

CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 31/05/11**

CONTAS ANUAIS

42 TC-000200/026/09

Prefeitura Municipal: Arandu.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Paulo Sérgio Guerso.

Advogado(s): Placídio dos Santos Cardoso e José Antônio Gomes Ignácio Júnior.

Acompanha(m): TC-000200/126/09 e Expediente(s): TC-001044/002/09, TC-001389/002/09 e TC-001876/002/09.

Fiscalizada por: UR-2 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-2 - DSF-II.

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

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 20% do orçamento, valor acima da inflação estimada para o período, tendo sido aberto o correspondente a 18,66% das despesas inicialmente fixadas.
2. ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - As taxas de mortalidade na Municipalidade são superiores aos indicadores observados no Estado de São Paulo e na própria região de governo, em todas as categorias verificadas, destacando-se também negativamente a incidência de gravidez precoce; Os indicadores na saúde foram:

Estatísticas Vitais e Saúde - Ano 2008	Município	Região de Governo	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)¹	25,32	11,14	13,02
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)²	50,63	15,04	15,11
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)³	247,50	164,72	151,70
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)⁴	4.934,20	3.689,71	3.471,80
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)⁵	12,66%	8,25%	7,16%

3. FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza não são cobrados de atividades cartorárias no Município, em desacordo com a Lei Complementar n° 116/2003;
4. DÍVIDA ATIVA - Percentual de recebimento da dívida ativa é menor do que a média observada na região, em 12,52 pontos percentuais;
5. APLICAÇÃO NO ENSINO - O Executivo Municipal não aplicou a parcela diferida do FUNDEB de R\$ 18.298,39 no 1° trimestre de 2010, não tendo sido inclusive aberto crédito adicional; Glosas no valor de R\$ 110.000,00, em função de restos a pagar não quitados em 31.02.2010.
6. SAÚDE - O Plano Municipal de Saúde não possui quantitativos físicos e financeiros; A gestão municipal não foi aprovada pelo Conselho Municipal de Saúde; Glosas somando R\$ 153.317,55, em virtude de restos a pagar não quitados em 31.01.2010.
7. PRECATÓRIOS - O saldo de Precatórios anteriores importava em R\$ 295.799,71 e os Mapas/Ofícios requisitórios apresentados em 2008 somavam o valor de

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.

R\$ 49.424,68. Por sua vez, os requisitórios de baixa monta incidentes em 2009 somavam o valor de R\$ 7.317,04. O valor a ser pago no exercício em exame, portanto, era de R\$ 86.321,69 incluindo o equivalente a 10% do saldo anterior. Não obstante, o Executivo Municipal limitou-se a pagar R\$ 42.283,39, não atendendo a Administração o disposto no § 1º, do artigo 100, da Constituição Federal; O Balanço Patrimonial não registra corretamente pendências relativas ao estoque de precatórios, inexistindo registro de sua atualização.

8. OUTRAS DESPESAS - Inúmeras falhas formais nos processos de despesa em regime de adiantamento, incluindo a ausência de justificativas dos objetivos e finalidade, além da numeração dos respectivos processos administrativos; Concessão de adiantamento à agente político.
9. RESULTADOS - Déficit orçamentário de 4,68%, no valor de R\$ 542.160,79, revertendo resultado positivo de 1,87% registrado em 2008, o que provocou a ampliação em 120,18% do déficit financeiro; As peças contábeis apresentam inconsistências, tais como lançamentos em duplicidade no Balanço Orçamentário e a ausência de registro relativo aos precatórios, evidenciando baixa confiabilidade dos documentos; Intercâmbio sem autorização legislativa entre elementos de uma mesma categoria de programação; Aumento da Dívida Consolidada Líquida de todo o Município, alcançando a cifra de R\$ 681.342,78, o equivalente a 5,78% da receita corrente líquida; Os restos a pagar superaram as disponibilidades financeiras em R\$ 988.731,52.
10. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS - Descumprimento.
11. PESSOAL - Criação por decreto, supostamente autorizado pela Lei Municipal nº 632/91, de funções gratificadas para seus servidores, sem a existência de critério justificando o benefício; Contratação de advogados, arquiteto, farmacêutico, professores de artesanato, capoeira e dança, por meio de contratos de prestação de serviços, não havendo logo a realização do devido concurso público; Funcionários, em um total de 46, estão com férias vencidas há mais de dois anos.
12. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS: Fixação diferenciada dos vencimentos dos Secretários Municipais de acordo com a descrição e complexidade de cada pasta;
13. ALMOXARIFADO - Inexistência de controle de consumo de combustíveis por veículo e setor, assim como de peças e

serviços de manutenção, impossibilitando o controle pormenorizado dos gastos da frota municipal, em reincidência ao exercício anterior;

