

CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 13/09/11**

CONTAS ANUAIS

82 TC-000219/026/09

Prefeitura Municipal: Estância de Cananéia.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Adriano César Dias.

Advogado(s): Natália Von Zubern e Marcelo Rosa.

Acompanha(m): TC-000219/126/09 e Expediente(s): TC-016866/026/09, TC-023180/026/09, TC-036446/026/09, TC-037562/026/09, TC-020997/026/10, TC-025839/026/10 e TC-028443/026/10.

Fiscalizada por: UR-12 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-12 - DSF-II.

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

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 Registro revela a incidência de falhas e irregularidades, cuja descrição, em resumo, observa-se a seguir:

1. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - A Lei de Diretrizes Orçamentárias não possui critérios para a concessão de auxílios, subvenções, contribuições e outras modalidades de repasses a entidades do terceiro setor, em descumprimento ao Artigo 4º, Inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal; Autorização para a abertura de créditos adicionais até o limite de 80%, muito acima da expectativa inflacionária no período.
2. REALIZAÇÃO OPERACIONAL - Planilha do "Cadastro Eletrônico de Obras em Execução" não foi enviada ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

3. ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - A incidência de gravidez precoce na Municipalidade é superior à média estadual; 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	11,70	-	13,02
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)²	11,70	-	15,11
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)³	66,60	-	151,70
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)⁴	2.879,80	-	3.471,90
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)⁵	10,53%	-	7,16%

4. RENÚNCIA DE RECEITAS - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza não são cobrados de atividades cartorárias, em desacordo com a Lei Complementar nº 116/2003;
5. DÍVIDA ATIVA - Índice de recebimento abaixo da média dos Municípios que compõe a Unidade Regional de Registro em 9,91 pontos percentuais; Ineficácia na cobrança dos inadimplentes, tendo o Programa de Recuperação Fiscal lançado no exercício registrado baixa adesão; Não atualização do saldo da dívida ativa nos respectivos registros de Demonstrações Contábeis e no CPD da Prefeitura Municipal; Existência de débitos de agentes políticos do Município, sem processo de cobrança judicial.
6. ROYALTIES - Desvio de finalidade, vedado pelo artigo 8º, Parágrafo Único, da Lei de Responsabilidade Fiscal,

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.

em decorrência da aplicação dos recursos no repasse de duodécimo para a Câmara Municipal, nas aplicações de saúde e educação, além da quitação de empréstimos bancários, totalizando R\$ 783.311,73, ou seja, 79,21% do total disponível.

7. APLICAÇÃO NO ENSINO - Aplicação no exercício de menos de 95% dos recursos do FUNDEB, não tendo sido também movimentado o saldo remanescente em conta específica; Glosas somando R\$ 224.516,36 em função de restos a pagar não quitados em 31.01.2010; Divergências entre os documentos contábeis e o apurado no Sistema AUDESP relativos à receita de impostos vinculados à Educação e à despesa empenhada no FUNDEB; Valor informado pela Origem diverge no que se refere ao montante apurado pela fiscalização referente ao saldo não empenhado do FUNDEB no exercício.
8. SAÚDE - Glosas somando R\$ 290.472,44, em função de restos a pagar não quitados em 31.01.2010.
9. OUTRAS DESPESAS - Inúmeras falhas nos processos de despesa em regime de adiantamento, incluindo a ausência de dados relevantes nas notas fiscais apresentadas, a falta de justificativa dos objetivos, a finalidade e a própria observância do interesse público, além da inexistência de parecer sobre a regularidade das prestações de conta, em cumprimento à legislação municipal.
10. RESULTADOS - Superestimação das receitas na peça orçamentária, não tendo sido elaborada a programação financeira prevista no artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal; Ineficiência na gestão dos créditos a serem recuperados, impactando negativamente no resultado orçamentário; Quarto ano consecutivo de déficit orçamentário no Município; Resultado financeiro e saldo patrimonial apresentaram inconsistências entre o apurado pela fiscalização e os valores declarados nos documentos contábeis.
11. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS - Transferências a entidades do Terceiro Setor em percentual da receita abaixo da média da Unidade Regional; Liberação de recursos a título de Auxílio Financeiro a Blocos Carnavalescos por meio de empenho a servidor público municipal;
12. DISPENSAS/INEXIGIBILIDADES - Contratação direta de serviços e produtos de natureza contínua, em decorrência do planejamento ineficiente da Administração, tendo como "*falso pretexto*" caso de emergência ou de calamidade pública - tais evidências

de irregularidades estão sendo tratadas no Expediente TC-000410/012/10.

