

CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 30/08/11**

CONTAS ANUAIS

54 TC-000412/026/09

Prefeitura Municipal: Estância de Campos do Jordão.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Ana Cristina Machado César.

Advogado(s): Carlos Eduardo Pereira Assaf e outros.

Acompanha(m): TC-000412/126/09 e Expediente(s): TC-024476/026/07, TC-033422/026/09, TC-037106/026/09, TC-000287/014/10, TC-000391/014/10, TC-006314/026/10, TC-023071/026/10, TC-025959/026/10, TC-031219/026/10, TC-032179/026/10, TC-034816/026/10, TC-037655/026/10, TC-039235/026/10 e TC-018617/026/11.

Fiscalizada por: UR-14 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-14 - DSF-II.

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

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

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

1. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - Não preenchimento dos Anexos de Metas e Riscos Fiscais, em desrespeito ao artigo 4º, §§ 2º e 3º, da LRF; Ausência de comprovação do não comprometimento das metas de resultados fiscais em decorrência da despesa gerada pela lei de fixação dos subsídios dos agentes políticos, conforme determinação contida no artigo 17 da LRF.

2. ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - Na área de saúde, os índices de mortalidade e de incidência de gravidez precoce são superiores às médias observadas na região de governo, assim como no próprio Estado; A quantidade de procedimentos ambulatoriais realizados na rede municipal de saúde caiu vertiginosamente 30,22% em relação ao observado no exercício de 2008; 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	22,31	14,14	13,02
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)²	22,31	15,19	15,11
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)³	218,90	154,64	151,70
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)⁴	5.313,20	3.670,00	3.471,90
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)⁵	8,27%	7,60%	7,16%

3. DÍVIDA ATIVA - Deficiência de controle da prescrição e da cobrança judicial dos créditos inscritos pelo Setor da Dívida Ativa.
4. ENSINO - O Município não deu cumprimento ao artigo 212 da Constituição, aplicando apenas 23,44% do total das receitas.
5. PRECATÓRIOS JUDICIAIS & REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA - O valor a ser pago no exercício em exame montava R\$ 11.681.683,36, tendo sido pago, porém, apenas R\$ 254.807,39, em desatendimento ao disposto no § 1º, do artigo 100, da Constituição Federal; O Balanço Patrimonial não registra corretamente as pendências

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.

relativas à precatório, configurando ocultação de passivo e, por conseguinte, ofensa aos Princípios da Transparência Fiscal (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Evidenciação Contábil (art. 83 da Lei nº 4.320, de 1964); Saldo devedor em conta de natureza credora no Balanço Patrimonial.

6. OUTRAS DESPESAS - Diversas irregularidades na concessão de adiantamentos, em desrespeito aos artigos 10, 13, 17 e 20 da Lei Municipal n.º 1.481/85 e aos artigos 68 e 69 da Lei 4.320/64, tais como: prestação de contas com documentos fiscais não nominais à Prefeitura Municipal, despesas com refeição sem discriminação ou consumidas em sábados, além da inobservância ao limite mensal de dois adiantamentos por servidor.
7. RESULTADOS - A movimentação dos créditos adicionais comprometeu o planejamento orçamentário, acarretando o desequilíbrio da execução orçamentária, com um resultado negativo de 2,84%; Sequestros judiciais na soma de R\$ 303.163,52, contabilizados incorretamente como despesa extraorçamentária, distorcendo assim o resultado da execução orçamentária, em inobservância aos Princípios da Transparência Fiscal (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Evidenciação Contábil (art. 83 da Lei nº 4.320, de 1964); O déficit orçamentário majorou em 49,63% o resultado financeiro negativo; Apresentação nos documentos contábeis de resultados econômico e patrimonial irreais, em virtude do não reconhecimento de passivos permanentes referentes aos parcelamentos de encargos sociais e precatórios;
8. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS - Transposições de recursos entre programas de Governo e entre categorias econômicas, sem a devida autorização legislativa, em desatendimento ao artigo 165, inciso VI, da Constituição Federal, além do artigo 18, inciso III, alínea e, da Lei de Diretrizes Orçamentária, que determina que a anulação e a suplementação devam ser dentro da programação e dentro do mesmo nível de elemento de despesa; Suplementações utilizando como fonte de recurso o suposto superávit financeiro do exercício anterior, quando na realidade, o Executivo Municipal registrou resultado negativo.
9. LICITAÇÕES - Inúmeros indícios ou irregularidades no Convite nº 33/2009, no valor de R\$ 73.900,00, visando à contratação de escritório de advocacia, tais como: ausência de pesquisa de preços, publicação incorreta do edital, ausência de identificação dos participantes da

licitação, emissão da Nota Fiscal nº. 001 pelos serviços prestados à Origem pela empresa vencedora do certame, que havia sido então recém-constituída.