14. 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;
15. 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.
16. EXPEDIENTE TC-4.498/026/09 - Trata-se de declaração prestada pela Prefeitura Municipal a respeito de solicitação de autorização para contratar operação de crédito junto ao BNDES, no valor de R\$ 540.000,00, destinada à aquisição de uma Motoniveladora, conforme a Lei Municipal 1895/09. Verificou-se que não houve liberação de recurso no exercício 2009, não tendo sido, portanto, efetivada a referida operação de crédito.

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. Na penúltima, 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 uma série de contrarrazões, a seguir sintetizadas:

- a) PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - A respeito da autorização para a abertura de créditos adicionais em 20% da LOA, sustentou não haver irregularidade, visto que a medida foi amplamente debatida no Legislativo Local, de sorte que, *"se o percentual em comento aparentasse inviável, os parlamentares poderiam ter apresentado emenda no sentido da redução, se fosse o caso"*. Ademais, quanto à abertura efetiva de 18,66% da despesa inicialmente fixada, alegou ser o percentual equivocado, vez que inclui indevidamente importância referente a *"créditos suplementares especiais"*

devidamente autorizados pelos Edis através de leis de autoria do Executivo", consoante ilustrado pelas Leis Municipais nº 1864/09, nº 1872/09, nº 1880/09, nº 1884/09, nº 1885/09, nº 1893/09, nº 1894/09, nº 1896/09, nº 1897/09, nº 1901/09, nº 1902/09, nº 1907/09, nº 1923/09 e nº 1938/09.

- b) ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - Em relação aos indicadores negativos, a Origem justificou que *"Municípios de pequeno porte são prejudicados pelo método de avaliação, haja vista que é adotado como parâmetro o índice de mortalidade para 1000 nascidos vivos"*, o que supostamente inflaria os números. Além disto, atribui o mau desempenho à falta de força política do Município, reduzindo as transferências de recursos, ressaltando, porém, ter aplicado 24,84% no atendimento à saúde do período, o que demonstraria a preocupação com o setor.
- c) FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS - Anunciou a regularização do recolhimento de ISS sobre as atividades cartorárias na Municipalidade.
- d) DÍVIDA ATIVA - Afirmou que *"o baixo índice de recuperação de crédito noticiado nos autos (...) não representou número alarmante"*, visto que *"foram ajuizadas 161 execuções fiscais"*, não tendo sido observada a prescrição dos créditos da Fazenda Pública Municipal, acrescentando ainda que foi determinada uma maior ênfase nas medidas de cobrança.
- e) APLICAÇÃO NO ENSINO - A Autoridade Responsável discordou da necessidade de abertura de crédito adicional, conforme apontado pela Auditoria, sustentando que a parcela diferida do FUNDEB se trata de saldo *"comprometido em conta vinculada para quitação de empenhos pertinentes a Restos a Pagar de 2009"*. Além disto, afirmou serem indevidas as glosas de restos a pagar não quitados em 31.02.2010, por serem recursos do FUNDEB e, logo, passíveis de utilização até o final do primeiro trimestre.
- f) SAÚDE - Quanto às glosas no setor, afirmou que *"os pagamentos não ocorreram por conta de que se trata de créditos de fornecedores em carteira e dependa da procura pelos mesmos (...) para os respectivos pagamentos"*, acrescentando ainda que *"todos os empenhos de Restos a Pagar restaram quitados no exercício subsequente, porquanto, sem nenhuma anulação de despesas"*. Por sua vez, no que tange ao Plano Municipal de Saúde, *"os quantitativos físicos e financeiros,*

inclusive, estão elencados na programação anual da saúde, disponibilizado na LDO e LOA dos exercícios financeiros".

