certo que as mortes decorrentes de acidentes de trânsito são minoria". E que "vem efetuando campanhas com as crianças e adolescentes, com palestras de conscientização sexual". Argumenta, ainda, que a "alegada falta de previsão de políticas no Plano Municipal de Saúde não prejudicou sua análise, tendo em vista que todas as metas e projetos para a Saúde foram dispostas na Lei Orçamentária para o exercício, já devidamente quantificadas".

c) FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS - Atribui as divergências a "erro cometido pelos servidores responsáveis pelo lançamento das informações, que, no entanto, não afetou a transparência dos resultados apresentados no exercício". Informa que "a Administração está adotando medidas efetivas para que tais erros não sejam mais cometidos, motivo pelo qual, requer-se que a falha apresentada seja relevada".

d) ROYALTIES - Segundo a Autoridade, a "legislação que trata da aplicação dos recursos arrecadados pelos Estados e Municípios com o repasse de royalties oriundos da compensação pela exploração de recursos hídricos para a geração de energia elétrica veda sua utilização somente para o pagamento de Pessoal e dívidas, com exceção do pagamento de dívidas para com a União e suas entidades". Assim, prossegue "a importância arrecadada (...) poderia ser aplicada em qualquer setor ou em qualquer área de atuação de Administração, desde que não utilizada para o pagamento de pessoal, encargos e dívidas do Município". Em

resumo, garante que os recursos mereceram a devida e correta destinação.

e) DÍVIDA ATIVA - Alega, em resumo, que a Administração "vem adotando as medidas necessárias ao recebimento dos créditos inscritos na Dívida Ativa, inclusive pela via judicial". Prosseguindo, afirma: "Ora, se realizado o ajuizamento das execuções fiscais, se a demora no trâmite dos processos judiciais para cobrança dos créditos não se dá em razão da inação do Poder Público Municipal - como neste caso - não há que se imputar nenhuma sanção ao Administrador". No tocante à atualização dos valores inscritos na Dívida Ativa, alega que tal medida é efetuada "por ocasião do ajuizamento das execuções fiscais, bem como, é feito ao final do fechamento de todo o exercício financeiro por meio de Programa próprio de gestão dos créditos tributários em sua forma informatizada". Todavia, assevera que "a Administração Municipal providenciará de forma clara e específica, o lançamento dos créditos tributários devidamente corrigidos no Balanço Orçamentário e Financeiro, providência esta que poderá ser constatada por ocasião da próxima fiscalização in loco".

f) ENSINO - Argumenta que "mesmo com a glosa do valor (...) apurado pela Auditoria - que no entender da Administração é indevida", foi dado cumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal.

g) PRECATÓRIOS JUDICIAIS - Longa e detalhada, a abordagem desenvolvida sobre a matéria gira basicamente em torno da nova sistemática de pagamento de precatórios, introduzida pela Emenda Constitucional nº 62, de 09 de dezembro de 2009. Expressa, em linhas gerais, que, diante da redação do 'caput' do artigo 97, do ADCT, da Constituição Federal, não mais subsiste o "entendimento jurisprudencial da Corte de Contas (...), que foi considerado sob a sistemática da redação antiga do artigo 100 (...)" . Argumenta que, "diante dos efeitos imediatos da EC-62/09, o Município de Igarapava houve por bem (e como ordenou a nova ordem Constitucional), editar Decreto Municipal, instituindo seu regime especial de pagamento de Precatórios (depósito de 1% da RCL acumulada na conta especial à disposição do TJSP) e vem cumprindo fielmente o que determina a Constituição Federal". A partir da vigência da EC 62, alega a Autoridade, "a sistemática

jurisprudencial apontada pela ilustre Auditoria restou mitigada", pois, "não há - em razão do próprio princípio da anualidade - como estabelecer tratamento diferenciado antes e depois da Emenda Constitucional 62/09".

