

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

CONTAS ANUAIS

44 TC-000400/026/09

Prefeitura Municipal: Estância Turística de Batatais.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): José Luís Romagnoli.

Advogado(s): Francisco Antônio Miranda Rodriguez, Janaína de Souza Cantarelli, Adriana Albertino Rodrigues e outros.

Acompanha(m): TC-000400/126/09 e Expediente(s): TC-042852/026/10.

Fiscalizada por: UR-6 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-6 - DSF-I.

Em apreciação, no processo epigrafado, as contas anuais, concernentes ao exercício de 2009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE BATATAIS.

Extraídos a partir de inspeção "in loco", os elementos de informação dispostos no detalhado relatório de Auditoria compreendem os mais diversos aspectos de gestão: administrativo, econômico-financeiro, contábil e patrimonial.

O documento - produzido pela Unidade Regional de Ribeirão Preto - indica a incidência de falhas e irregularidades, cuja descrição, em resumo, vê-se a seguir:

1. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - a) A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) era omissa no que se refere a "critérios para a concessão de auxílios/subvenções/contribuições e outros repasses a entidades do terceiro setor, descumprindo o artigo 4º, I, "f" da LRF"; b) a Lei Orçamentária Anual (LOA) não contemplava "o orçamento da Empresa Municipal de Desenvolvimento, Urbanização e Melhoramentos de Batatais - EMURBA, descumprindo o inciso II do § 5º do artigo 165 da CF, bem como o artigo 5º da LDO, que determina que a LOA será elaborada em consonância com a CF/88"; c) A Lei Orçamentária Anual (LOA) permitia a autorização para abertura de créditos complementares até o

limite de 50% do Orçamento. Trata-se de índice bem superior à taxa de inflação estimada para o exercício.

2. ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - a) No que se refere à área da Saúde, consta que a *"Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 anos, Taxa de Mortalidade da População de 60 anos ou mais e Percentual de Mães Adolescentes do Município possuem índices maiores que o de sua região de Governo"*. b) Os indicadores da saúde foram:

Estatísticas Vitais e Saúde - Ano 2008	Município	Região de Governo	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos) ¹	15,11	22,52	13,02
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos) ²	16,48	25,49	15,11
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária) ³	115,60	107,73	151,70
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária) ⁴	3.407,20	2.845,07	3.471,80
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %) ⁵	8,79%	8,56%	7,16%

c) Em relação à área educacional, verificou-se que os *"índices de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB do Município, relativos aos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, foram menores em relação ao índice obtido pela Rede Privada Brasil e pela Rede Estadual do Município (anos iniciais)"*. d) Comparando-se os anos iniciais com os anos finais do Ensino Fundamental, o IDEB indicou piora do rendimento dos alunos (...) o que pode indicar carência 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.

Projetos para o ciclo final do Ensino. e) Os indicadores da educação foram:

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB ⁶								
	Anos Iniciais do Ensino Fundamental				Anos Finais do Ensino Fundamental			
	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009
Rede Municipal Brasil	4,0	4,4	3,5	3,8	3,4	3,6	3,1	3,3
Rede Privada Brasil	6,0	6,4	6,0	6,3	5,8	5,9	5,8	6,0
Rede Estadual São Paulo	4,7	4,9	4,6	4,9	4,0	3,8	3,8	4,0
Rede Estadual em Batatais	6,1	6,5	5,8	6,1	4,6	4,4	4,6	4,8
Rede Municipal	5,1	5,8	4,8	5,2	4,6	4,7	3,7	3,9

3. DÍVIDA ATIVA - a) O saldo da Dívida Ativa importava em R\$ 6.468.918,98, ao final do exercício em exame. Em relação a 2008 (R\$ 6.808.323,64), verifica-se uma redução de 4,99%; b) Os recebimentos corresponderam, em relação ao exercício anterior, a 11,43%, *"taxa menor que a média consignada"* nos Municípios compreendidos no âmbito da Unidade Regional fiscalizadora; c) A Dívida Ativa carecia de atualização monetária, o que constitui infringência ao disposto no § 2º do artigo 2º, da Lei Federal 6.830/80, e os itens 24 e 53 da 1ª edição do Manual e Procedimentos da Dívida Ativa, aprovado pela Portaria 564/04, da Secretaria do Tesouro Nacional.

4. PRECATÓRIOS JUDICIAIS - a) A Administração cumpriu a norma Constitucional disciplinadora de dívidas da espécie, pois, durante o exercício, pagou montante superior ao mínimo obrigatório. b) Sabe-se que *"o Balanço Patrimonial não registra, corretamente, as pendências relativas a tal passivo judicial, uma vez que há ainda registrados, em*

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.

31/12/09, saldos de precatórios cujos pagamentos totais já foram efetivados até o final daquele exercício (...), não havendo pleno atendimento ao princípio da evidência contábil (art. 83 da Lei nº 4.320, de 1964)".

5. TRANSFERÊNCIAS À CÂMARA DE VEREADORES - a) Os repasses ao Legislativo se fizeram em obediência ao limite Constitucional (art. 29-A). b) No entanto, ressalta-se que os recursos repassados, em sua totalidade, ocorreram *"após o dia 20 de cada mês (...), geralmente em duas parcelas"*. Ou seja, parte dos recursos foi repassada além da data referida no § 2º, do artigo 29-A, da CF. Vale observar, porém, que, do montante transferido à Câmara, o valor de R\$ 999.010,27, retornou ao Executivo. Assim, entende-se que *"tal lapso não causou nenhum prejuízo à Câmara Municipal de Batatais"*.