- g) PRECATÓRIOS - A Origem sustenta que cumpriu a jurisprudência desta Corte de Contas, vez que, o valor total pago, de R\$ 42.283,39, equivale a 14,29% do estoque existente, logo, superior a um décimo. Por outro lado, "o mapa apresentado em 2008 não sendo pago, obviamente compõe o estoque de precatórios existentes, o qual também não procede a insuficiência em tela, vez que considerando tal valor, isto é, estoque inicial de R\$ 295.799,71 + R\$ 49.424,68 (apresentados em 2008), perfaz o total de R\$ 345.224,39, portanto, o valor mínimo que deveria ser pago seria de R\$ 34.422,44".
- h) OUTRAS DESPESAS - Ressaltando que as irregularidades nos processos de adiantamento ocorreram "em somente algumas despesas e de valores irrisórios", insistiu na correção das despesas realizadas durante o exercício, observando que, no tocante à concessão a agentes políticos, a situação foi saneada por meio da Portaria n 175/10, que estabeleceu servidor público responsável.
- i) RESULTADOS - Nos cálculos da Auditoria, a Origem alegou ter sido equivocadamente considerado "o valor de R\$ 618.306,42 pertinentes às transferências financeiras realizadas no exercício em favor do Legislativo e Autarquia Previdenciária", de modo que, após a correção, o déficit orçamentário foi "de apenas R\$ 17.897,56 (0,15%)". Por seu turno, apresentando "dados atinentes (ao) balanço orçamentário consolidado e homologado pelo SISTN (...) que são considerados para os cálculos pertinentes, pois utilizados para análise da saúde financeira do Município, quanto à capacidade de endividamento ou similares", o Executivo Municipal registrou superávit orçamentário de 0,70%. Além disto, argumentou inexistir inconsistências contábeis vez que os lapsos detectados no Balanço Orçamentário, a saber, a "devolução de duodécimo de R\$ 39.347,77 e a despesa de R\$ 531.956,00, referente ao repasse de duodécimos, já foram sanadas mediante retificação de lançamento".
- j) PESSOAL - Quanto às gratificações, a Prefeitura Municipal explicou que, à luz da Lei n° 632/91, foram determinadas em função da responsabilidade do cargo, de substituições ou ainda do desvio de funções, não se tratando, logo, de violação ao princípio da isonomia. Ademais, "se trata de direito adquirido dado (que) as gratificações estarem sendo pagas desde 1991". Por sua

vez, no que tange à contratação de profissionais liberais por meio de procedimento licitatório, justificou serem "profissionais cadastrados junto ao INSS e Prefeituras de origem, como prestadores de serviços", inexistindo "caráter permanente, pois os contratos foram firmados de conformidade com o artigo 54 e seguintes do referido diploma legal (Lei nº8666/93)". "A concessão de férias está sendo disponibilizadas a todos os servidores, em regra, cumprindo escala específica (...) a fim de não ocorrer a interrupção dos serviços", anunciando ainda medidas "de modo que se equacione as férias acumuladas pendentes".

- k) SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS: A Origem afirmou que "não houve fixação dos subsídios para os Secretários Municipais, tendo recebidos seus subsídios nos moldes da Lei Complementar nº01/2001, não por omissão do Executivo, mas do Legislativo Municipal por conta da prerrogativa da iniciativa", portanto, "não há de se falar em isonomia atinente aos vencimentos dos secretários, visto que decorre de previsão em lei e os valores em decorrência da complexidade de cada secretaria e cargo ocupado".
- l) ALMOXARIFADO - A respeito da inexistência de controle de consumo de combustíveis, a Origem alegou realizar a contabilização "através de balancetes formalizados mensalmente e contabilizados na contabilidade geral do Município", além de haver controle "através de sistema de processamento de dados implantado há vários anos na Prefeitura, perfeitamente confiável".
- m) SISTEMA AUDESP - Atribuiu a dissonância entre os demonstrativos da prestação de contas da Municipalidade e os documentos apresentados via sistema AUDESP em decorrência do "período de adaptação ao referido sistema", de sorte que, "a irregularidade em apreço já foi sanada, podendo ser confirmada nos próximos relatórios processados e remetidos via interação direta", além de que "não houve prejuízo na análise dos dados inerentes à contabilidade patrimonial, orçamentária, financeira e econômica, inclusive, dado a remessa da prestação de contas anual e informações solicitadas através desta Colenda Corte de Contas".
- n) ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES\INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL - Alegou que "as recomendações exaradas por esse E. Tribunal de Contas, se não integralmente atendidas, foram devidamente justificadas ao longo da presente

defesa, não devendo ser procedentes as informações trazidas à baila por conta de notícias de reincidências, pois, se assim for entendido, data máxima vênia, estará afrontado o princípio do devido processo legal".