10. CONTRATOS - No Contrato nº 008/2009, no valor de 136.198,08, cujo objeto é a administração, planejamento e coordenação do Centro de Especialidades Odontológicas, CEO, verificaram-se as seguintes impropriedades: descaracterização da emergência, a fim de justificar a realização de dispensa de licitação, extrapolação de prazo permitido no inciso IV, do artigo 24, da Lei de Licitações, vez que os serviços superaram o prazo de 180 dias, tendo sido observada também a ausência de publicação de termo aditivo na Imprensa Oficial, contrariando o disposto no parágrafo único, do artigo 61, da Lei 8.666/93.
11. EXECUÇÃO CONTRATUAL - Na fiscalização "in loco" da obra resultante do Contrato nº 24/2009, no valor de 149.068,28, objetivando a Reforma e a ampliação da Unidade Escolar Elizabeth Janecsek de Andrade, foram constatadas inúmeras irregularidades, a despeito da existência de Termo Provisório de Obras, destacando-se a colocação de 220m² de telhas do tipo amianto, ao invés de telha francesa, além da realização de apenas reparos, quando havia sido contratada a colocação de 100m² de ardósia.
12. ORDEM CRONOLÓGICA - Descumprimento.
13. TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS - Não realização de levantamento geral dos bens móveis e imóveis em contrariedade ao artigo 96 da Lei Federal nº 4.320/64; Deficiências de controle e nas instalações do almoxarifado.
14. TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA - Não divulgação, na página eletrônica do Município, do PPA, LDO, LOA, balanços de exercício, parecer prévio do Tribunal de Contas, relatório de gestão fiscal e relatório resumido da execução orçamentária - artigo 48, caput, L.R.F..
15. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL - Desatendimento às recomendações exaradas por esta Corte; Contratos e Termos de Parcerias, cujo valor total está sujeito à remessa, foram encaminhados extemporaneamente em descumprimento aos prazos estabelecidos nas Instruções 02/2008.
16. MATÉRIA EXTRAORDINÁRIA - Resumem-se aos conteúdos dos expedientes em anexo, que tramitam em conjunto:

I - TC-024476/026/07 - Trata-se de cópia do acórdão proferido no processo de reclamação trabalhista proposta por Joaquim Luciano dos Santos contra o Município de Campos do Jordão, encaminhada pela Exma. Dra. Lúcia Zimmermann, Juíza do Trabalho de Pindamonhangaba. No documento foi informado o sequestro do valor de R\$ 1.448,05, conforme fls. 14 do expediente. A informação subsidiou a elaboração do relatório de fiscalização;

II - TC-033422/026/09 - Trata-se de cópia de julgado da Egrégia Primeira Câmara, TC-006989/026/09, de relatoria do Eminentíssimo Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, em que se decidiu pela extinção dos autos, sem julgamento de mérito. A decisão, que analisou possíveis irregularidades na dispensa de licitação na contratação de empresa especializada na terceirização de merenda escolar, foi utilizada para subsidiar o exame das contas da Prefeitura de Campos do Jordão. Em cumprimento ao R. despacho de fls. 01 do expediente, foi verificado, por amostragem, as execuções dos contratos nº 16/2009 e 05/2009 ambos da empresa Geraldo J. Coan & Cia Ltda, não tendo sido constatadas falhas;

III - TC-037106/026/09 - Trata-se de comunicação do Exmo. Dr. Gustavo Dall'Olio, Juiz da Comarca de Campos do Jordão, noticiando procedimentos adotados pelo Executivo Municipal que, em seu juízo, *"evidencia a ineficiência dos setores de Tributos do Município de Campos do Jordão (ajuizamento de milhares de execuções fiscais por conta de tributo já quitado e prescrição, inclusive), com evidente repercussão na esfera dos direitos dos contribuintes (inscrição no cadastro de inadimplentes, p. ex.)"*. A informação subsidiou a elaboração do relatório de fiscalização;

IV - TC-000045/014/10 - Trata-se de denúncia realizada pela Senhora Mariene Lopez Fernandes, munícipe de Campos do Jordão, referente à inobservância ao Princípio da Razoabilidade quando da contratação de escritórios de advocacia para fazer trabalho habitual do Quadro Jurídico do Município, bem como ocorrências com indícios de direcionamento na licitação vencida pela *"Dotta Sociedade de Advogados"*. Tais questionamentos deram origem à propositura da Ação Civil Pública n.º 709/2009 pelo Ministério Público, sendo que o Senhor Doutor Juiz de Direito da Comarca de Campos do Jordão, determinou o

afastamento de 04 procuradores municipais ocupantes de cargos comissionados, reduzindo o quadro jurídico de 18 para 14 profissionais. Desta forma, o resultado da fiscalização demonstra que o Departamento Jurídico Municipal da Prefeitura é composto por 19 profissionais, após o afastamento determinado pelo Magistrado local. As irregularidades encontradas no procedimento licitatório foram apontadas no item correspondente do Relatório de Fiscalização. Os autos seguem em tramitação autônoma;

V - TC-000046/014/10 - Trata-se de denúncia realizada pela Senhora Mariene Lopez Fernandes, munícipe de Campos do Jordão, relativas a supostas irregularidades em diversos contratos celebrados pela Prefeitura de Campos do Jordão. A informação subsidiou a elaboração do relatório de fiscalização. Os autos seguem em tramitação autônoma;

VI - TC-023071/026/10 - TC - 023497/026/10 - Trata-se de denúncia realizada pela Senhora Mariene Lopez Fernandes, munícipe de Campos do Jordão, referente a possíveis irregularidades praticadas pela Prefeitura Municipal de Campos do Jordão no tocante aos gastos com manutenção de veículos no exercício de 2009. A informação subsidiou a elaboração do relatório de fiscalização, não tendo sido apontadas irregularidades;