6. OUTRAS DESPESAS - No que se refere à Nota de Empenho nº 847/09, verificou-se a *"falta de pesquisa de preços, não permitindo verificar se foi atendido o Princípio de Economicidade (...)"*. Constatou-se ainda, em relação à citada despesa, empenhamento posterior à execução do pertinente serviço (art. 60, da Lei nº 4.320/64). O empenho destinava-se ao pagamento de despesas referentes a contrato, no valor de R\$ 3.900,00, visando ao levantamento sobre a intensidade dos problemas que atingem o Município.

7. LICITAÇÕES - a) Durante o exercício, a Prefeitura instaurou 153 certames licitatórios (09 Concorrências, 15 Tomadas de Preços, 05 Convites e 129 Pregões Presenciais); b) Em relação a duas Tomadas de Preços (03/09 e 07/09), a administração providenciou orçamentos estimativos, mas não havia elementos que *"demonstrassem a realização de pesquisas de preços junto a outros fornecedores (suporte àqueles orçamentos) prejudicando a aferição da conformidade dos preços propostos com aqueles praticados pelo mercado (...)"*; c) Também em relação ao Pregão nº 51/09, verificou-se impropriedade na elaboração do orçamento estimativo. É que, para elaboração da pesquisa de preços, *"foi considerada a média aritmética entre o preço da empresa (...) contratada anteriormente, acrescido de 10% de seu valor e o orçamento fornecido por outra empresa do ramo"*. Sabe-se que uma das empresas figura como detentora das cotas do capital social da outra concorrente. Logo, há dúvidas quanto à confiabilidade dos orçamentos; d) Os

instrumentos convocatórios de alguns certames não contemplavam *"disposições relativas à preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte como critério de desempate, descumprindo os artigos 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/06"*; e) O Edital da Tomada de Preços nº 07/09, do tipo técnica e preço, previa a pontuação de atestados que comprovam experiência anterior, contrariando a Súmula nº 22, deste E. Tribunal de Contas; f) Constataram-se falhas envolvendo a execução de alguns contratos. Firmado em 03/04/09, apenas em 07/07/09 a Administração autorizou o início da execução referente à Tomada de Preços nº 01/09, fato que ocasionou atraso na conclusão dos serviços que ocorreu *"apenas no prazo de mais de um ano após sua assinatura, quando o previsto inicialmente era prazo de 04 meses"*. Já no que concerne à Tomada de Preços nº 07/09, verificou-se atraso nos pagamentos, cujos prazos não foram observados rigorosamente, conforme previsto no dispositivo específico. Uma série de problemas envolvendo a execução do objeto acabou por provocar a rescisão do contrato, decorrente da Concorrência nº 001/09. Com base em informações constantes do processo administrativo, a Auditoria anota que *"a contratada contribuiu para a inexecução do contrato (...), já que não disponibilizou o número necessário de funcionários na obra, havendo relatos de falta de pagamento de salários, e não supriu materiais necessários à execução da obra"*. Quando da rescisão do ajuste, pendia de execução 60,13% do objeto.

8. CRONOLOGIA DE PAGAMENTOS - Durante o exercício, realizaram-se com atraso pagamentos a fornecedores, *"ocasionando quebras na ordem cronológica de pagamentos"*.

9. PESSOAL - Legislação Municipal permite a distribuição de cestas básicas, para serem destinadas aos associados, por intermédio do Sindicato dos Servidores Municipais. A medida fere o princípio da isonomia, consagrado na Constituição Federal, já que o benefício foi outorgado à parcela de funcionários filiados, *"discriminando-os favoravelmente, em detrimento de outros servidores"*.

10. TESOURARIA - Constatou-se *"disponibilidade de caixa depositada em bancos não oficiais, desatendendo o art. 164, § 3º, da Constituição Federal"*.

11. TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA - a Administração deixou de adotar as medidas previstas no artigo 48, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso porque, a Prefeitura não divulgou, na página eletrônica do Município, os balanços do exercício, o Parecer do Tribunal de Contas, o relatório de Gestão Fiscal e o Relatório resumido da Execução Orçamentária.

12. INSTRUÇÕES - A Prefeitura não atendeu em sua integralidade as Instruções deste Tribunal, na medida em que encaminhou, intempestivamente, o documento exigido pelo Sistema AUDESP.

13. SISTEMA AUDESP - A Auditoria detectou algumas impropriedades em lançamentos no Sistema AUDESP.

14. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS - A Lei Orçamentária Anual (LOA) previa abertura de créditos suplementares até o limite de 50% do orçamento. Todavia, "*os créditos adicionais e as transposições, os remanejamentos transferências (...)*" dependiam de Leis específicas, daí caracterizar-se "*desrespeito às regras previstas no artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal*". Ademais, os decretos emitidos para alterações Orçamentárias não detalhavam a despesa até o nível de elemento.

A Autoridade Responsável, notificada regularmente, ofereceu justificativas e esclarecimentos a propósito das questões suscitadas no relatório de auditoria.