13. CONTRATOS DE PROGRAMA - Reincidência no não encaminhamento do parecer anual para verificação do cumprimento das cláusulas pactuadas e dos resultados previstos, referente ao Contrato de Programa nº 123/08, Convênio de Cooperação nº 248/08, com a SABESP.
14. FOLHA DE PAGAMENTO - Dispêndio excessivo em tarifas bancárias, totalizando R\$ 127.746,53 no exercício.
15. ORDEM CRONOLÓGICA - Descumprimento em virtude da existência de Restos a Pagar dos exercícios de 2005, 2006, 2007 e 2008.
16. QUADRO & DESPESAS COM PESSOAL - Criação de cargos e aumento do número de vagas existentes, em inobservância ao artigo 22, Parágrafo Único, II e III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista o comprometimento de 56,83% das receitas correntes líquidas, com despesas de pessoal.
17. TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS - Não apresentação dos extratos bancários e as respectivas conciliações para a conclusão do exame de tesouraria realizado *in loco*;
18. ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES\INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL - Não disponibilização na página eletrônica do Município do parecer prévio do Tribunal de Contas, além da não entrega ou envio intempestivo de documentos, descumprindo as Instruções desta Corte.
19. 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.
20. MATÉRIA EXTRAORDINÁRIA - Resumem-se aos conteúdos dos expedientes em anexo, que tramitam em conjunto:

I - TC-016866/026/09 - Trata-se de comunicação do Senhor Odil Paulo Martins Pereira, Vereador da Câmara Municipal, encaminhando, por meio do Requerimento nº 031/2009, documentos sobre possíveis irregularidades na Prefeitura de Cananéia envolvendo Gastos com Pessoal, em suposta afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal. As informações foram utilizadas para subsidiar a fiscalização.

II - TC-023180/026/09 - Trata-se de comunicação do Serviço de Processamento do 8º Grupo de Câmaras Criminais do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, solicitando informações acerca de eventual superação dos limites da LRF pelo Executivo Municipal no exercício de 2009.

III - TC-036446/026/09 - Trata-se de comunicação do Senhor Odil Paulo Martins Pereira, Vereador da Câmara Municipal, encaminhando cópia do Requerimento nº083/2009, que solicita informações ao Chefe do Executivo, relativas à inclusão do Município no SAFI e ao descumprimento do limite de despesas no ensino, estabelecido pelo artigo 212 da Constituição Federal. As informações foram utilizadas para subsidiar a fiscalização.

IV - TC-037562/026/09 - Trata-se de comunicação do Senhor Odil Paulo Martins Pereira, Vereador da Câmara Municipal, encaminhando cópia do Requerimento nº085/2009, que solicita informações à Vice-Prefeita sobre a falta de merenda escolar. As informações foram utilizadas para subsidiar a fiscalização.

V - TC-020997/026/10 - Trata-se de comunicação do Senhor Dirceu Mathais Junior, Vereador da Câmara Municipal, encaminhando cópia do Requerimento nº104/10, que solicita informações ao Chefe do Executivo Municipal sobre créditos empenhados em nome de Luiz Marques de Andrade assim como a instauração de procedimento para averiguação de eventual quebra de ordem cronológica de pagamentos pelo Município, nos exercícios de 2009 e 2010. As informações foram utilizadas para subsidiar a fiscalização.

VI - TC-020997/026/10 - Trata-se de comunicação do Tribunal de Contas da União, noticiando a decisão constante do Acórdão nº3041/2010-TCU, relativa à utilização do FUNDEB exercício 2009. As informações foram utilizadas para subsidiar a fiscalização.