h) OUTRAS DESPESAS - Informa que, em relação à concessão de adiantamento a Agentes Políticos, a Prefeitura Municipal sanou a questão, de modo que doravante os adiantamentos estão sendo feito nos termos do Comunicado SDG 19/1010, o que poderá ser objeto de cotejo na próxima inspeção "in loco". Para a Autoridade, "o artigo 68 deve ser interpretado de forma sistemática no qual o termo 'servidor' não pode mais ser considerado na sua forma literal". Caso contrário, ou seja, permitir que o adiantamento seja concedido em nome dos servidores, "estará permitindo que os Agentes Políticos possam se isentar de toda e qualquer responsabilidade que lhes pudesse ser imputada pela utilização indevida dos recursos que lhes sejam disponibilizados (...)". Ao final, reitera que "o Executivo já se adequou ao disposto no Comunicado SDG 19/2010, que também versa sobre as questões apontadas pela Auditoria".

i) LICITAÇÕES - Procura justificar as falhas apontadas, argumentando, em relação à ausência de pesquisas de preços, que o fato "não impediu que os preços pagos foram condizentes com os de mercado à época", acrescentando que "não restou comprometida em momento algum a competitividade e busca da melhor vantagem para o Executivo (...)". Ressalta, não obstante, que doravante a Prefeitura "(...) instrui seus processos licitatórios com pesquisa formal de preços (...), colaciona notas de empenho e apresenta justificativa de quantitativos." No que concerne ao contrato de Assessoria Jurídica, desenvolve substancial abordagem, em cujo contexto, procura demonstrar a correção e legalidade do procedimento, inclusive transcrevendo várias decisões judiciais favoráveis em face de matéria similar, bem como ensinamentos doutrinários nos quais se assegura a possibilidade de ajustes da espécie. Note-se que os ajustes foram precedidos de certames licitatórios, de maneira que, no caso, questiona-se, tão somente, a necessidade de contratos da espécie, diante da existência de assessoria jurídica no Município. Em resumo, alega que "não se mostra ilegal ou absurda a contratação nem foge à situação de outras tantas Prefeituras do interior do

Estado, que não possuem em seus quadros funcionários com a qualificação exigida: executar os serviços desenvolvidos pelo contratado que envolvem questões de complexidade (...)" . Procura justificar a regularidade dos ajustes diretos, assegurando que, nos casos concretos, estavam presentes os elementos autorizadores da dispensa licitatória. "A contratação emergencial era necessária para que não houvesse prejuízo ao bom andamento dos serviços na área da educação e limpeza urbana, serviços estes dos quais a Administração não poderia prescindir naquele momento, sob pena de causar sérios prejuízos à coletividade". Em resumo, conforme os esclarecimentos, restava caracterizada a situação de emergência, pois "a demora em disponibilizar estes serviços produziria o risco de sacrifícios de valores que toda a sociedade entende que devem ser cumpridos pelo Poder Público, tais como o de manter sempre limpas as ruas e logradouros públicos, como também os estudantes necessitavam do transporte escolar".

j) TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA - Reconhece a omissão, porém garante que "o Município está corrigindo esta impropriedade, adotando a prática de publicação dos instrumentos previstos no art. 48, caput da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que poderá ser constatado por ocasião da próxima fiscalização "in loco".

k) ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS - Garante que "as falhas estão sendo sanadas, adotando-se, assim, as medidas cabíveis para a sua regularização".

l) ASPECTOS CONTÁBEIS - No tocante à questionada transferência de recursos, alega que, no caso, a transposição não constitui irregularidade, "na medida em que a Lei Orçamentária traz autorização expressa para o Executivo adotar estas medidas", de maneira que "não havia motivos para que essas transferências se dessem por meio de leis específicas".

No processo oficiou, em caráter conclusivo, a Secretaria-Diretoria Geral, a partir da análise do petítório, em confronto com o relatório de Auditoria e demais elementos que compõem o conjunto instrutório.