A argumentação disposta no documento resume-se como segue:

- a) **PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA** - Segundo os esclarecimentos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a teor do artigo 17, "*transfere os critérios de obrigações e deveres à Lei específica que constituiu a respectiva transferência*", acrescentando que a "*LDO deve dar o direcionamento básico, não cabendo tecer detalhes para o posicionamento das respectivas transferências, que cabe Lei específica, o que efetivamente ocorreu*". E, ainda, segundo a Autoridade, "*todos os convênios firmados (...) contém cláusulas definindo objetivos, deveres, obrigações, cujos*

valores, dotações orçamentárias e outras, ficando claramente definidos os deveres e obrigações de cada Pasta". Daí, assegurar que a "Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece sim condições para concessão de repasses do Terceiro Setor (...)". Garante que a Empresa Municipal de Desenvolvimento, Organização e Melhoramentos de Batatais - EMURBA "é uma empresa controlada e não dependente da Prefeitura (...), pelo que não há Lei que se falar em previsão no orçamento da Prefeitura". Assim, a medida questionada, para o justificante, não se aplica à empresa em comento, pois esta não depende financeiramente de administração direta, sendo somente por ela controlada. No tocante à abertura de créditos suplementares, sustenta que "o percentual foi devidamente autorizado pelo Poder Legislativo na própria Lei Orçamentária", pelo que considera regular a medida questionada.

- b) **ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL** - Argumenta em relação à área de Saúde que "a taxa de mortalidade da população entre 15 e 34 anos e a taxa de mortalidade de 60 anos ou mais, os indicadores (...) utilizados têm limitações na sua avaliação, considerando que o denominador é por 100.000 habitantes e o Município possui apenas 56.290 habitantes, havendo assim uma elevação no índice não condizente com o número de óbitos". Já em relação ao índice de mães adolescentes, alega que "o Município tem registrado grande número de adolescentes grávidas que não são originárias do Município e sim oriundas da região Norte do País acompanhando os pais que chegam para trabalhar no corte de cana, sendo assim, as medidas de prevenção tomadas pelo Município, como é o caso do Projeto Adolescer destinado a esta população, não atinge objetivo proposto, ou seja, redução dos índices porque esta população é flutuante e não moradora do Município". Mas garante que "o Município tem priorizado a qualidade dos serviços de saúde (...)" e que "não está medindo esforços para aplicar, com eficiência, os recursos públicos do Município em ações e serviços de Saúde, objetivando a melhora da qualidade da Saúde local". No tocante à área educacional, esclarece que "existe política municipal para atingimento das metas, através dos Programas seguintes: avaliações como o SIEM - Sistema Interno de

Educação Municipal, Programa Acolhe, Projeto de Ações Educativas Complementares, Atendimento Educacional Especializado e Reforço Escolar (...)". Concluindo, ressalta: "com efeito, é possível verificar que a Prefeitura não está medindo esforços para melhorar o mencionado Índice".

- c) **DÍVIDA ATIVA** - Alega, em resumo, "durante o exercício de 2009 a Prefeitura (...) desenvolveu todos os atos que estavam ao seu alcance para a cobrança dos valores da Dívida Ativa, e implementou, dentro das suas possibilidades, todas as ações para recuperar os créditos inscritos na Dívida Ativa, mostrando total responsabilidade no trato da questão (...)".
- d) **PRECATÓRIOS JUDICIAIS** - Informa, em síntese, que a Administração regularizou a falta apurada, posto que "providenciou a baixa dos registros dos (...) Precatórios pagos (...)". Assim, conforme os esclarecimentos, restou superada a deficiência envolvendo o registro dos precatórios.
- e) **TRANSFERÊNCIAS à CÂMARA DE VEREADORES** - Argumenta, em síntese, que "a maior parte dos pagamentos efetuados à Câmara Municipal deu-se dentro do prazo", ressaltando que "se houve alguma falha, é decorrente ao recebimento, que pode ter ocorrido alguns dias depois, porém, sem qualquer prejuízo à edibilidade".
- f) **OUTRAS DESPESAS** - Em resumo, alega que não restou demonstrada "a ocorrência de Prejuízos para os cofres públicos", ressaltando que as despesas se destinaram ao atendimento das finalidades almejadas pela Administração Pública. Garante que a Prefeitura, "vinculada ao princípio da economicidade promove a prévia pesquisa dos preços praticados no mercado, o que a rigor é procedimento rotineiro". O que a Prefeitura não fez, assegura, "foi manter no Processo a forma como chegou ao valor estimado".
- g) **LICITAÇÕES** - Quanto à Tomada de Preços nº 01/09, informa que, na verdade, foram realizadas cotações de preços nas emissoras de rádio AM e FM da região, "e não foram juntadas ao processo licitatório pelo simples fato de que não era procedimento regular a