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. Não obstante, considerou demasiadamente elevado o déficit orçamentário e o consequente aumento no endividamento de longo prazo, de 920,55%. Ademais, ponderou que *"esses resultados negativos não podem ser atenuados pela taxa de investimento que cravou somente 4,18% da receita corrente líquida"*, além de que, o suposto erro de cálculo da Auditoria não procede, como sustentou a Autoridade Responsável, vez que *"os dados apresentados pela Origem incluíram, indevidamente, a receita do Instituto de Previdência"*.

No tocante aos precatórios, reconfirmou os cálculos da fiscalização, acrescentando que *"os argumentos defensórios não logram êxito (...) pois se limitam a dizer que para dar atendimento à posição jurisprudencial desta Corte, deveriam pagar 10% do mapa orçamentário de 2008 e não integralmente como foi calculado pela Auditoria"*. Desta forma, considerando que o número de irregularidades apontadas pela Auditoria foi excessivo, demonstrando a fragilidade da gestão, posicionou-se pela emissão de parecer desfavorável.

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 30,70% da Receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, a Prefeitura investiu 60,08% 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 26,44% do Produto da Arrecadação de Impostos Diretos e Transferências Constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos, da ordem de 45,47% 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\$ 542.160,79, equivalente a 4,68% da Receita Arrecadada.
7. O resultado Financeiro do exercício foi deficitário no valor de R\$ 993.275,00. Esse resultado revelou-se uma piora de 120,18%, em relação ao exercício anterior, cujo resultado negativo (retificado) havia sido de R\$ 451.114,21.
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 negativo em R\$ 28.622,37, revertendo o superávit de R\$ 1.701.129,80, registrado no exercício anterior.
10. A dívida consolidada líquida cresceu 920,55%, chegando a R\$ 681.342,78, ou seja, 5,78% da receita corrente líquida.
11. 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.

Contas anuais, atinentes ao exercício de 2.008, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ARANDU.

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)	30,70%	Mínimo = 25%
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, III)	26,44%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	45,47%	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)	60,08%	Mínimo = 60%

De maneira preliminar, observa-se que o volume de despesas da Administração atendeu aos dispositivos legais e constitucionais no tocante aos setores de saúde, de educação e de pessoal. Não obstante, conforme se depreende do levantamento da Auditoria, na gestão do Executivo Municipal foi observada uma série de falhas, que demandam comentários em especial por serem decisivas para o estabelecimento de um correto juízo sobre as contas.

Em primeiro lugar, no tocante à abertura de créditos suplementares, deve-se lembrar de 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 assim a legitimidade necessária para sua execução, mediante aprovação na Câmara Municipal.

No caso do Executivo Municipal de Arandu, a despeito de a Lei Orçamentária Anual conter realmente autorização excessiva, o que, frise-se, deve ser evitado, os argumentos da Origem são satisfatórios vez que houve a autorização do Legislativo local para a abertura dos referidos créditos, consoante se depreende das Leis Municipais n° 1864/09, n° 1872/09, n° 1880/09, n° 1884/09, n° 1885/09, n° 1893/09, n° 1894/09, n° 1896/09, n° 1897/09, n° 1901/09, n° 1902/09, n° 1907/09, n° 1923/09 e n° 1938/09.

No que tange à cobrança da dívida ativa, por sua vez, verificou-se no exercício um expressivo crescimento do percentual de inscrição, em dilatados 144,31%, chegando com isto a 79,67% do total das receitas próprias inscriteveis. Em relação aos recebimentos, o índice do Executivo Municipal foi inferior à média observada na região, de 12,52%. Sobre a questão, a Origem limitou-se a quantificar o número de execuções fiscais, acrescentando não ter sido observada a prescrição dos créditos. Não obstante, conforme ensina Hely Lopes Meirelles⁶:

“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...”.