VII - TC-020997/026/10 - Trata-se de comunicação do Ministério Público do Estado de São Paulo, encaminhando cópia do Inquérito Civil nº 05/09.

De outro lado, o Relatório de Instrução destacou a rigorosa observância dos limites legais de despesas com a saúde. Na educação, além do cumprimento do artigo 212 da Constituição Federal, foi também regular o percentual de aplicação dos recursos originados do FUNDEB com o magistério.

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 Autoridade Responsável sustentou que a necessidade de critérios de repasse às entidades do terceiro setor na LDO se restringe tão somente aos casos de *"pessoas físicas ou para cobrir déficits de pessoas jurídicas"*, acrescentando, ainda, que constou na referida lei a *"forma de cálculo do valor a ser repassado"*, o que *"não deixa de ser um critério"* válido. A respeito da abertura de créditos adicionais, procurou demonstrar a inexistência de um limite máximo estabelecido pela legislação, apontando como exemplo a LOA estadual, em que há autorização para até 17% da despesa total fixada.
- b) REALIZAÇÃO OPERACIONAL - Alegou que não houve o envio da planilha contendo o Cadastro de Obras, por ter sido *"dada interpretação literal"*, ao artigo 43 da Instrução nº 02/08, ou seja, que somente deveria ser enviado o arquivo caso houvesse *"obra finalizada no período de 2009"*.
- c) ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - Em relação à elevada incidência de gravidez precoce, a Origem argumentou que foram tomadas medidas saneadoras envolvendo, sobretudo, ações educativas. Contudo, por ser o primeiro ano de mandato, não houve ainda tempo suficiente para o surgimento dos primeiros resultados.
- d) RENÚNCIA DE RECEITAS - Discordou do apontamento, defendendo que *"não houve renúncia, pois, só renunciemos àquilo que já arrecadamos"*, explicando que a matéria não *"era pacífica (...) fato que trazia insegurança jurídica para que estes estabelecimentos fossem cobrados"*. Desta forma, com a decisão do Supremo Tribunal Federal, *"estaremos providenciando"* a cobrança do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza de atividades cartorárias, já no exercício de 2011.

- e) DÍVIDA ATIVA - Arguiu que o Executivo Municipal tomou todas as medidas possíveis visando majorar o recebimento, destacando, porém, que os efeitos da crise econômica foram decisivos para o inadimplemento, dado que a *"população tem enfrentado diversas dificuldades de ordem financeira por vários anos seguidos"*. Ademais, *"no que diz respeito à correção de valores, informamos que esta acontece quando do pagamento da dívida por parte daqueles que possuem valores inscritos"*. Em relação à existência de débitos de agentes políticos, comunicou a tomada de providências visando à cobrança judicial.
- f) ROYALTIES - Ressaltando ter obedecido a vedação do emprego dos recursos de royalties em pagamento de dívida e com folha de pagamento, a Autoridade Responsável justificou o uso dos valores recebidos para fins estranhos ao estabelecido no artigo 24, Decreto nº 01/91, pelo fato de *"que no âmbito municipal as possibilidades de utilização dos recursos são escassas, visto que não possuímos rodovias, nem projetos de irrigação, nem de energia, enfim, ações mais voltadas ao âmbito federal e estadual"*.
- g) APLICAÇÃO NO ENSINO - Em relação às divergências entre os documentos contábeis e o Sistema AUDESP, a Origem defendeu serem valores insignificantes, além de que *"os números apresentados pelos técnicos da municipalidade são aqueles extraídos das peças contábeis, resultantes, portanto, dos lançamentos que foram realizados ao longo do exercício"*. De todo modo, prontificou-se *"a identificar a divergência, caso ela exista de fato"*. Quanto à falta de movimentação do saldo remanescente do FUNDEB em uma conta específica, afirmou desconhecer o Comunicado SDG 07/2009, alegando que *"a página eletrônica é a única forma de tomarmos conhecimento de tais comunicados (...) e nesta não consta tal comunicado"*, assim *"não tomamos conhecimento do mesmo"*, o que teria tornado *"impossível que aplicássemos regra que desconhecíamos (...)"*. Ademais, no tocante à aplicação insuficiente dos recursos do FUNDEB, defendeu a inclusão de R\$ 28.100,35, referente à fração correspondente aos funcionários da educação na soma paga ao PASEP. Por fim, pleiteou o cancelamento de glosas relativas a restos a pagar do fundo, tendo em vista o seu pagamento nos meses de fevereiro e março, dentro logo do prazo estabelecido pela Lei nº 11.494/07, advogando ainda pela invalidade das