juntada destes documentos na pasta de processo licitatório". Garante que "os preços contratados (...) estavam abaixo dos preços de mercado praticados na época". Com relação à Tomada de Preços nº 07/09, alega que "embora tenha constado (...) a exigência de atestado de capacidade na proposta técnica, esta exigência de forma alguma influenciaria a classificação de qualquer empresa participante do certame, pois a máxima pontuação exigida para habilitação seria de 30 pontos". Assim, "se a empresa cumprisse apenas o item 'compatibilidade', já estaria habilitada com os 30 pontos" mínimos exigidos pelo edital. Logo, "o critério 'desempenho', que compreendia apenas 10 pontos, não caracteriza fator decisivo em uma possível inabilitação e nem foi fator preponderante na contratação da empresa RKM Sistemas Ltda.-ME no certame licitatório em questão". Ressalta que o valor apresentado pela concorrente era 83% acima da proposta vencedora. Com relação ao Pregão nº 51/09, admite que, na verdade, procedeu-se a cotação de preços junto a duas empresas pertencentes ao mesmo grupo empresarial. Mas alega que "este fato não era do conhecimento deste órgão público, tendo em vista que foi realizada alteração contratual da empresa SANATEC em 1º de abril de 2009, e a competente cotação de preços foi feita em 07 de maio do mesmo ano, sendo certo que a Secretaria de Saúde do Município não tinha o hábito de consultar o CNPJ das empresas antes de realizar referida cotação". De todo modo garante que a Administração "ficará atenta para que falhas desta natureza não mais ocorram". Mediante longa e detalhada exposição, a autoridade procura esclarecer as várias questões suscitadas envolvendo a execução de contratos. Em relação, especificamente, ao contrato vinculado à concorrência nº 01/09, argumenta que "a Prefeitura parcelou os pagamentos da segunda medição devido a empresa estar fazendo 'operação tartaruga', trabalhando com poucos operários, o que acabou acarretando inviabilidade do cronograma físico". Assim, prossegue, "a Prefeitura tomou as devidas providências no sentido de solicitar a rescisão contratual, no intuito de abrir nova licitação para execução dos serviços e obras não executados pela empresa DT Engenharia (...)".

- h) **CRONOLOGIA DE PAGAMENTOS** - Em síntese, admite que a Prefeitura procedeu a quebra da Ordem Cronológica de Pagamentos, mas em *"situações absolutamente excepcionais, especialmente quando a relevância dos materiais eram essenciais para o atendimento da população, justificando uma a uma as necessidades em que tal procedimento foi adotado"*. As justificativas foram afixadas nos quadros de aviso da Prefeitura, conforme os esclarecimentos.
- i) **PESSOAL** - Afirma que enviou Projeto de Lei à Câmara local, no intuito de alterar mencionada Lei em conformidade com as orientações emanadas por esse sodalício. Informa, contudo, que a Câmara Municipal não aprovou, assinalando, todavia, que a Administração continua envidando esforços para regularizar a situação.
- j) **TESOURARIA** - Alega, em resumo, que os valores movimentados se destinaram, em sua maioria, ao pagamento da folha de pessoal do Poder Executivo, que não se consubstancia movimentação financeira propriamente dita.
- k) **TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA** - Discorda dos termos do relatório e garante que *"todas as informações questionadas neste item encontram-se disponíveis no site da Prefeitura de Batatais (...), onde a população interessada pode obter todas as informações necessárias (...)"*.
- l) **INSTRUÇÕES** - Em síntese, afirma que *"toda a documentação questionada foi devidamente encaminhada"*.

A Secretaria-Diretoria Geral emitiu conclusivo Parecer, a partir da análise do petitório, em confronto com o relatório de Auditoria e demais elementos constitutivos de instrução do processo.

No mérito, opina por que se emita parecer Favorável à aprovação das contas em apreço, com proposta de recomendações.

Vale a pena descrever, em resumo, o comportamento da Administração, no que se refere à condução dos setores e

segmentos fundamentais de gestão, bem como os principais indicadores econômico-financeiros:

1. O investimento no Ensino atingiu 29,58% da receita oriunda de impostos.
2. A receita vinculada ao FUNDEB foi integralmente despendida no exercício, cabendo aos Profissionais do Magistério o equivalente a 86,99%.
3. Em favor do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde, a Administração aplicou 22,41% da receita (arrecadação própria e transferências Constitucionais).
4. A despesa com Pessoal e Reflexos atingiu 49,24% da receita Corrente Líquida.
5. O resultado da Execução Orçamentária evidencia déficit da ordem de 0,35% da receita arrecadada.
6. O superávit financeiro do exercício atingiu a importância de R\$ 1.935.171,50. Em relação ao exercício anterior (superávit de R\$ 1.828.227,06), verifica-se um aumento de 5,85%.
7. O resultado econômico foi positivo em R\$ 11.600.647,41. Constata-se um acréscimo da ordem de 11,18% em relação ao resultado positivo de R\$ 10.434.421,74, constatado no exercício anterior.
8. O saldo Patrimonial cresceu 134,08%, em relação ao exercício anterior: passou de R\$ 8.652.309,82 para R\$ 20.252.957,23, ao final do exercício em exame.
9. A Dívida Consolidada Líquida importava em R\$ 18.780.288,71, correspondendo a 23,72% da receita corrente líquida. Em relação ao exercício anterior, sofreu um decréscimo da ordem de 21,29%.
10. Aos Agentes Políticos - Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais - atribuíram-se, a título de subsídio, valores consonantes com os respectivos diplomas legais de fixação.

É o relatório.

AOAG/mazs.

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

Investiu a Administração, em prol da manutenção e do desenvolvimento do Ensino, parcela equivalente a 29,58% da receita oriunda de impostos. Ao fazê-lo, atendeu, plena e satisfatoriamente, o disposto no artigo 212, da Constituição Federal.