VII - TC-000391/026/10 - Trata-se de cópia encaminhada pela Senhora Mariene Lopez Fernandes, munícipe de Campos do Jordão, de representação formulada pelo Senhor Marcelo de Paulo Pereira, protocolizada junto ao Ministério Público sob o n° 617/2009, referente ao afastamento de agentes de trânsito da Prefeitura Municipal, durante o exercício de 2009, bem como comunica a ocorrência de renúncia de receitas em virtude do cancelamento de receitas. A informação subsidiou a elaboração do relatório de fiscalização;

VIII - TC-006314/026/10 - Trata-se de diversas denúncias realizadas pela Senhora Mariene Lopez Fernandes, munícipe de Campos do Jordão, referente a supostas irregularidades praticadas pela Prefeitura de Campos do Jordão. Esclarecimentos preliminares foram apresentados ao órgão de instrução, consoante se depreende de fls. 9/29 do expediente. A informação subsidiou a elaboração do relatório de fiscalização;

IX - TC-000287/014/10 - Trata-se de denúncia realizada pelo Senhor Benedito Gonçalves da Silva, munícipe de Campos do Jordão, referente a possíveis irregularidades praticadas pela Prefeitura Municipal de Campos do Jordão referente a Adiantamentos repassados a funcionários com cargo em comissão no exercício de 2009. A informação subsidiou a elaboração do relatório de fiscalização;

X - TC-025959/026/10 - Trata-se de denúncia realizada pela Senhora Mariene Lopez Fernandes, munícipe de Campos do Jordão, referente a possíveis irregularidades praticadas pela prefeitura local em contratações de seguro de dos veículos da Prefeitura Municipal, no exercício de 2009. De acordo com a denunciante, o orçamento obtido com o fornecedor contratado informava um custo total de R\$ 124.301,86, tendo sido o ajuste, porém, firmado no valor de R\$ 245.588,00. Sobre a questão, o órgão de instrução limitou-se a informar que *"sob o pressuposto da amostragem, e pelos elementos analisados não contatamos ocorrências"*;

XI - TC-039235/026/10 - TC-037655/026/10 - Trata-se de encaminhamento de Parecer Jurídico e Declaração do Chefe do Executivo Municipal referente à análise das condições legais para a contratação pelo Município de operação de crédito, no valor de R\$ 1.250.000,00, junto ao Banco do Brasil S/A, objetivando a aquisição de máquinas e equipamentos. A informação subsidiou a elaboração do relatório de fiscalização;

XII - TC-031219/026/10 - Trata-se de denúncia realizada pelo Senhor Benedito Gonçalves da Silva, munícipe de Campos do Jordão, referente ao Pregão Presencial nº 008/2009, que objetivou a aquisição de kits escolares. No documento, o denunciante informou não ter sido respondida sua solicitação ao Executivo Municipal sobre a composição dos conjuntos adquiridos, mencionando também indícios de superfaturamento, sem, porém apresentar qualquer evidência. A fiscalização, preliminarmente, apurou *"que não há contrato por se tratar de registro de preço o que culminou pela elaboração da Ata"*, totalizando *"a quantia de R\$ 1.331.419,92"*.

XIII - TC-034816/026/10 - Trata-se de denúncia realizada pela Senhora Mariene Lopez Fernandes, munícipe de Campos do Jordão, comunicando possíveis irregularidades em atos praticados pelo Executivo Municipal nas diversas contratações de empresas terceirizadas na área da saúde. Em síntese, a denunciante informa que *"desde o início de 2009 é constante a troca de empresas terceirizadas na área da saúde"*, o que documentou com a publicação dos respectivos extratos no Diário Oficial do Estado de São Paulo. Além disto, comunicou que duas das empresas contratadas possuem o mesmo responsável médico, questionando ainda a realização da modalidade *"Concurso de Projeto"*, na área da saúde, com o intuito de contratar administradora do pronto atendimento municipal. O Expediente, em especial, comunica que a denúncia também foi feita ao Ministério Público Estadual. A questão foi parcialmente abordada no relatório de fiscalização.

XIV - TC-032179/026/10 - TC-018617/026/10 - Tratam-se ambos de solicitações do Ministério Público do Estado de São Paulo de cópias de decisões, além de eventuais estudos técnicos e pareceres relativos às contas do Município de Campos do Jordão, no exercício de 2009.

De outro lado, o Relatório de Instrução destacou a rigorosa observância dos limites legais de despesas, especialmente, no tocante à saúde e ao dispêndio com pessoal. Na educação, 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 - No tocante às impropriedades na elaboração das leis orçamentárias, alegou que foram formuladas pela Administração anterior.
- b) ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - Em relação aos elevados valores observados nos índices de mortalidade e de incidência de gravidez precoce, a Origem procurou mostrar que não houve piora, vez que os índices já eram

historicamente altos. De outro lado, apresentou uma longa lista de medidas visando à melhoria da saúde pública, com ênfase especial nos recém-nascidos, gestantes e adolescentes, além de ações para o atendimento de idosos e redução da violência.