impugnações relativas a restos a pagar de recursos próprios, por serem *"referentes à aplicação financeira que não trouxe prejuízo para o percentual de aplicação obrigatório"*.

- h) OUTRAS DESPESAS - A Autoridade Responsável se defendeu das impropriedades apontadas nos processos de despesa em regime de adiantamento, alegando serem de natureza eminentemente formal. Argumentou ainda que *"os adiantamentos só são disponibilizados para atendimento das despesas realizadas fora de nosso Município"*, em sua grande maioria, decorrente de emergências médicas, ocorrendo, porém, que os *"servidores, nem sempre, atentam para a correta formalização dos comprovantes de pagamento, acreditando que são corretamente preenchidos"*. Ademais, explicou que *"grande parcela dos gastos comprovados se referem à despesa com refeição e combustível, não havendo como proceder à verificação da prestação dos serviços"*. Além disto, em relação ao adiantamento sem a devida comprovação dos gastos efetuados, anexou documentação demonstrando que a importância envolvida foi restituída ao Erário.
- i) RESULTADOS - No tocante às impropriedades da peça orçamentária, a Origem explicou que o documento *"foi confeccionado no ano de 2008, pelo (...) antecessor"*. Por sua vez, em relação ao resultado orçamentário negativo, afirmou que o *"déficit não foi resultado de políticas irresponsáveis, mas sim, de ações prioritárias em favor da população, sobretudo a menos favorecida (...)"*, em especial na área da saúde, superando em 7,01% o limite mínimo obrigatório. Ademais, frisou que houve uma substantiva redução do resultado negativo, que havia sido de 6,19% das RCL no exercício anterior.
- j) TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS - Em relação ao volume reduzido de recursos repassados a entidades do Terceiro Setor, afirmou que *"tais transferências estão sendo contidas no poder discricionário do administrador e se realizam quando são identificadas situações em que a atuação de tais entidades se demonstra mais vantajosa para o poder público"*. Por seu turno, a propósito da liberação de recursos a Blocos Carnavalescos, por meio de empenho a servidor público municipal, justificou a medida, alegando ser a forma mais prática para *"obter maior controle, melhorando a fiscalização de tais gastos (...)"*, não havendo, no decreto regulador, qualquer óbice;

- k) DISPENSAS/INEXIGIBILIDADES - Alegou que "as mencionadas dispensas de licitação ocorreram em um ambiente de ausência de transição de governo, e, ao assumirmos, nos deparamos com total descontrole em todas as áreas da administração que nos obrigaram a eleger prioridades (...)", desta forma, "em momento algum tivemos o interesse de burlar a legislação dos contratos e licitações, contudo, os contratos emergenciais celebrados no início desta administração, visaram unicamente o atendimento e continuidade dos serviços", citando os casos da coleta de lixo e do transporte escolar.
- l) CONTRATOS DE PROGRAMA - Justificou ser "falha formal que não trouxe qualquer prejuízo ao município, visto que os serviços prestados pela empresa estatal são conhecidos, sendo que os contratos impostos por esta aos municípios que mantém contrato com a mesma", acrescentando ainda que "não há como obtermos da referida empresa qualquer informação acerca dos serviços que esta presta (...)".
- m) FOLHA DE PAGAMENTO - "Os valores pagos são aqueles praticados pelas instituições bancárias, aprovados pelo Banco Central e, por ser a única agência bancária em nossa urbe, as negociações para redução de tais tarifas, feitas de forma informal, mostraram-se infrutíferas".
- n) ORDEM CRONOLÓGICA - Explicou que "ao longo das administrações anteriores o montante do passível de curto prazo inscrito é de R\$ 10.100.436,25", o que corresponderia a 50,50% das receitas correntes líquidas do Município. Desta forma, o pagamento da totalidade dos restos a pagar existentes, inviabilizaria o funcionamento da Administração, acarretando assim no inevitável descumprimento da ordem de pagamentos.
- o) QUADRO & DESPESAS COM PESSOAL - A Origem explicou que a contratação de pessoal foi decorrente da assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta nº 03/1997, "que foi celebrado com o Ministério Público onde o Município teve de promover medidas necessárias para absorver a demanda de crianças referente à educação infantil em creches", levando à "contratação de pessoal especializado". Afirmou ainda que a Administração projetava uma um percentual das receitas despendido com pessoal "inferior ao efetivamente obtido", o que "não se concretizou", muito embora tenha logrado resultados substantivos. No início do exercício, os gastos com