Despendeu a Prefeitura, em sua integralidade, os recursos vinculados ao FUNDEB, valendo ressaltar que, em benefício dos profissionais do Magistério, destinou-se o correspondente a 86,99%. Demonstra-se, portanto, pleno atendimento ao disposto no artigo 21, da Lei Federal nº 11.484/07 e ao inciso XII, do artigo 60, do ADCT, da Constituição Federal, respectivamente.

Do ponto de vista operacional, de acordo com a métrica de avaliação do Ministério da Educação, verificou-se uma tendência de melhora no desempenho da rede pública de ensino, alcançando as metas fixadas para o IDEB. Não obstante, ainda se mantém a diferença com a nota média obtida pela rede particular de ensino no Estado de São Paulo. Os dados estão expostos na Tabela 01.

Tabela 01

Ensino Fundamental						
	IDEB Observado			Metas Projetadas		
Ano	2005	2007	2009	2007	2009	2011
Anos Iniciais Batatais	4,8	5,1	5,8	4,8	5,2	5,6
Anos Iniciais Média Rede Privada	6,5	6,4	7,2	6,6	6,8	7,1
Anos Finais Batatais	3,5	4,6	4,7	3,7	3,9	4,2
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, a Administração despendeu o equivalente a 22,41%

da receita (arrecadação própria 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 volume de recursos da ordem de 49,24% da Receita Corrente Líquida.

Revelam os números descritos, com clareza, que a Administração cumpriu, em sua integralidade, as normas legais Constitucionais disciplinadoras do investimento em prol dos segmentos vitais, fundamentais de gestão.

O desempenho da Administração, sob o ângulo econômico-financeiro, do mesmo modo, revelou-se correto, regular, em franca consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com efeito, em sua integralidade, os diversos indicadores revelaram-se positivos, superavitários, indicando a regular condução do erário.

Senão vejamos:

De forma equilibrada transcorreu a execução orçamentária, em que pese o ligeiro déficit da ordem de 0,35% da receita arrecadada. Isto porque o saldo negativo, como bem destacou a Auditoria, *"está devidamente amparado pelo superávit financeiro registrado no Balanço Patrimonial de 2008"*.

O superávit financeiro do exercício atingiu a importância de R\$ 1.935.171,50. Em relação ao exercício de 2008, em que se apurou superávit de R\$ 1.828.227,06, constata-se um acréscimo de 5,85%.

O superávit econômico do exercício, de R\$ 11.600.647,41, revelou-se 11,18% superior, em relação ao ano de 2008 (superávit de R\$ 10.434.421,74).

Já o saldo patrimonial evoluiu 134,08%, em relação ao exercício anterior, ao passar de R\$ 8.652.309,82 para R\$ 20.252.957,23.

A Dívida Consolidada Líquida importou em R\$ 18.780.288,71 ao final do exercício. Em relação ao exercício anterior, sofreu redução equivalente a 21,29%. Correspondia, em 31/12/09, a 23,72% da Receita Corrente Líquida.

Pode-se afirmar, pois, que sob os prismas estudados, os números e índices descritos não deixam transparecer qualquer margem de dúvida ou questionamento quanto à correção, regularidade e obediência à Legislação com que agiu, no decurso do exercício, a Administração da Prefeitura Municipal de Batatais.

Em contrapartida, no que se refere à condução dos setores e segmentos diversos de atividade, sabe-se que incorreu a Administração na prática de falhas, equívocos e irregularidades diversas.

Vale salientar, porém, que ao menos em sua maioria, identificam-se como meros deslizos formais, na medida em que, por sua natureza e circunstância, não terá ocasionado prejuízos, nem obstado o regular funcionamento dos setores onde se verificaram.

A essa circunstância alia-se o fato de que as pendências, pelo menos boa parte, não mais subsistem, eis que plausivelmente esclarecidas ou justificadas, ou ultrapassadas por meio de eficaz ação administrativa, como se extrai da documentação posteriormente advinda ao processo.

Mas, para a formação de juízo de valor, é interessante analisar cada questionamento, em cotejo com as respectivas considerações de defesa, segundo a ordem em que se inserem no relatório de auditoria.

Pois bem.

No que concerne à elaboração dos instrumentos de planejamento da gestão, é oportuno alertar, em que pese a argumentação interposta, que deve a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 4º, § 1º, I, 'f'), prever critérios específicos para a concessão de auxílios/subvenções/contribuições e outros repasses a

entidades do terceiro setor. De todo modo, no caso concreto, a omissão merece ser relevada, na medida em que, segundo a Administração, *"todos os convênios firmados pela Municipalidade são autorizados por Lei Municipal"*. Seja como for, deve o instrumento dispor especificamente sobre a matéria, devendo a Administração agir nesse sentido, ao elaborar a LDO para os próximos exercícios.

Quanto à abertura de créditos suplementares, igualmente, deixo de acolher os argumentos interpostos, para, em consequência, manter inalterado, nesse aspecto, o relatório de Auditoria. A rigor, no caso particular, o percentual autorizado - exatamente 50% do Orçamento da despesa - situa-se em patamar muito superior ao máximo recomendado por esta Corte, que é o equivalente à taxa de inflação estimada para o exercício. De fato, como venho sustentando, a propósito de situações similares, a autorização para abertura expressiva de créditos suplementares em nível muito superior à taxa de inflação projetada, descaracteriza o processo democrático em que se decide a alocação dos recursos públicos, devendo, logo, ser evitado, para o que recomendação, à margem do Parecer, alcançará o órgão de origem.