No mérito, não obstante a argumentação interposta, considera inalterada a instrução dos autos no

que se refere ao insuficiente pagamento de Precatórios Judiciais, anotando que "o artigo 97, do ADCT é suficientemente claro ao mencionar que a Emenda 62/09 (...) vale somente a partir de sua publicação, qual seja, 9 de dezembro de 2009 (...)". Ao opinar no sentido da emissão parecer desfavorável à aprovação das contas em apreço, propõe, preliminarmente, a expedição de notificação complementar, instando o órgão de origem a oferecer maiores subsídios à análise do feito, no que se refere, particularmente, à quitação de Precatórios - juntada do decreto expedido em virtude da edição da Emenda Constitucional nº 62/09.

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

1. Em prol da manutenção e do desenvolvimento do Ensino, a Administração investiu 31,39% da receita oriunda de impostos;
2. A receita oriunda do FUNDEB foi utilizada em sua totalidade, durante o exercício;
3. Dos recursos do FUNDEB, o correspondente a 75,98% foi direcionado aos profissionais do magistério;
4. Em favor do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde, a Prefeitura despendeu 29,41% da receita (arrecadação própria e transferências Constitucionais);
5. A despesa com Pessoal e Reflexos atingiu 49,45% da Receita Corrente Líquida;
6. O resultado da Execução Orçamentária evidencia déficit da ordem de 5,54% da receita arrecadada, o qual está amparado parcialmente pelo superávit financeiro de 2008;
7. O déficit financeiro do exercício importou em R\$ 1.294.478,37. Em relação ao exercício anterior (superávit de R\$ 1.032.730,16), verifica-se um decréscimo de 225,35%;

8. O déficit econômico atingiu o valor de R\$ 5.918.336,32. Verifica-se, em relação ao exercício anterior (superávit de R\$1.766.796,50) um decréscimo de 434,98%;
9. O saldo Patrimonial sofreu um decréscimo de 42,42%, já que passou de R\$ 13.951.646,27, no exercício anterior, para R\$ 8.033.309,95, ao final do exercício em exame;
10. A Dívida Consolidada Líquida sofreu um acréscimo de 16,86%, pois passou de R\$ 10.207.104,18, no exercício anterior, para R\$ 11.928.379,36, ao final do exercício em questão;
11. Aos Agentes Políticos - Prefeito e Vice-Prefeito, atribuíram-se, a título de subsídio, valores consentâneos com a Lei de fixação.

É o relatório.

AOAG/mazs.

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

O equivalente a 31,39% da receita oriunda de impostos constituiu o volume de recursos investido em prol da manutenção e do desenvolvimento do Ensino. Logo, confirma-se o pleno atendimento ao disposto no artigo 212, da Constituição Federal.

Aos profissionais do Magistério, destinou a Prefeitura o correspondente a 75,98% da receita vinculada ao FUNDEB, que durante o exercício foi integralmente utilizada. Sendo assim, considera-se plenamente cumpridos os preceitos de que tratam o inciso XII, do artigo 60, do ADCT, da Constituição Federal e artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/07, respectivamente.

Do ponto de vista operacional, de acordo com a métrica de avaliação do Ministério da Educação, verificou-se uma melhoria no desempenho no biênio 2007-2009, alcançando-se, inclusive, a meta fixada para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, tanto nos anos iniciais como finais do fundamental. De toda sorte, cumpre registrar que ainda se mantém um considerável hiato de qualidade em relação à rede particular de ensino no Estado de São Paulo. Os dados estão expostos na Tabela 01.

Tabela 01

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

Em favor do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde, despendeu a Administração 29,41% da receita (arrecadação direta e transferências Constitucionais), o que evidencia o fiel atendimento ao disposto no inciso III, do artigo 77, do ADCT, da Carta Magna.