pessoal montavam 60,74% das RCL, tendo sido minorados para 56,83% no final do período, ou seja, uma redução de R\$ 1.232.282,81, demonstrando a seriedade com que foi enfrentada a questão. Por conseguinte, já no primeiro quadrimestre de 2010, o percentual "voltou ao patamar legal visto que resulta em 53,52% da receita corrente líquida".

- p) ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES\INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL - Ressaltando tratar-se do primeiro ano do mandato, comprometeu-se a sanear todos os problemas apontados.

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

A Assessoria Técnica, analisando os dados relativos à aplicação no ensino, a fls. 358/365, apontou inconsistências nos cálculos da fiscalização.

Não obstante, em primeiro lugar, ponderou ser indevido o pleito da Origem no sentido da inclusão de R\$ 28.100,35, referente a recolhimentos do PASEP, no total de gastos do FUNDEB, visto que isto implicaria o empenhamento de despesas em valor superior às receitas disponíveis no fundo.

Em seguida, no tocante às glosas de R\$ 70.337,71 de restos a pagar, também relativos a recursos do fundo, posicionou-se pela sua manutenção, argumentando que não houve abertura de crédito adicional, conforme determinado pela legislação vigente. Comentou, a respeito, que "*não se confunde saldo residual do FUNDEB previsto no §2º do artigo 21 da Lei nº 11.494/2007, com a despesa empenhada ainda no exercício de recebimento e inscrita em Restos a Pagar que corresponderá à movimentação extraorçamentária do exercício em que ocorrer o pagamento*".

De outro lado, em relação à dedução dos rendimentos financeiros, ressaltou já terem sido incluídos nas receitas, de modo que, se retirados "*jamaís a Prefeitura iria conseguir demonstrar a utilização dos 100% do FUNDEB*". Desta forma, a aplicação final teria sido de 92,72%, sendo reintegrados R\$ 14.015,54.

Por sua vez, a Secretaria Diretoria Geral destacou o atendimento dos limites constitucionais

relativos à saúde e à educação, no que concerne ao artigo 212 da Constituição Federal e às despesas com recursos do FUNDEB na remuneração do magistério.

A respeito da utilização de valores recebidos de royalties em finalidades incompatíveis com o determinado pela legislação, ponderou ser uma falha relevável, alvitrando, porém que seja emitida recomendação à Origem.

Quanto à educação, acompanhou os cálculos da Assessoria Técnica, considerando uma aplicação de 92,72% dos recursos do FUNDEB durante o exercício. No entanto, em decorrência de Deliberação desta Egrégia Corte, decidida no TC-A-024468/026/11, observou que, *"o excedente verificado na aplicação (25,24%) com recursos próprios equivale a R\$ 75.404,15, valor esse superior à parcela faltante do FUNDEB (R\$ 70.337,71 - 2,25%) para o alcance da aplicação total desse recurso (100%)"*, solucionando a questão.