É evidente, logo, não serem suficientes os argumentos do Executivo Municipal, sobretudo, tendo em vista o elevado déficit financeiro. De fato, dos elementos expostos pela Autoridade Responsável conclui-se apenas que as ações tomadas pela Administração apresentaram baixíssima eficiência. É imperativo, portanto, que a Origem tome medidas objetivando a imediata diminuição do estoque da dívida ativa.

No concernente à atuação na área da educação, considero procedente a arguição da Origem a respeito das

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2007 (pág.763).

glosas de restos a pagar, elevando a aplicação para 30,70%. A análise minuciosa do balancete de despesa, acostado às fls. 114/120 do Anexo I revela a inexistência de restos a pagar não processados em 31.12.2009, referentes aos gastos no setor com recursos próprios. Deste modo, consoante posição jurisprudencial desta Corte de Contas, explicitada em diversos julgados, 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, apenas os empenhos que efetivamente não geraram benefícios no exercício em exame devem ser glosados, ou seja, aqueles não processados até 31.12.2009.

Por seu turno, quanto aos recursos do FUNDEB, a Auditoria apontou uma aplicação de 98,75% derivada da não utilização de parcela diferida, que montou R\$ 18.298,39, no primeiro trimestre do exercício subsequente. No entanto, o valor excedente aplicado no ensino por força do que impõe o artigo 212 da Constituição Federal, da ordem de R\$ 531.848,25, revela-se bem superior ao valor faltante. A respeito da questão, recorro que o ocorrido em Arandu 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. Assim, corrigido o erro contábil de lançamento, observa-se a plena utilização dos recursos do FUNDEB.

No tocante à qualidade do ensino ofertado pela rede municipal, a despeito do cumprimento dos mínimos legais de dispêndio no setor e de uma melhora em relação ao ano de 2007, a Administração não logrou atingir a meta fixada para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, pelo Ministério da Educação. A própria comparação com a evolução da média da rede privada de ensino do Estado de São Paulo indica uma ampliação do hiato de qualidade. Os dados estão expostos na Tabela 01.

Tabela 01

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

Inclusive, a desagregação do indicador revela que o Município, apesar do nível adequado de progressão dos discentes, obteve um desempenho insatisfatório na Prova Brasil, cobrindo as disciplinas básicas de Português e Matemática⁷. Além disto, consoante levantamento da Auditoria, aproximadamente 40,00% do professorado atuante no Ensino Fundamental não possui formação superior, observando-se número superior dentre os que ministram aulas no Ensino Infantil.

Inequivocamente, o preparo do docente é um componente fundamental para a qualidade do ensino. Recomenda-se, por conseguinte, maiores investimentos na qualificação do professorado. Neste item, como bem coloca a Lei n° 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação no país, admite-se, *"como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal."* Trata-se, obviamente, do mínimo aceitável e não do patamar desejável.

Assim sendo, a aplicação de 30,10%, acima do limite mínimo de 25%, torna-se secundária, devendo o Chefe do Executivo guiar suas ações visando à melhoria objetiva da qualidade do ensino público da Municipalidade.

Em prosseguimento, quanto à saúde, a Auditoria glosou a importância de R\$ 153.317,55 em função de restos a pagar não quitados em 31.12.2010. Ocorre, porém, que, desde total, apenas R\$ 4.842,57 não correspondem a empenhos liquidados no final do exercício.