A Folha de Pagamento - Pessoal e Reflexos - absorveu o correspondente a 49,45% da receita Corrente Líquida. Manteve-se a despesa dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Revelam os números descritos, com clareza, que a Prefeitura cumpriu, em sua plenitude, as normas legais e Constitucionais disciplinadoras do investimento em prol dos segmentos fundamentais, vitais de gestão. Importa ressaltar, também, o dispêndio com Pessoal, que se limitou a percentual abaixo do teto legal.

Do ponto de vista econômico-financeiro, a gestão em apreço não atingiu o desejável equilíbrio, como demonstra o relatório de Auditoria.

De fato, os diversos indicadores apontavam, ao final do exercício, resultado deficitário, o que constitui indícios da falta de rigoroso controle na condução do erário.

Pois bem.

O resultado da Execução Orçamentária indica déficit da ordem de 5,54% da receita oriunda de impostos.

O resultado Financeiro, da mesma forma, revelou-se deficitário, revertendo situação verificada em 2008, em cujo interregno obteve a Prefeitura superávit de R\$ 1.032.730,16. Pois é que, ao final de 2009, o déficit financeiro chegava a R\$ 1.294.478,57, evidenciando decréscimo de 225,35%.

O resultado econômico também envolveu de forma considerável, em relação ao exercício de 2008. O decréscimo foi de 434,98%, pois, de um resultado positivo de R\$ 1.766.796,50, passou para negativo em R\$ 5.918.336,32,

O saldo patrimonial, de idêntico modo, sofreu diminuição de 42,42%, em relação ao exercício anterior, já que passou de R\$ 13.951.646,27 para R\$ 8.033.309,95.

A Dívida Consolidada Líquida cresceu 16,86%, ao passar de R\$ 10.207.104,18 para R\$ 11.928.379,36, o equivalente a 28,28% da Receita Corrente Líquida.

A despeito disso, há que se ponderar, em favor da Administração, o fato de que, em prol do desenvolvimento de setores vitais, fundamentais de gestão, a Prefeitura investiu maciçamente, vez que em percentuais muito superiores aos mínimos e constitucionalmente impostos.

É lícito ressaltar, nessa linha, que, em favor da área educacional, o dispêndio atingiu 31,39% da receita oriunda de impostos, o que significa, a maior, 6,39%, levando em conta o percentual mínimo aplicável.

Mas é na área da Saúde que se verifica maior diferença em relação ao mínimo aplicável, que equivale a 15%. Pois é que a despesa atingiu 29,41%, superando em exatamente 14,91%, o que representa, em valores reais, cifra considerável.

Desse modo, somando a diferença a maior direcionada ao Ensino (6,39%), verifica-se que ambos os setores mereceram investimento a maior equivalente a 21,30%, o que perfaz, em moeda corrente, calculado sobre o valor de R\$ 29.290.000,00 (valor médio que constitui a base para identificação dos respectivos percentuais de investimento) algo em torno de R\$ 7.600.000,00.

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.

Houvesse a Prefeitura restringido os investimentos naqueles setores aos percentuais mínimos exigidos, o Balanço Orçamentário teria revelado razoável superávit - considerando que o déficit do exercício somou a importância de R\$ 2.327.208,73.

Os demais indicadores, por via de consequência, não apontariam déficit, manter-se-iam, obviamente, em nível de relativo equilíbrio.

Por tudo isso, à parte o desequilíbrio das contas, o fato concreto, é que não deixou a Administração de buscar o que há de mais nobre: o desenvolvimento das áreas de Ensino e Saúde, que compreendem, talvez, os setores mais significativos no contexto da gestão, mesmo por afetar de forma positiva, parcela da população mais necessitada.