Além disto, no tocante às despesas com pessoal, anotou que durante todo o exercício o Executivo Municipal extrapolou o limite estabelecido pela LRF. Todavia, *"tendo em conta o primeiro ano de gestão da atual administração, e os esforços envidados na recondução dessa despesa, tanto que no primeiro quadrimestre de 2010, o percentual (53,52%) já se encontrava abaixo do limite estabelecido pela referida Lei (54%)"*, considerou relevável a falha.

No que tange ao déficit orçamentário, a SDG observou terem sido positivas as medidas tomadas pela Administração, pois, conforme dados acostados do Sistema AUDESP, a fls. 366/368, em 2010, no segundo ano da gestão, o Executivo Municipal obteve superávit orçamentário. Além disto, ressaltou que, em 2008, o elevado déficit havia inclusive motivado a reprovação das contas.

Desta forma, considerando terem sido anunciadas diversas ações corretivas por parte da Origem e que inexistiu falha capaz de comprometer as contas, manifestou-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 26,14% da Receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, a Prefeitura investiu 76,27% da receita do FUNDEB.
3. Dos recursos advindos do FUNDEB o Município aplicou 95,24% no exercício, assim como a integralidade da parcela diferida.
4. Em favor do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde Pública, aplicou a Administração o equivalente a 27,01% do Produto da Arrecadação de Impostos Diretos e Transferências Constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos, da ordem de 56,83% da Receita Corrente Líquida.
6. O resultado da Execução Orçamentária evidencia déficit de R\$ 207.280,79, equivalente a 1,05% da Receita Arrecadada.
7. O resultado Financeiro do exercício foi negativo no valor de R\$ 4.679.544,40. Esse resultado revelou-se uma redução de 2,83%, em relação ao exercício anterior, cujo déficit havia sido de R\$ 4.994.293,67.
8. O resultado Econômico, em relação ao exercício anterior, foi superior em 48,10%, vez que o superávit de R\$ 7.626.953,62 do exercício antecedente passou para R\$ 11.295.264,60.
9. O resultado Patrimonial do exercício foi positivo em R\$ 76.413.398,00, majorando em 17,25% o valor registrado no exercício anterior.
10. A dívida consolidada líquida corresponde a R\$ 10.100.436,26, ou seja, 52,70% 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 resumo do necessário.

galf.

PRIMEIRA CÂMARA
ITEM: 82

SESSÃO: 13/09/11
TC-000219/026/09

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

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)	26,14%	Mínimo = 25%
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, III)	27,01%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	56,83%	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)	76,27%	Mínimo = 60%

De maneira preliminar, observa-se que o volume de despesas da Administração atendeu aos dispositivos legais referentes aos setores de saúde e de educação, áreas essenciais para o bem estar da população.

No entanto, 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, os argumentos apresentados pela Origem, de que a LDO deve somente detalhar critérios para a concessão de repasses no caso de pessoas físicas ou a fim de cobrir déficits de pessoas jurídicas, são incorretos. Com efeito, o alegado destoa claramente do determinado pelo artigo 4º, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2001, que define parametrização indispensável para a

elaboração da lei orçamentária anual. Deve, por conseguinte, a Origem regularizar a questão imediatamente.

Solução análoga merece o uso excessivo de créditos complementares, tendo em vista que o Executivo Municipal previu a abertura de um montante correspondente a expressivos 80,00% do orçamento.

Argumenta a Origem, em sua defesa, não ser o procedimento censurável tendo em vista a autorização do Executivo Estadual de abrir créditos adicionais em até 17% de seu orçamento. Evidentemente, tal justificativa é incoerente, a começar pela enorme discrepância numérica entre as frações orçamentárias autorizadas no Município de Cananéia e no Governo Estadual.

Ocorre, nesta questão, que o propósito do projeto de lei orçamentária é expor ao Legislativo a forma como o Executivo planeja a efetiva resolução dos problemas sociais, financeiros e econômicos da localidade, recebendo a legitimidade necessária para sua execução, mediante aprovação na Câmara Municipal. Desta forma, a autorização para a abertura excessiva de créditos suplementares, em nível muito superior à taxa de inflação projetada, descaracteriza o processo democrático em que se decide a alocação dos recursos públicos, devendo, logo, ser evitada, ainda mais por desperdiçar toda a programação implícita no referido diploma.