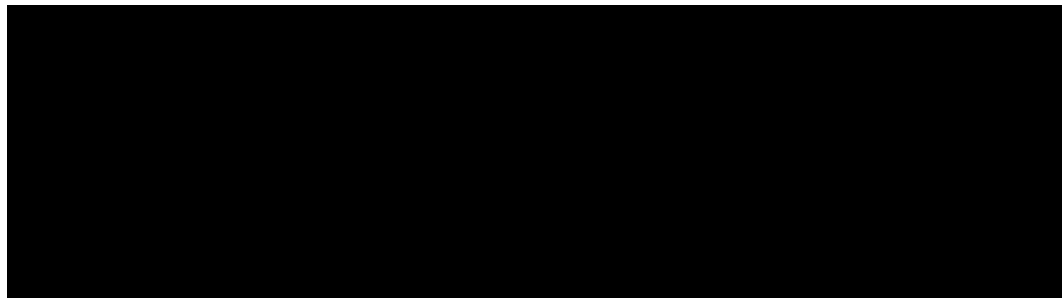
Nunca é demais reiterar que o pagamento antecipado de um empenho processado impõe abrir mão dos ganhos financeiros decorrentes da manutenção dos valores envolvidos por um prazo maior de tempo, o que, em um país reconhecidamente com altíssimas taxas de juros, não é desprezível. Em sua essência, esta é uma questão análoga à verificada nas impugnações da educação.

⁷ O indicador de rendimento ficou em torno de 96% a 97% entre 2005 e 2007 (escola privada em São Paulo 99%). Por sua vez, a Nota Brasil foi, respectivamente, para as três últimas edições: 4,71, 4,72 e 5,08, ao passo que a média das escolas privadas no Estado foi de 7,30. Detalhes disponíveis em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portaal_ideb/planilhas_para_download/divulgacao_4_serie-municipios-2009.zip

Reintegro, pois, a importância de R\$ 148.474,98, elevando a aplicação final para 26,44%.

Por sua vez, quanto aos aspectos operacionais, verifica-se que a Municipalidade registrou taxas de mortalidade superiores aos índices da Região de Governo de Araçatuba e do próprio Estado em todos os segmentos populacionais, destacando-se também negativamente a incidência de gravidez precoce.

Tabela 02



Não obstante, neste item, conforme justificado pela Origem, a pequena dimensão populacional da Municipalidade, em torno de 6.127 habitantes, amplia significativamente a variação dos indicadores. Por conseguinte, torna-se essencial a análise da tendência dos principais indicadores de saúde público do Município. 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.

No caso de Arandu, verifica-se que as taxas de mortalidade ao longo do tempo não são excessivas, podendo se considerar os valores observados em 2009 como atípicos. De toda sorte, é evidente que as políticas municipais de saúde, em que pese seu grande volume em termos monetários, não foram capazes de evitar tal quadro, denotando baixa eficácia. De outro lado, a alta proporção de mães adolescentes é recorrente em diversos exercícios, sendo logo a questão merecedora de imediata atenção por parte da Municipalidade.

Para tal, a correta elaboração do Plano Municipal da Saúde, com os devidos quantitativos físicos e financeiros, é medida de imprescindível valor.

Em prosseguimento, no caso dos precatórios, não se sustentam os argumentos da Origem, estando os cálculos realizados pela Auditoria corretos, como confirmou a SDG. Contudo, deve-se observar que a Emenda Constitucional nº 69/2009 determinou nova dinâmica para o pagamento de precatórios. A propósito, a respeito dos desdobramentos da referida emenda constitucional, cabe citar voto do Eminentíssimo Conselheiro Antonio Roque Citadini no exame de contas do Executivo Municipal de Guaratinguetá, TC-001974/026/08, em sede de reexame, 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, a questão do pagamento de Precatórios Judiciais óbice superado, visto que, de fato, a situação de Arandu é análoga ao observado em Guaratinguetá.

Quanto ao apontamento da Auditoria a respeito da violação do Princípio da Isonomia decorrente da fixação dos vencimentos dos Secretários Municipais de acordo com a complexidade de cada Pasta, afasto-o, visto que não há efetivamente qualquer violação à legislação vigente. Além do mais, cumpre lembrar que, muito embora os referidos vencimentos sejam regidos pelo artigo 29, Inciso V, da Constituição Federal, a reforma administrativa, realizada por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, determinou explicitamente que os vencimentos na Administração Pública devam ser proporcionais à natureza, ao grau de responsabilidade e à complexidade da função. Desta forma, a existência de uma relação de proporcionalidade com as funções da Pasta, definida por meio da Lei Complementar nº 01/2001, acompanha o espírito da mudança constitucional realizada pelo legislador.

Situação análoga não se verifica no acúmulo de férias de servidores, embora o Executivo Municipal tenha anunciado medidas saneadoras.