De acordo com a Autoridade, a EMURBA - Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano e Melhoramentos de Batatais classifica-se como empresa estatal controlada - não depende financeiramente da Administração Direta - e, nessa condição, estaria isenta de figurar na Lei Orçamentária Anual (LOA) da Prefeitura Municipal. Em reforço à sua tese, transcreve dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de ensinamento doutrinário. O entendimento firmado pela Secretaria-Diretoria Geral - com o qual, coloco-me acorde - é no sentido de que *"a exclusão de uma empresa pública do orçamento deve ser baseada em critérios objetivos de baixo risco e capacidade de que essas empresas custeiem plenamente suas despesas operacionais"*.

Em relação à Dívida Ativa, à parte o relativo insucesso, é lícito inferir que, em busca da recuperação dos créditos, vem a Administração promovendo medidas necessárias, adequadas, seja amigável, seja judicialmente. Nesse sentido, aliás, anota a Auditoria, no relatório segundo a qual *"houve, em 2009, notificações aos*

inadimplentes da Dívida Ativa (cobrança amigável) em número de 6.348. O número de cobranças Judiciais efetuadas no exercício foi de 784, num valor total de R\$ 508.139,49 (...)". Acolho, assim, as ponderações trazidas à análise, por compreender que, efetivamente, a Prefeitura vem, no limite do possível, procurando recuperar os créditos inscritos na dívida Ativa.

A respeito dos aspectos operacionais na área da saúde, verifica-se que a Municipalidade registrou taxas similares às observadas na Região de Governo. Os dados, com as respectivas tendências, estão expostos na Tabela 02.

Tabela 02

Dados	2006	2007	2008	2009		
				Batatais	R. de Governo	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	12,07	9,49	10,91	15,03	16,55	12,48
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	102,28	74,61	63,31	84,20	110,91	127,25
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3.893,75	3.464,41	4.005,66	3.667,95	3.670,82	3.709,39
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	9,20	10,16	9,41	8,61	8,68	7,22

Não obstante, cumpre afastar a argumentação da Origem, alegando a suposta inadequação da utilização da utilização de múltiplos de mil, como denominador. De fato, é justamente a padronização com o uso de um referencial comum que permite a comparação entre Municípios, regiões de governo, Estados e até países. Inclusive, a metodologia é recomendada para uso dentro de um Sistema de Estatísticas Vitais, pela Organização das Nações Unidas⁷.

De toda sorte, tendo em vista o quadro socioeconômico da região, o desempenho da Municipalidade é aceitável, o que, porém, não desobriga o Executivo Municipal de aprimorar suas políticas públicas, visando à redução generalizada da mortalidade infantil, acima da média do Estado, assim como da incidência de gravidez precoce. Neste sentido, a existência de população flutuante deve influenciar o modelo de política pública tomada, jamais justificar a ineficiência da ação estatal.

⁷ Fonte: Principles and Recommendations for a Vital Statistics System. Disponível em: http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_19rev2E.pdf.

No que concerne aos Precatórios Judiciais, a Prefeitura atendeu a norma Constitucional disciplinadora do respectivo pagamento, ao quitar, durante o exercício, parcela superior ao mínimo obrigatório. Todavia, incorreu em falha ao registrar, erroneamente, pendência judicial cujos pagamentos haviam se implantado até o final do exercício em exame. Em outras palavras, o Balanço Patrimonial não registrava corretamente o saldo de precatórios. Pois bem, a esse respeito, garante a autoridade que *"a Prefeitura providenciou a baixa dos registros dos mencionados Precatórios Pagos (...)"*. Permito-me acolher os esclarecimentos, para considerar arredada a pendência antes registrada no relatório de auditoria.

No tocante às Transferências ao Legislativo, a omissão detectada é perfeitamente relevável, mesmo porque, como informa a autoridade, *"esta questão se deu em alguns meses do exercício de 2009, o que se pode verificar de plano, que não é praxe desta Administração atrasar o pagamento"*. Ademais, observa a Auditoria, ao constatar devolução ao Executivo de parte dos duodécimos ao final do exercício, que *"tal lapso não causou prejuízo à Câmara Municipal de Batatais"*. Seja como for, a Administração, no exercício anterior, incorreu em semelhante incorreção, o que reforça a necessidade de mais atenção e cautela no trato do assunto, de sorte a não se repetirem, doravante, atrasos semelhantes, para o que recomendação, à margem do parecer, alcançará o órgão de origem.

No que concerne às despesas - notadamente a falta de pesquisas de preços envolvendo alguns empenhos - prefiro relevar a impropriedade, porque, no caso concreto, limitada a poucos atos de despesa, ou ainda porque, conforme a autoridade, *"a Prefeitura Municipal sempre promove a pesquisa prévia dos preços praticados no mercado, o que, a rigor, é procedimento rotineiro"*. De todo modo, deve a Administração atentar para que, de futuro, não se repitam omissões da espécie, mesmo porque, para aferição da compatibilidade do preço praticado com o corrente no mercado, necessário torna-se a pesquisa prévia de preços, medida prevista na Legislação e, ainda, imprescindível à avaliação do procedimento diante do princípio da economicidade da despesa.