Há, pois, uma violação simultânea de dois princípios básicos da boa gestão: planejamento e respeito ao rito democrático. De toda sorte, por se tratar do primeiro ano de mandato, considero que os lapsos apontados no processo orçamentário são releváveis, porém, alerta para o fato de que sua reincidência é uma falha de dimensão suficiente para o comprometimento das contas.

Em prosseguimento, é inaceitável a sustentação da Origem quanto à interpretação literal do artigo 43, acarretando, ao menos supostamente, no não encaminhamento de Cadastro de Obras. Pesa, porém, em favor da Administração a menor relevância da questão, o que permite relevá-la, inserindo-a no campo das recomendações.

No que tange ao baixo recebimento da dívida ativa, embora sejam consensuais os fortes efeitos da crise

econômica, é importante lembrar de que os Municípios localizados na região lograram receber um percentual muito superior ao registrado em Cananéia, a saber, uma média de 10,64% contra apenas 0,73% na Municipalidade. Ademais, observa-se que o estoque da dívida ativa, no final do exercício, montou R\$ 85.822.298,59, ou seja, impressionantes 6,14 vezes as receitas de impostos e transferências. É incontestável, portanto, o insucesso das medidas de recuperação fiscal implantadas pela Administração.

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

É um imperativo, logo, para a boa gestão a imediata diminuição do estoque da dívida ativa, alcançando uma importância de recebimentos, no mínimo, similar a dos Municípios da região. Novamente, vejo tratar-se de um lapso relevável por ser tratar de primeiro ano de mandato. De toda forma, deve a fiscalização verificar na próxima fiscalização *in loco* as rigorosas medidas tomadas.

No concernente ao ensino, observo que os cálculos apresentados pela fiscalização, assim como os órgãos técnicos, não mensuraram com precisão o efetivo volume de recursos despendido pela Origem na produção dos serviços de educação.

O órgão de instrução glosou R\$ 70.337,71 de recursos do FUNDEB por não terem sido pagos até 31.01.2010. A Origem combateu esta impugnação, informando ter realizado o seu pagamento no primeiro trimestre do exercício subsequente, dentro, portanto, do período estipulado pela legislação vigente. Prosseguindo, a Assessoria Técnica, no que foi acompanhada pela Secretaria Diretoria Geral, confirmou a glosa, embasando-se tão somente na falta de abertura de créditos adicionais, como determina o §2º do artigo 21 da Lei nº11.494/07.

Acontece, porém, que os recursos recebidos do fundo foram integralmente empenhados durante o exercício, algo anotado pela própria ATJ. Assim, ao contrário do que expôs o órgão técnico, ainda que de forma implícita, não há, nesta situação específica, como abrir créditos adicionais. De fato, se fosse admitida a abertura, por hipótese, ter-se-ia um novo empenhamento de recursos já empenhados, o que é obviamente impossível. Deste modo, não resta alternativa do que reintegrar a importância indevidamente afastada, elevando a aplicação no setor para 26,14% das RCL. Com isto, conclui-se que a utilização do FUNDEB montou 95,24% no exercício, sendo a integralidade da parcela diferida usada no primeiro trimestre de 2010.

Por seu turno, a respeito da 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. Além disto, em relação à média da rede privada de ensino do Estado de São Paulo, embora haja ainda um substantivo hiato de qualidade, o Município logrou reduzi-la em maior intensidade do que o previsto. Os dados estão expostos na Tabela 02.

Tabela 02

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

Não obstante, consoante levantamento da Auditoria, aproximadamente 9,84% do professorado atuante no Ensino Fundamental não possui formação superior, proporção que chega a 38,46% 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 nº 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.

Deve, portanto, a Municipalidade investir em maior qualificação do professorado, além de intensificar os esforços visando à melhoria da qualidade ofertada.