- c) DÍVIDA ATIVA - Rejeitando as deficiências apontadas pela fiscalização, sustentou que "o percentual de recebimento (...) é apenas 2,65% inferior à média dos municípios" da respectiva unidade regional, sendo a cobrança administrativa "feita através do envio de correspondência aos contribuintes devedores". Além disto, contestou o suposto descontrole dos contribuintes optantes pelo Simples Nacional, apresentando documentos a fim de comprovar o controle.
- d) ENSINO - A Origem objetou os cálculos do órgão de instrução, argumentando ter sido recebido "no exercício de 2009 recursos adicionais na ordem de R\$ 4.913.296,58 (QESE, PNATE, PDDE, Construção de Escola), portanto, não poderia ser deduzido da aplicação no ensino o valor de R\$ 5.731.592,52, conforme a auditoria aponta as fls. 240 do relatório".
- e) PRECATÓRIOS JUDICIAIS & REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA - A Origem arguiu que, apenas com o pagamento do valor referente ao mapa orçamentário de 2009, de R\$ 9.961.334,44, o Executivo Municipal ficaria impossibilitado de cumprir "a aplicação mínima de 25% e 15% dos impostos na Educação e Saúde, respectivamente, deixando ainda de realizar serviços públicos essenciais, tais como coleta de lixo, limpeza e iluminação pública, inclusive o pagamento da folha de funcionários", situação ainda mais complicada em virtude do "alto volume de Restos a Pagar processados e não quitados em 31/12/2008 (...) sem disponibilidade financeira". Defendeu que "as administrações anteriores não mantinham a atualização do estoque dessa dívida", dificultando seu pagamento. Ademais, acrescentou que "esta municipalidade está cumprindo rigorosamente o disposto na Emenda Constitucional nº 62/2009, optando pelo Regime Especial de Pagamento de Precatórios conforme Decreto Municipal nº 6.415, de 05/03/2010 (...)".
- f) OUTRAS DESPESAS - Informou ter sido realizada no dia 09.04.2009 "uma reunião com todos os secretários municipais seus funcionários responsáveis pelo acompanhamento de adiantamentos", tendo sido determinado rigor no processo de prestação de contas.

Quanto à prestação de contas entregue fora de prazo, "o responsável foi devidamente advertido, recolhendo a multa de 10% prevista no art. 25º da lei nº 1.481/85", emendando ainda que as despesas com refeição consumidas em sábados são referentes a viagens de motoristas transportando pacientes para tratamento na região de Bauru, que necessitam ser realizadas inclusive aos sábados. Finalmente, em relação ao desrespeito ao limite mensal de dois adiantamentos por servidor, explicou que "somente foi liberado novo adiantamento quando o responsável prestou contas de, no mínimo um adiantamento, ficando assim no máximo com dois adiantamentos em aberto", emendando que as únicas duas exceções "a essa regra (...) somente ocorreram a bem do interesse público (...)".

- g) RESULTADOS & ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS - Alegou que o déficit orçamentário de 2,84% "não existe", tendo em vista "a existência de recursos para a abertura dos créditos adicionais, onde os processos licitatórios foram realizados apenas no exercício de 2009, ou seja, receitas foram lançadas no exercício de 2008 e as despesas realizadas apenas no exercício de 2009". Desta forma, justificou que "a realização das despesas só poderia se efetivar com a abertura de crédito adicional, utilizando como fonte o saldo das contas vinculadas do exercício anterior, e não o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior".
- h) LICITAÇÕES - No tocante aos indícios de irregularidades no Convite nº 33/2009, visando à contratação de escritório de advocacia, a Origem negou ausência de pesquisa de preços, explicando que "as pesquisas foram regularmente efetivadas e estão instruindo o processo de contratação (fls. 05/07), além dos valores praticados estarem abaixo daqueles sugeridos pela Ordem dos Advogados do Brasil, através de sua Tabela de Honorários". Além disto, acrescentou que "não houve superfaturamento ou qualquer outro aspectos que leve a conclusão de irregularidades no procedimento licitatório". Em relação à publicação incorreta do edital, explanou ter sido decorrente de erro de digitação, de sorte que "não se pode eivar de vício insanável determinado procedimento por mero equívoco, representando no caso pela troca do número 9 pelo 8", concluindo que "(...) a municipalidade cumpriu todas as exigências legais aplicáveis, como, por exemplo a

afixação do edital, cujo comprovante está anexada às fls. 90, em atendimento ao princípio da publicidade", tendo inclusive publicado o extrato do contrato "na Imprensa Oficial do Estado de São Paulo". A respeito da ausência de identificação dos participantes da licitação, discordou, informando que "a própria comissão tratou de identificá-los, transcrevendo no início ou no final do termo, a identificação de cada um". Quanto ao fato do vencedor ser empresa aberta recentemente, arguiu que "a própria lei de licitações não traz qualquer tipo de restrição", de sorte que não se pode inferir "que houve direcionamento ou qualquer tipo de mácula ao procedimento licitatório (...) o que vale dizer que as observações do auditor são de caráter subjetivo, fugindo completamente aos critérios objetivos impostos pela Lei 8.666/93". Discordou também da suposta falta de razoabilidade na contratação de um escritório de advocacia, justificando que, a despeito da existência de doze profissionais na Procuradoria Municipal, "a jornada de cada um deles é de apenas 4 (quatro) horas diárias, em regime de dedicação não exclusivo", de modo que, muito embora se busque ampliar o horário de trabalho, visando atender as demandas da Municipalidade, o fato é que "esse trabalho precisava ser executado rapidamente, para que assim não fosse prejudicado o bom andamento da Administração". Finalmente, informou ainda que a Ação Civil Pública nº 709/2009 "foi julgada extinta sem apreciação de mérito, por requerimento do próprio Ministério Público".