Por sua vez, no concernente ao pagamento de gratificações por Portaria, a Origem afirmou que foram determinadas em função da responsabilidade do cargo, de substituições ou ainda do desvio de funções, sem, porém, demonstrar explicitamente os critérios utilizados. Assim, vejo que os elementos apresentados não lograram justificar a devida objetividade, violando o Princípio da Isonomia.

Ademais, a respeito da natureza do pagamento de gratificações, recorro lição de Diógenes Gasparini:

"A gratificação de serviço é a outorgada ao servidor a título de recompensa pelos ônus decorrentes do desempenho de serviços comuns em condições incomuns de segurança ou salubridade, ou concedida para compensar despesas extraordinárias realizadas no desempenho de serviços normais prestados em condições anormais. Assim são as gratificações concedidas em razão de serviços realizados com risco de vida e saúde, como são os trabalhos médicos e os correlatos prestados aos aidéticos; as outorgadas em função de serviços extraordinários, como são os prestados fora da jornada de trabalho; as atribuídas pelo exercício do trabalho em certas zonas, como é o de professor em zona rural; as concedidas em razão de trabalhos realizados em comissões e bancas, como são os prestados nas comissões de licitação e nas bancas examinadoras; atribuídas em razão da prestação de serviços fora da sede, como são os trabalhos de auditorias⁸".

Há, portanto, clara dissonância com a finalidade apresentada pela Administração, de modo que a questão deve ser tratada em autos apartados.

⁸ GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo. 12 ed. Ver. E Atual. São Paulo: Saraiva, 2007 (pág.231).

Por fim, resta examinar o substantivo déficit orçamentário, representando aproximadamente 10,64% das receitas correntes líquidas, ou seja, R\$ 993.275,00. Em comparação com o desempenho de 2008, conclui-se que para tal quadro foi decisivo o crescimento dos gastos correntes em 13,36%, a despeito da redução das despesas com capital em 50,86%.

Além disto, é um agravante a fragilidade dos documentos contábeis da Municipalidade, vez que inexiste registro de Precatórios no Balanço Orçamentário, além de lançamentos em duplicidade, tendo sido também observadas discrepâncias na apuração do resultado orçamentário, em que a própria Autoridade Responsável não apresentou com clareza número único.

De outra parte, porém, é um atenuante o elevado ritmo de investimentos em saúde e educação, cujo valor acima dos respectivos limites legais no importe de R\$ 1.446.686,10, montante superior, inclusive, ao próprio déficit financeiro do Executivo Municipal. Aliás, não fossem tais despesas, de imprescindível importância social e cujos efeitos serão acompanhados nos próximos exercícios, não haveria resultado orçamentário negativo. Por conseguinte, considero a questão relevável.

De toda sorte, cumpre realçar que a reincidência em exercícios futuros das inconsistências apontadas nos documentos contábeis no Município colocará em risco as contas, vez que impedem a devida prestação de contas do Administrador Público, fundamental para a verificação do atendimento aos princípios básicos da gestão pública, preconizados no artigo 37 da Constituição Federal. Recomenda-se, pois, a imediata correção dos lapsos contábeis apontados, assim como a redução do déficit financeiro.

Destarte, diante dos elementos expostos, voto no sentido de emissão de PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2.009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ARANDU, 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 intensifique a cobrança da dívida ativa;

c) que tome medidas visando ao aumento da qualidade do ensino ofertado na rede municipal de ensino, ampliando substantivamente a eficácia das políticas públicas no setor;

d) que intensifique suas ações na área da saúde, com ênfase nos programas de pré-natal e acompanhamento de recém-nascidos, devendo também ampliar os esforços visando a um menor número de mortes de jovens, especialmente de causas evitáveis;

e) 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;

f) que regularize a situação dos servidores com férias vencidas, além da própria inexistência da escala de férias;

g) que realize a imediata correção dos lapsos contábeis apontados, além de tomar medidas visando à redução do déficit financeiro;

h) 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 deslizos, 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.

Determino, por fim, a formação de autos apartados para análise específica do pagamento irregular de gratificações, com cópias de fls. 47 e fls. 83/84 dos autos, fls. 319/324 do Anexo II, além deste Relatório e Voto.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

galf.