Ademais, Senhores Conselheiros, os números analisados indicam que com algum esforço, o Município alcançará, em curto espaço de tempo, o desejável equilíbrio econômico-financeiro, ressaltando que, conquanto relativamente elevada, a Dívida Consolidada Líquida mantinha-se em patamar tolerável, perfeitamente administrável, cabendo apenas à Administração agir, doravante, com a cautela e os cuidados próprios da boa gestão dos recursos públicos. Em linhas gerais, cabe à Prefeitura, em busca do equilíbrio das contas, adotar política de contingenciamento de gastos, conforme, aliás, vem alertando esta Corte, em casos similares, ao detectar descompasso entre a receita arrecadada e a despesa realizada.

Também a Secretaria-Diretoria Geral firmou entendimento positivo acerca da situação econômico-financeira do Município, não obstante os resultados negativos obtidos no exercício. Ao comentar o déficit orçamentário e seu reflexo sobre o resultado financeiro, destaca que a magnitude do déficit "não impacta em demasia, os futuros orçamentos locais; prova disso é que a Dívida de curto prazo não tem grande expressividade se comparada à receita Corrente Líquida do Município (R\$ 42.175.842,03); na verdade, representa menos da metade de um único mês de arrecadação". Ao anotar que a taxa de investimento representou 3,91% da RCL, afirma que a solvência do "endividamento não está a exigir grande esforço fiscal do Município".

Em resumo, Senhores Conselheiros, considerando os aspectos estudados, não vejo porque posicionar-me contrariamente a propósito da gestão em apreço.

Mas, no exercício das atividades inerentes à condução de segmentos e setores diversos, a Administração incorreu na prática de falhas, equívocos e irregularidades diversas.

É lícito destacar, porém, que entre o conjunto de eivas e desacertos, preponderam falhas de pequena monta, de menor significância, afigurando-se, ante essa circunstância, incapazes de comprometer, no todo, a gestão em apreço, sendo certo, ainda, que sua incidência não terá acarretado prejuízos ou danos irreversíveis à Administração.

Não bastasse isso, tem-se que, entre os óbices e eivas apurados, alguns acabaram ultrapassados ou, corrigidos, tornando-se insubsistentes, enquanto outros mereceram hábeis justificativas. Ainda há casos em que as respectivas falhas encontraram-se em vias de correção, segundo a Autoridade, que noticia estar tomando providências também voltadas para o aperfeiçoamento da condução de alguns setores onde se identificaram erros ou equívocos.

Senão vejamos.

No que concerne à abertura de créditos suplementares, não merece acolhimento a justificativa interposta, porque o entendimento corrente, já consolidado, é que a autorização constante da Lei Orçamentária Anual (LOA) deve situar-se em patamar semelhante à inflação estimada do exercício, sob pena de descaracterizar-se o orçamento.

Ora, o projeto de Lei Orçamentária tem como papel expor ao Legislativo a forma como o Executivo funciona ao conduzir a resolução dos problemas sociais, financeiros e econômicos da localidade, recebendo, portanto, com a sua aprovação, a concordância dos representantes do povo.

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

De todo modo, vem esta Corte, diante de congênere situação, recomendando aos órgãos jurisdicionais, à margem do Parecer, que evitem medida semelhante, sobretudo no caso dos autos por se tratar do primeiro ano do mandato, cujo orçamento não foi elaborado pelo antecessor.

Ainda a propósito, permito-me relevar as demais incorreções, devendo, porém, a origem, doravante, atentar para que não se reeditem semelhantes falhas.

No que concerne à fiscalização das receitas, permito-me, ao acolher os esclarecimentos trazidos, relevar a falha apontada, lembrando que segundo a Autoridade, "a Administração está adotando medidas efetivas para que tais erros não sejam mais cometidos (...)", o que deverá ser verificado pela Auditoria nas suas próximas inspeções "in loco".

Com relação aos royalties, em que pesem os argumentos trazidos, vale lembrar que tais recursos devem ser destinados, de acordo com a Legislação específica, e conforme o disposto no artigo 24, do Decreto Federal nº 01/91, em programas relacionados à energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água; irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico. No caso concreto, não se demonstra documentalmente a correta destinação de tais recursos, ainda que, não obstante, mereça ser a falha relevada, mas alertando a Administração que, doravante, proceda na exata conformidade da Legislação regedora da espécie, no tocante à utilização da receita oriunda de royalties, que se destina a finalidades específicas.