- i) CONTRATOS - A propósito do Contrato nº 008/2009, explicou que em janeiro de 2009, a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina "rescindiu os contratos de trabalho de todos os empregados vinculados aos programas sob sua responsabilidade", alegando o inadimplemento da municipalidade no pagamento das obrigações referentes ao último quadrimestre de 2008. Em virtude disto, foi determinada a contratação emergencial de empresa, tendo sido aberto procedimento licitatório em março do exercício em exame a fim de regularizar a situação. Não obstante, logo após a publicação do edital da licitação, o CIAP, entidade contratada para desenvolver atividades de saúde, "iniciou processo de rescisão dos contratos de trabalho dos seus empregados encarregados da prestação de serviços (...) arvorando-se em correspondência anteriormente encaminhada onde reclama o pagamento de

valores pela municipalidade". Além disto, "houve ainda o deferimento de liminar em mandado de segurança, processo n 379/2009, em trâmite perante a 2/ Vara Judicial da Comarca de Campos do Jordão, suspendendo o andamento do Pregão Presencial 022/2009". Desta forma, com a soma de eventos que colocaram em risco o atendimento à população, "foi imprescindível a contratação, infelizmente ainda em caráter emergencial, de outra entidade para o desenvolvimento dos programas que estavam sob responsabilidade do CIAP". Por fim, concluiu que "a prorrogação do ajuste sempre esteve fundamentada na suspensão, por ordem judicial (...) do Pregão Presencial 002/2009".

- j) ORDEM CRONOLÓGICA - Divergindo do apontamento de descumprimento, a Origem defendeu que várias receitas possuem conta vinculada específica, que "só poderá ser utilizada para uma despesa também específica", devendo logo ser observada a respectiva ordem de pagamentos, estabelecida pela "data de exigibilidade de cada obrigação, que se dá no momento de sua liquidação, e não no empenhamento da despesa".
- k) TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA - Apresentou documentação comprovando a divulgação, na página eletrônica do Município, do PPA, LDO, balanço do exercício e parecer prévio do Tribunal de Contas;
- l) TRANSFERÊNCIAS - Contestando o apontamento de que havia repassado 5,17% das receitas, a Origem afirmou que "o percentual correto é 0,0517% já que a receita corrente líquida foi de R\$ 93.704.272, valor este que pode ser confirmado as fls. 267, item 12.1 do relatório (...)".

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 Assessoria Técnica, analisando a argumentação da Origem, acolheu "os cálculos no ensino ofertados pelo defendente às fls. 305/306 do presente, demonstrando o percentual de 26,68% das receitas oriundas de impostos (...)". Quanto aos resultados, ponderou que "em comparação com o exercício anterior (2008), o município melhorou o resultado negativo apresentado na execução orçamentária, pois vinha de um déficit de 5,20%", além de que, "embora tenha ocorrido um aumento do déficit financeiro, o saldo negativo de R\$ 5.327.666,80 representa apenas 5,69% da RCL

do município (...)". Assim, manifestou-se pela emissão de parecer favorável, no que foi acompanhada por sua Chefia.

A Secretaria Diretoria Geral, por seu turno, destacou o atendimento dos limites constitucionais relativos à saúde e às despesas com pessoal, acompanhando também posição externada pela ATJ, no sentido de que a Origem logrou comprovar o cumprimento do artigo 212 da Constituição Federal.

De outro lado, a SDG considerou positivo o saneamento de lapsos observados na prestação de contas do exercício anterior, em especial, no tocante ao repasse de duodécimos à Câmara Municipal. Ademais, avaliou ter sido razoável o resultado orçamentário, sobretudo, em decorrência da forte taxa de investimento e do fato de que *"a dívida de curto prazo está praticamente equiparada a um mês de arrecadação anual, evidenciando que a solvência desse endividamento não exige grande esforço fiscal do Município"*.

Assim, ressaltando que os *"demais questionamentos suscitados pela Fiscalização, a par das justificativas apresentadas e do menor potencial ofensivo ao regramento da matéria, merecem as recomendações de estilo (...)"*, posicionou-se pela emissão de parecer favorável.