Ainda a propósito, informa a Autoridade - junta documentos - que, como medida prévia à Tomada de Preços nº 03/09, a Administração promoveu cotação de preços junto a empresas do ramo sediadas na região, *"e não foram juntados ao (...) processo licitatório pelo simples fato de que não era procedimento regular (...) sendo juntada apenas a solicitação de compras do departamento solicitante"*. Ainda, afirma que *"os preços contratados (...) estavam abaixo dos preços de mercado praticados na época"*. Acolho os esclarecimentos, tendo em vista a efetiva realização de pesquisa de preço, consoante se depreende de fls. 126/130, relevando a falha, sem prejuízo da necessária recomendação, já consignada no corpo do presente voto.

Não obstante, posicionamento idêntico não alcança a Tomada de Preços nº 07/09, pois, com relação ao desenvolvimento do respectivo processo, a Administração não logrou demonstrar ter realizado prévia cotação de preços, conforme procedeu em relação ao certame objeto de comentário no parágrafo anterior. Ainda a respeito do referido certame, quanto à exigência questionada no Relatório de Auditoria, contrariando a Súmula nº 22 deste Tribunal, o Executivo Municipal justifica que não constituiu *"fator decisivo em uma possível inabilitação e nem foi fator preponderante na contratação"* da empresa vencedora do procedimento, acrescentando ainda que *"nenhum recurso questionando tal critério foi interposto por nenhuma empresa participante"*. Apesar dos esclarecimentos da Origem, sem, frise-se, a apresentação de documentos comprobatórios, considero que as impropriedades verificadas na Tomada de Preços nº 07/09 não foram devidamente saneadas, devendo ser analisada a questão em autos próprios.

No tocante ao Pregão Presencial nº 51/09, sabe-se que, entre as cotações prévias de preços, duas advieram de empresas pertencentes a um mesmo grupo empresarial. Garante a Administração que *"ficará atenta para que fatos dessa natureza não mais ocorram"*, ressaltando que não era de seu conhecimento. Ainda, para elaboração do orçamento estimativo, a Administração considerou a média aritmética dos preços obtidos por ambas as empresas. Nesta questão, reitero que a realização de pesquisa de preço ultrapassa o mero cumprimento de formalidade determinada pela legislação, visto que possibilita o máximo aproveitamento dos recursos públicos existente. Trata-se de um

procedimento que se espera de qualquer bom gestor, independente da norma vigente. Assim sendo, os argumentos do Executivo Municipal são claramente insuficientes para esclarecer as irregularidades apontadas, cuja gravidade demanda a análise específica, em autos apartados.

É sabido que alguns editais licitatórios eram omissos em relação a disposições relativas à preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte, como critério de desempate. Assegura a Administração que *"a Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006 passou a ser colocada em prática (...) nos processos licitatórios, a partir da Tomada de Preços nº 09/09, quando então todos os procedimentos passaram a contar com esta disposição"*. Levando em conta a medida anunciada, permito-me relevar a omissão antes apurada.

No que concerne à execução de objetos contratuais, tenho como plausivelmente justificada a questão envolvendo o contrato decorrente da Tomada de Preços nº 01/09. No caso, como sustenta a Administração, problemas burocráticos contribuíram para o atraso no início das obras objeto do ajuste, cuja viabilização vinculava-se a Convênio firmado com a Caixa Econômica Federal.

Em relação à Concorrência nº 01/09, no valor de R\$ 2.175.275,70, a execução do respectivo objeto não chegou a termo em virtude de uma série de problemas causados, em sua maioria, pela empresa contratada. O fato é que, executada apenas cerca de 40% da obra, a Administração decidiu, unilateralmente, rescindir o ajuste, com fundamento no art. 77, combinado com o inciso I, do art. 78, da Lei nº 8.666/93. Afirma a Administração que, ao fazê-lo, procurou *"evitar qualquer tipo de prejuízo ao erário"*. De fato, consta que, *"somente houve pagamento dos serviços executados"*. É sabido que, até a elaboração do relatório de Auditoria, não havia informações sobre *"a instauração de procedimento para penalização à empresa contratada, com aplicação das penas determinadas na Lei de Licitações (...)"*, como ressalta a Auditoria. Assim, diante da ausência de notícias sobre as providências tomadas pelo Executivo Municipal e, em face da importante soma de recursos envolvida, acolho proposta da D. SDG que propõe a análise autônoma do assunto.

No que concerne à Cronologia de Pagamentos, garante a Administração que a quebra ocorreu em situações excepcionais, *"especialmente quando a relevância dos materiais era essencial para o atendimento da população, justificando uma a uma as necessidades"*. Alega, ainda, que *"houve justificativas para este procedimento"*, tendo sido *"devidamente afixadas nos quadros de aviso da Prefeitura"*. Informa, ademais, que o fato não causou *"qualquer prejuízo, seja para a Administração Pública, seja para seus fornecedores e prestadores de serviços"*. A argumentação merece acolhimento, já que, pelo que se depreende, a inversão da Cronologia de Pagamentos, no caso concreto, ocorreu em situações excepcionais, quando presentes motivos relevantes, casos em que encontra respaldo legal. De todo modo, deve a Administração atentar, com absoluto rigor, para o disposto no artigo 5º, da Lei nº 8.666/93.