No que concerne à Dívida Ativa, acolho os esclarecimentos oferecidos. Pode-se inferir que, apesar da ligeira evolução do saldo, em relação ao exercício anterior, medidas vêm sendo promovidas, em busca da recuperação dos créditos, com destaque para o ajuizamento de ações fiscais, conforme noticia a Autoridade. Ainda a propósito, assevera, em relação à atualização monetária dos créditos, que "a Administração providenciará de forma clara e específica, o lançamento dos créditos tributários devidamente corrigidos no Balanço Orçamentário e Financeiro, providência esta que poderá ser constatada por ocasião da próxima fiscalização in loco". Permito-me,

diante dos esclarecimentos, relevar a incorreção, cuja incidência não terá acarretado prejuízos.

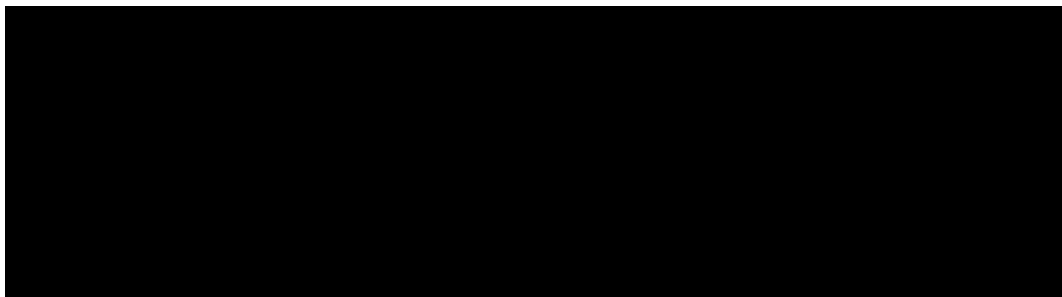
Com relação à área educacional, a inclusão de determinada parcela de despesa inelegível no cômputo de investimento é perfeitamente relevável, no caso, mesmo porque, excetuado o dispêndio glosado, ainda assim, o investimento no setor atingiu índice superior, ao mínimo Constitucional. De todo modo, deve a Administração, doravante, a partir da plena observância à Legislação disciplinadora da espécie, evitar a apropriação de despesas estranhas à área educacional.

A respeito da saúde, consoante cruzamento de dados do Ministério da Saúde, via DATASUS, e o levantamento da auditoria, verifica-se que o índice de mortalidade infantil da Municipalidade é superior à média da Região de Franca, sendo também elevada a proporção de mães adolescentes.

A análise de tendência, exposta na Tabela 01, revela, porém, que, no que tange à mortalidade infantil, em face dos valores diminutos registrados nos exercícios anteriores, não se pode afastar a hipótese de que no ano de 2009 tenham ocorrido mortes predominantemente por causas não evitáveis. Raciocínio idêntico, por outro lado, não se aplica à gravidez precoce, vez que a comparação com exercícios pretéritos demonstra que a alta incidência é sistematicamente verificada na Municipalidade. As informações são apresentadas na Tabela 02.

Depreende-se, portanto, a necessidade de um maior desdobro na promoção do planejamento familiar, no intuito de reduzir a incidência de gravidez precoce, além também de serem ampliadas ações focadas em mães adolescentes. Ademais, em face do valor anormal de perdas de recém-nascidos, recomenda-se especial atenção as políticas voltadas para gestantes e crianças.