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

1. O Setor Educacional foi contemplado com 26,68% da Receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, a Prefeitura investiu 68,33% 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 24,71% do Produto da Arrecadação de Impostos Diretos e Transferências Constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos, da ordem de 46,87% 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\$ 2.739.712,11, equivalente a 2,84% da Receita Arrecadada.
7. O resultado Financeiro do exercício foi negativo no valor de R\$ 7.971.563,84. Esse resultado revelou-se uma piora de 49,63%, em relação ao exercício anterior, cujo resultado havia sido de R\$ 5.327.666,80.
8. O resultado Econômico, em relação ao exercício anterior, foi inferior em 20,48%, vez que o superávit de R\$ 7.123.005,69 do exercício antecedente caiu para R\$ 5.663.909,33.
9. O resultado Patrimonial do exercício foi positivo em R\$ 100.459.260,33, ampliando em 5,97% o superávit de R\$ 94.795.351,27, registrado no exercício anterior.
10. A dívida consolidada líquida montou R\$ 78.504.659,14, ou seja, 83,77% da receita corrente líquida, incluindo a quantia de R\$ 7.468.012,04, referente a precatórios, e de R\$ 34.407.661,99, relativos ao parcelamento do INSS.
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 resumo do necessário.

galf.

Contas anuais, atinentes ao exercício de 2.008, da PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DO JORDÃO.

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)	25,24%	Mínimo = 25%
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, III)	23,39%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	40,75%	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)	65,70%	Mínimo = 60%

De maneira preliminar, observa-se que o volume de despesas da Administração atendeu aos dispositivos legais referentes aos setores de saúde, de educação e de pessoal, tendo sido igualmente positivo o resultado orçamentário.

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

Em primeiro lugar, no tocante ao descumprimento das determinações da LRF, considero razoáveis os argumentos da Origem, visto que o exercício em exame é o primeiro ano de mandato, tendo sido anunciado o saneamento da questão. De toda sorte, cumpre frisar que o devido detalhamento dos custos e das metas físicas é de vital importância para que se possa aferir a eficiência, eficácia e economicidade das

políticas públicas municipais. Estabelecê-los corretamente significa definir precisamente o objetivo dos atos da administração, o que é fundamental para avaliar o seu sucesso e corrigir os erros cometidos.

Raciocínio idêntico, porém, não se aplica à abertura de créditos suplementares, assim como à realização de transposição, remanejamento e transferência por decreto municipal. De fato, a arguição apresentado pela Origem restringiu-se a explicar a razão da abertura dos referidos créditos, atribuindo-a a recursos originados do exercício de 2008.

No entanto, como bem documentou o órgão de instrução, o Chefe do Executivo Municipal alterou diversas vezes a lei orçamentária, por meio de Decretos Municipais, descaracterizando, assim, o processo democrático em que se decide a alocação dos recursos públicos. Deve, portanto, evitar tal procedimento ainda mais por prejudicar toda a programação implícita na LOA.

A respeito da cobrança da dívida ativa, destaca-se o fato de que o estoque monta a R\$ 73.093.696,56, ou seja, dilatados 75,87% do total arrecadado no exercício.

Conforme ensina Hely Lopes Meirelles, *"a cobrança da dívida ativa municipal é geralmente descuidada pelas Administrações locais, que estimulam, assim, a impontualidade dos contribuintes no recolhimento dos débitos fiscais, debilitando cada vez mais a arrecadação de receita, como tem sido assinalado pelos mais autorizados financistas ao reclamarem maior atenção dos prefeitos para questão de tal relevância"*.

Evidentemente, um maior esforço na recuperação dos valores devidos ao Erário é extremamente positivo, pois além de aumentar o volume de recursos disponíveis, desestimula o inadimplemento. Ocorre, porém, como informou o Exmo. Juiz da Comarca de Campos do Jordão, por meio do Expediente TC-037106/026/09, que há uma gravíssima ineficiência nos processos de controle do estoque da dívida ativa, de sorte que, verifica-se o paradoxo de cobrar de quem não mais deve, deixando-se omitir nos casos em que efetivamente há valores a se receber.

Deve, pois, a Origem tomar medidas visando aperfeiçoar imediatamente os mecanismos de controle e assim majorar os recebimentos, inferiores inclusive à própria média da região.

Prosseguindo, no concernente à área da educação, acompanho posição unânime da Assessoria Técnica e SDG, acolhendo os argumentos expostos pela Prefeitura Municipal de que houve glosa indevida de R\$ 1.914.991,14, a título de recursos adicionais referentes ao QESE. No caso, como bem esclarecido, tais valores não oneraram rubricas relativas à aplicação do ensino, não podendo logo ser impugnados. Assim, a soma deve ser reintegrada, elevando a aplicação para 26,68% das receitas, tendo sido, portanto, cumprido o artigo 212 da Constituição Federal.

De outra parte, quanto à qualidade do ensino ofertado pela rede municipal, verifica-se que a Administração atingiu a meta fixada para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, pelo Ministério da Educação. Entretanto, em relação à média da rede privada de ensino do Estado de São Paulo, há ainda um substantivo hiato de qualidade. Os dados estão expostos na Tabela 02.