Informa a Autoridade que enviou projeto de Lei ao Legislativo, com o intuito de alterar a Lei questionada, de modo a suprimir o dispositivo que prevê a distribuição de cestas básicas ao Sindicato dos Servidores, para distribuição aos associados, mas a propositura não foi aprovada. Mas assegura que *"a Administração continua envidando esforços para regularizar a situação (...)"*. A justificativa afigura-se-me plausível, pelo que permito-me acolhê-la. A Auditoria, em futura fiscalização, deverá certificar-se de implantação da medida.

Com relação à Tesouraria, alega a Autoridade que os valores movimentados se destinaram, em sua maioria, ao pagamento da folha de pessoal do Poder Executivo, o que não se consubstancia *"em movimentação financeira propriamente dita"*. A propósito, reitero posicionamento várias vezes externado, no sentido de que a utilização de bancos de natureza privada, objetivando especificamente o recebimento de tributos, não configura irregularidade. O dispositivo Constitucional - § 3º, do artigo 164 - veda a manutenção de disponibilidade financeira, o que não se confunde com a simples arrecadação de tributos, cujos valores, imediatamente, ingressam nas instituições oficiais onde mantém os Municípios contas correntes regulares. Também, nada impede, como no caso concreto, a utilização de instituições de natureza privada, para fins de administração de folha de pagamento. Seja como for, deve a

Administração, doravante, atentar para a plena observância à norma Constitucional citada.

No que tange à transparência da gestão pública, prefiro acolher a justificativa segundo a qual no site da Prefeitura Municipal constam todas as informações de que trata o artigo 48, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Deve a Administração, não obstante a argumentação trazida, observar, plena e rigorosamente, o disposto nas Instruções deste Tribunal. Nesse sentido, recomendação, à margem do Parecer, alcançará o órgão de origem.

Por fim, quanto às noticiadas alterações orçamentárias, em que pese a argumentação interposta, permito-me considerar inalterados os termos do relatório, no sentido de que a movimentação do orçamento significou 58,66% da despesa inicial, valendo observar que a peça orçamentária permitia a abertura de créditos suplementares até o limite de 50% do Orçamento.

Impende ressaltar, inobstante as explicações intentadas, que os remanejamentos, transposições, e transferências devem se implantar em plena consonância com a norma Constitucional disciplinadora do assunto. De fato, a reincidência de erro desta dimensão macularia as contas.

No mérito, o desfecho sugerido pela D. Secretaria-Diretoria Geral afigura-se-me cabível na espécie, de modo que me permito adotar.

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 BATATAIS, 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 recomendações no seguinte teor:

- 1) que, ao elaborar as leis orçamentárias para os próximos exercícios, procure limitar ao índice inflacionário

estimado para o período, o percentual de despesas determinado para abertura de créditos suplementares;

- 2) que, ao elaborar a Lei de Diretrizes Orçamentárias para os próximos exercícios, providencie para que o instrumento venha contemplar critérios para concessão de auxílios/subvenções/contribuições e outros repasses a entidades do terceiro setor, consoante prescreve o art. 4º, I, 'f', da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- 3) que aprimore as políticas públicas municipais de saúde, buscando a convergência dos indicadores de mortalidade e de incidência de gravidez precoce às médias estaduais;
- 4) que, em obediência à norma de que trata o artigo 29-A, da Constituição Federal, atente para o fato de que as transferências ao Legislativo devem implementar-se rigorosamente no prazo ali estabelecido, devendo, doravante, evitar que se repita a falha anotada no relatório;
- 5) que, em relação às licitações e contratos, cumpra, rigorosa e fielmente, as normas aplicáveis na espécie, constantes da Lei nº 8.666/93 e alterações posteriores,
- 6) que atenda plena e rigorosamente o disposto nas Instruções emanadas desta E. Corte de Contas.
- 7) que proceda, doravante, de modo a que os demonstrativos contábeis identifiquem-se plenamente com os valores informados ao Sistema AUDESP, observando, assim, o disposto no Comunicado SDG nº 34/2009.

Determino, outrossim, a formação de autos apartados para análise específica das seguintes matérias:

a) irregularidades na Tomada de Preço nº 07/09, com cópias de fls. 35/39, fls. 89/93 dos autos e também de fls. 414/441 do Anexo III, além deste Relatório e Voto;

b) irregularidades no Pregão Presencial nº 51/09, com cópias de fls. 35/37, fls. 89/93 dos autos e também de fls. 442/469 do Anexo III, além deste Relatório e Voto;

c) execução contratual do ajuste decorrente da Concorrência n° 01/09, além do acompanhamento dos procedimentos adotados pelo Executivo Municipal, com cópias de fls. 39/42, fls. 93/95, fls. 161/241 dos autos e também de fls. 549/629 dos Anexos, além deste Relatório e Voto.

Por fim, fica determinado à Auditoria que verifique, em futura fiscalização, a implantação das medidas anunciadas pela Administração, no que tange à distribuição de cestas básicas a associados do sindicato dos Servidores Municipais.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

AOAG/mazs/GALF.