Tabela 02



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

Quanto ao entendimento de que se o Prefeito, ou outro Agente Político, eventualmente realizar despesas nesse regime, deveria fazê-lo por intermédio de servidor responsável pela necessária e correspondente prestação de contas, a quem deverá autorizar, penso que tal procedimento se revela um anacronismo burocrático, cuja manutenção consiste, no máximo, em um obstáculo ao pleno exercício da função, incumbida ao Agente Político, em prejuízo da eficiência da máquina estatal.

É bom lembrar, no entanto, que todas as despesas realizadas, tanto pelo regime normal, como no regime de Adiantamento, devem estar devidamente discriminadas no documento fiscal, ou na Prestação de Contas demonstrando, assim, a transparência em qualquer tipo de gasto realizado com o recurso público.

Cumprido tal imperativo, afasta-se qualquer censura ao Agente Político.

É assim que vem decidindo esta Corte. Confirmam-se, a propósito, nos seguintes processos: TC-1619/026/06, contas anuais de 2006, da Câmara Municipal de Iguape, em sessão de 27/04/2011 do E. Tribunal Pleno; TC-1724/026/08, contas anuais de 2008, da Prefeitura Municipal de Vinhedo, em sessão de 27/04/2010, da C. Primeira Câmara; e TC-

1786/026/08, contas anuais de 2008, da Prefeitura Municipal de Herculanãdia, em sessão de 05/07/2010, da C. Primeira Câmara.

Observe-se que, segundo a Autoridade, "o Executivo doravante está realizando seus adiantamentos nos termos do Comunicado SDG 19/2010 (...)", acrescentando, em relação às demais questões, que a Administração adotou medidas voltadas para o aprimoramento dos processos "para que tais impropriedades não mais se repitam, o que poderá ser objeto de cotejo por ocasião da próxima inspeção in loco".

Com relação ao setor licitatório - mais precisamente às falhas formais detectadas - merecem acolhida as justificativas interpostas, de modo que me permito relevá-las, lembrando que segundo a Autoridade, "a Prefeitura Municipal (...), doravante instrui seus processos licitatórios com pesquisa formal de preços, efetua numeração das páginas, coleciona notas de empenho e apresenta justificativa de quantitativos".

Com relação à contratação de assessoria jurídica, acolho a argumentação, por não vislumbrar irregularidade. De fato, semelhante procedimento se verifica, há muito, rotineiramente, não havendo impedimento a que, desde que se faça imprescindível à administração, se celebre ajustes da espécie, não obstante a existência de servidores habilitados em quadro de Pessoal. A questão reside, fundamentalmente, no poder discricionário da Administração, que, diante de questões polêmicas, de indiscutível complexidade, pode, sim, viabilizar a contratação de Profissionais especializados, para atuação em processos específicos, ou execução de atividade cuja complexidade exija o concurso de Profissionais da área Jurídica.

Os contratos decorrentes dos atos de dispensa licitatória n.ºs. 01/090 e 02/09 constituirão objeto de análise e apreciação autônomas, em autos específicos. Há dúvidas quanto à regularidade dos atos, diante do dispositivo legal invocado, pois, ao que tudo indica, considerando a previsibilidade dos objetos ajustados, afigurava-se necessário o estabelecimento de competição. Seja como for, deixo de analisar, nesta oportunidade, os

procedimentos, preferindo reservá-los, para exame individualizado, em procedimentos autônomos.

Com relação aos setores de Almoxarifado e Bens Patrimoniais, informa a Autoridade que as falhas "estão sendo sanadas, adotando-se, assim, as medidas cabíveis para sua regularização". À Auditoria cabe certificar-se da efetiva implementação das medidas anunciadas, em próxima fiscalização.

No tocante à transparência da gestão pública, igualmente, compromete-se a Administração a corrigir a omissão verificada. Nessa linha alega que o "Município está corrigindo esta impropriedade, adotando a prática de publicação dos instrumentos previstos no artigo 48, caput da Lei de Responsabilidade Fiscal (...)".