Tabela 02

Ensino Fundamental						
	IDEB Observado			Metas Projetadas		
Ano	2005	2007	2009	2007	2009	2011
Anos Iniciais Campos do Jordão	4,5	5,1	5,4	4,6	4,9	5,3
Anos Iniciais Média Rede Privada	6,5	6,4	7,2	6,6	6,8	7,1
Anos Finais Campos do Jordão	4,1	4,2	4,5	4,1	4,3	4,5
Anos Finais Média Rede Privada	6,3	6,2	6,0	6,3	6,5	6,7

Em especial, cumpre observar que a análise desagregada do indicador revela uma evolução satisfatória na Prova Brasil, cobrindo as disciplinas básicas de Português e Matemática⁶. Com efeito, nas últimas três edições, a nota relativa aos anos iniciais do Ensino

⁶ Detalhes disponíveis em:
http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/divulgacao_4_serie-municipios-2009.zip

Fundamental foi, respectivamente, de 5,05, 5,62 e 6,04. Por sua vez, nos anos finais, o avanço registrado foi menor, porém, ainda positivo, saindo de 5,05, em 2005, para 5,62 e, por fim, no exercício em exame, 5,25.

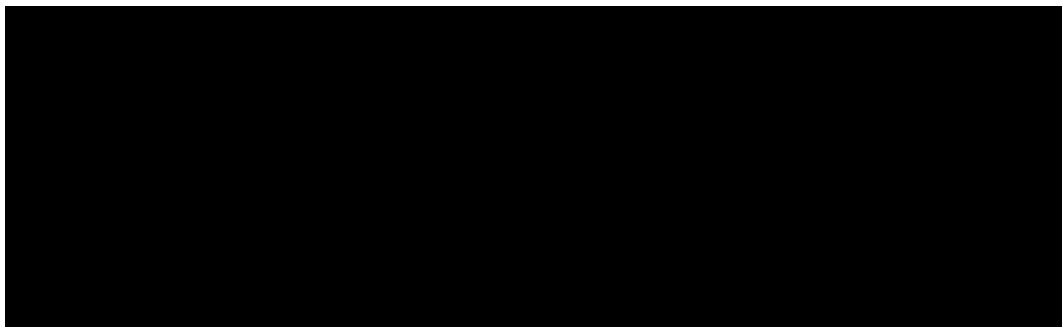
Não obstante, a melhoria verificada na aprendizagem do conteúdo ofertado teve seu impacto reduzido no índice em decorrência do nível insatisfatório de progressão dos alunos. O indicador de rendimento, em 2009, foi de 90% no primeiro ciclo do Ensino Fundamental, ligeiramente superior à taxa de 89% verificada quatro anos antes, quando se iniciou o acompanhamento. Nos anos finais, inclusive, houve queda para 85%, face aos 88% de 2005. Em comparação, nas escolas privadas do Estado de São Paulo, a média foi de 99% no exercício em exame.

É imperativo, portanto, a adoção de medidas visando à melhoria do ensino ofertado na rede pública.

Em continuidade, apesar do cumprimento dos limites mínimos de gastos na saúde, quanto aos aspectos operacionais, verifica-se que todas as taxas de mortalidade na Municipalidade, assim como a incidência de gravidez precoce, são superiores às médias observadas na região e no próprio Estado. A situação é retratada na Tabela 03.

Neste aspecto, é preciso salientar que a média do Estado e, mormente, da Região em que está localizado o Município de Campos do Jordão, são valores de referência para o balizamento das políticas públicas da Administração Pública. Em particular, a média da Região de Governo consiste em um padrão alcançável para o gestor público, dado que, por definição, é composta por valores de Municípios que compartilham de características socioeconômicas semelhantes.

Tabela 03



É, pois, positivo o reconhecimento por parte do Executivo da delicada situação da saúde pública do Município, com o anúncio de uma série de medidas visando sanear a situação. Evidentemente, o setor vem passando por uma severa crise, explicitada nos péssimos indicadores de saúde, bem como nas dificuldades administrativas nas licitações realizadas no setor, o que se relaciona, inclusive, com a brutal queda no número de procedimentos ambulatoriais realizados.

Desta forma, a efetivação das ações informadas pelo Executivo deverá ser acompanhada pelo órgão de instrução na próxima fiscalização "in loco", vez que é urgente que haja uma queda substantiva dos índices de mortalidade, cessando a perda de vidas por causas evitáveis.

Quanto à insuficiência no Pagamento de Precatórios Judiciais, a Origem anunciou que houve opção pela modalidade denominada Regime Especial, introduzida no inciso II, do §1º, do artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 62/09.

A respeito dos desdobramentos da referida emenda constitucional, conforme 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, que a questão do pagamento de Precatórios Judiciais é óbice superado, visto que, de fato, a situação de Campos do Jordão é análoga ao observado em Guaratinguetá.

No que tange às despesas em regime de adiantamento, a fiscalização apontou falhas de natureza formal, que considero devidamente aclaradas pela Origem.

Por sua vez, no concernente às irregularidades apontadas nos procedimentos licitatórios, a Origem esclareceu satisfatoriamente os apontamentos da fiscalização específicos sobre o Convite nº 33/2009 e o Contrato nº 008/2009.

No entanto, no tocante aos demais questionamentos levantados sobre a área da saúde, em função de denúncia apresentada no Expediente TC-034816/026/10, não se pode afastá-los tendo em vista a gravidade das informações, além, obviamente, da situação delicada da saúde pública no Município. Ocorre, porém, que não houve tempo hábil para instrução, devendo, logo, o expediente retornar à fiscalização, para instruir.