Os expedientes TC-043711/026/09 e TC-018.826/026/10 seguirão juntamente com o processo principal, posto que os respectivos objetos atingiram o esgotamento, tendo, inclusive, servido de subsídio à fiscalização ordinária.

O congênere TC-040938/026/09 retornará ao órgão instrutivo, já que pende de conclusão o Inquérito Civil noticiado. Deve, pois, a Auditoria acompanhar o desfecho do procedimento, para subsidiar futuras inspeções "in loco".

Resta analisar a matéria consistente no Pagamento de Precatórios Judiciais, assunto de suma importância no contexto do processo ora em apreciação.

Pois bem.

No caso da Municipalidade de Igarapava, verifica-se, conforme informou a Origem, que houve opção pela alternativa delineada no Inciso I, do §1º, além dos §2º e §3º do artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que atrela o montante anual a ser pago a um percentual fixo das receitas correntes líquidas - sendo no caso de Igarapava de 1,0% - conforme a dimensão do total de precatórios frente à receita corrente líquida.

A respeito dos desdobramentos da referida emenda constitucional, conforme voto do Eminentíssimo Conselheiro

Antonio Roque Citadini em Pedido de Reexame das contas do Executivo Municipal de Guaratinguetá, TC-001974/026/08, em Sessão do Tribunal Pleno de 23.03.2011:

"Sendo assim, forçoso é o reconhecimento de que o regime especial instituído na Emenda Constitucional 62/2009, alcançou todos aqueles Entes que se encontravam com precatórios pendentes de pagamentos, reorientando-se, pois, nossa Jurisprudência em face da concessão de uma nova moratória, com o estabelecimento de formas e prazo para liquidação dos débitos (...)".

Considero, portanto, que a questão do pagamento de Precatórios Judiciais é óbice superado, visto que, de fato, a situação de Igarapava é análoga ao observado em Guaratinguetá.

O meu VOTO, em virtude do exposto, e considerando os elementos de instrução do processo, é no sentido da emissão de PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPAVA, ressaltando os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

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 à taxa de inflação estimada para o período o percentual da despesa fixada para abertura de créditos suplementares;
- b) que promova políticas visando ao planejamento familiar, reduzindo a incidência de gravidez precoce, além de ampliar a assistência às mães adolescentes que vivam na Municipalidade;
- c) que a receita oriunda de royalties tenha destinação específica, devendo, portanto, ser utilizada na conformidade com a Legislação disciplinadora da espécie;

- d) que obedeça, fiel e integralmente, ao promover certames licitatórios, as normas aplicáveis na espécie, constantes da Lei nº 8.666/93 e alterações posteriores;
- e) que adote medidas, sempre que possível, que impliquem a correção de eventuais irregularidades pendentes, dentre as consignadas no relatório de Auditoria, devendo, doravante, evitar que se repitam semelhantes impropriedades, mediante a plena observância às normas legais e regulamentares inerentes a cada setor ou segmento de atividade onde se verificaram as imperfeições.

Determino, outrossim, a formação de autos específicos, para análise autônoma das seguintes matérias:

1. Dispensa Licitatória nº 01/09 e respectivo contrato (fls. 54/55 e 124/128, do Processo Principal; e, 238/275, do Anexo II);
2. Dispensa Licitatória nº 02/09 e respectivo contrato (fls. 55/56 e 124/128, do Processo Principal e, 213/236, do Anexo II).

Determino, mais, o desmembramento do Expediente TC-040938/026/09 e posterior retorno ao órgão instrutivo, para acompanhamento da ação judicial a que se refere.

Determino, finalmente, em atendimento ao ofício constante do Expediente TC-018886/026/10, oriundo do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a expedição de Ofício, endereçado à Diretoria de Execução de Precatórios, remetendo-se-lhe cópias do presente Voto e dos documentos de fls. 45/46, 32, e 157/176, do Anexo I.

MARCOS RENATO BÖTTCHER
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO

AOAG/mazs/GALF.