Ademais, no concernente a inúmeras irregularidades encontradas pelo órgão de instrução na execução do Contrato nº 24/2009, nada foi arguido pela Origem, devendo, portanto, a matéria ser examinada em autos apartados.

O Expediente TC-025959/026/10 refere-se a possíveis irregularidades na contratação de seguro dos veículos da Prefeitura Municipal, no exercício de 2009. Sobre o assunto, o órgão de instrução limitou-se a informar que *"sob o pressuposto da amostragem, e pelos elementos analisados não contatamos ocorrências"*. Evidentemente, a questão não foi devidamente embasada pela fiscalização, impossibilitando um juízo adequado de uma questão em que a denúncia se mostra consistência. Deve, portanto, o expediente tramitar de forma autônoma, retornando para a Unidade Regional, para ser instruído.

O Expediente TC-031219/026/10 trata de possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 008/2009, objetivando a aquisição de kits escolares, cujo consequente ajuste correspondeu à quantia de R\$ 1.331.419,92. Conforme dados do Censo Escolar 2009, no entanto, a Municipalidade possui um universo de 10.519 alunos no Ensino Infantil e Fundamental, incluso Ensino Regular e Especial. Desta forma, a estimativa do gasto total é de R\$ 1.288.794,10, havendo uma discrepância de R\$ 42.625,82. Ocorre, porém, que as informações necessárias para um juízo seguro não constam na instrução, não tendo sido ouvida, a respeito, a própria Origem. Como resultado, deve, portanto, o expediente tramitar de forma autônoma, voltando para a Unidade Regional, para ser instruído.

Por fim, resta examinar os resultados fiscais do Executivo Municipal.

No exame da condução fiscal da Administração Pública, a idéia de equilíbrio não pode ser vista como uma simples igualdade entre receitas e despesas. O interesse público, não raramente, demanda uma série de ações da Administração que acaba por implicar um resultado negativo, plenamente justificado pelo interesse público. Assim sendo, não se deve, obviamente, ater-se apenas a um determinado número positivo ou negativo, mas as circunstâncias em que o resultado fiscal se deu.

No caso concreto de Campos do Jordão, a manutenção do déficit orçamentário, aumentando o já dilatado resultado financeiro desfavorável, reclama providências do Executivo Municipal, que deve estabelecer um plano de correção dos excessos ocorridos na gestão fiscal, minorando os riscos enfrentados na condução da coisa pública, pois, em linhas gerais, o quadro é deveras negativo, tendo em vista a má situação da saúde pública e o descontrole da cobrança da dívida ativa.

Em outras palavras, vejo um déficit sem a devida compensação por uma melhor oferta de serviços públicos para a população. Todavia, volto a insistir neste ponto, justamente por ser decisivo para a apreciação das contas: o exercício em exame é o primeiro ano do mandato da Autoridade Responsável, de sorte que a questão merece ser relevada por ainda não ter havido tempo suficiente para as correções necessárias.

No mais, inexistem impropriedades cuja dimensão seja suficiente para o comprometimento das contas. Destarte, voto no sentido de emissão de PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2.009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DO JORDÃO, exceção feita aos Atos pendentes de apreciação por esta Corte.

O Expediente TC-025959/026/10 deverá seguir para a SDG, para ciência. Após, a Unidade Regional de Guaratinguetá, a fim de cumprir as determinações exaradas no corpo deste voto.

De modo similar, os Expedientes TC-031219/026/10 e TC-034816/026/10 também deverão tramitar de forma autônoma, voltando à fiscalização para instrução.

Oficie-se ao Ministério Público, para adoção das medidas julgadas oportunas, em atendimento às solicitações contidas nos Expedientes TC-025959/026/10, TC-034816/026/10. Cópias deste Relatório e Voto deverão acompanhar o ofício.

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

- a) que, ao elaborar as Leis Orçamentárias para os próximos exercícios, procure limitar ao índice de inflação estimada para o exercício, o percentual de despesa a ser determinado para abertura de créditos suplementares;
- b) que aperfeiçoe o controle da dívida ativa, aumentando o volume de recebimentos;
- c) que tome medidas visando ao aumento da qualidade do ensino ofertado na rede municipal de ensino, reduzindo o hiato existente com a educação oferecida pelo setor privado;
- d) que intensifique os esforços visando à redução urgente da mortalidade infantil, assim como a incidência de gravidez precoce, promovendo também o planejamento familiar;

e) que, ao instaurar certames licitatórios, cumpra, fiel e rigorosamente, o disposto na Lei Federal nº 8.666/93 e alterações posteriores, devendo, doravante, evitar a reincidência de falhas e irregularidades;

f) que procure corrigir, na medida do possível, eventuais falhas e irregularidades pendentes dentre as consignadas no relatório de Auditoria, devendo a Administração, doravante, proceder de modo a evitar que se repitam idênticos deslizes, mediante a plena e fiel observância às normas disciplinadoras de cada medida ou procedimento no qual foram verificadas falhas, equívocos ou errônea interpretação do regramento respectivo.

Determino, por fim, a formação de autos apartados para a análise específica da execução do Contrato nº 24/09, com cópia de fls. 259/260 e 289/330 do Processo Principal e 730/767, do Anexo IV, além de cópia deste Relatório e Voto.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

galf.