No tocante à saúde, a fiscalização impugnou a importância de R\$ 290.472,44 em função de restos a pagar não quitados em 01.01.2010. De fato, consoante se depreende de fls. 163/169 do Anexo I, a totalidade deste valor corresponde a empenhos não processados no final do exercício.

Sobre a questão, permito-me recordar que a impugnação de um empenho processado durante o exercício em exame, porém não quitado ao término de janeiro do mês subsequente, acarreta uma subestimação do valor de todos os serviços de saúde produzidos pela Administração Pública no ano a que se referem às contas, prejudicando assim a correta verificação do cumprimento do respectivo limite legal vigente de uso de recursos.

Mantenho, pois, a glosa.

Quanto aos aspectos operacionais, verifica-se que a Municipalidade registrou uma taxa de mortalidade da população entre 15 e 34 anos superior ao índice da Região de Governo de Registro, destacando-se também negativamente a incidência de gravidez precoce. 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 Cananéia, 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.

Depreende-se, portanto, a necessidade de um maior desdobro na promoção do planejamento familiar, no

intuito de reduzir a incidência de gravidez precoce, além de serem ampliadas ações focadas em mães adolescentes.

Atenção especial deve também ser dada ao grupo entre 15 e 34 anos, visando impedir mortes por causas evitáveis.

Tabela 03

Dados	2006	2007	2008	2009		
				Cananéia	R. de Governo	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	0,00	19,05	5,13	11,11	12,29	12,48
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	42,65	41,98	61,96	153,37	142,38	123,27
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3.268,95	3.111,43	4.855,74	2.785,15	3.402,65	3.567,64
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	12,50	12,86	11,28	10,56	10,31	7,22

No que tange às despesas em regime de adiantamento, a fiscalização apontou uma série de irregularidades, incluindo a inexistência de comprovação dos gastos efetuados. A Origem, por sua vez, apresentou documentos comprovando a devolução dos adiantamentos sem prestação de contas, justificando a grande maioria dos lapsos pela falta de atenção dos funcionários.

Sobre a questão, cumpre frisar que todas as despesas realizadas, tanto pelo regime ordinário, como pelo regime de adiantamento, precisam estar devidamente discriminadas no documento fiscal, ou na prestação de contas, demonstrando, assim, a transparência em qualquer tipo de gasto realizado com recurso público. No caso específico das refeições e das despesas com combustível, em contraste com o arguido pela Administração, é possível sim verificar a adequação dos valores e bens consumidos, pelo simples exame da coerência, consistência e adequação dos valores. Contudo, considero o apontamento relevável, vez que não foram devidamente esclarecidas apenas questões de ordem formal. Deve a Origem, de todo modo, tomar providências para sanear as falhas anotadas nas despesas de adiantamento.

Em relação aos apontamentos sobre o baixo volume de transferência de recursos, as despesas bancárias,

além dos contratos de programa, acolho a argumentação trazida, visto terem sido suficientemente esclarecedoras.

Questão de suma importância é o excessivo volume de despesas com pessoal do Executivo Municipal. De fato, o dispêndio com pessoal e reflexos chegou a 56,83% do total das receitas líquidas, em descumprimento ao artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, e neste sentido me ponho de acordo com a posição externada pela SDG, a Municipalidade logrou demonstrar a adoção de medidas no sentido da adequação ao limite. É ilustrativo, para isto, observar que em 2008 o total de despesas com pessoal havia chegado a 69,27% das RCL, enquanto que, em 2010, no segundo quadrimestre, conforme atestam dados do Sistema AUDESP, acostados a fls. 366/367, a Administração alcançou uma proporção de 47,36%.

Em virtude do forte componente inercial no comportamento das despesas com pessoal, não há como ignorar a boa gestão de pessoal da Administração, evidenciando o pleno saneamento do excesso cometido.

Por fim, a propósito dos resultados fiscais, permito-me lembrar de que a ideia 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 em tela, é fundamental observar que a Municipalidade registrou no triênio imediatamente anterior ao exercício em exame déficits orçamentários culminando, inclusive, com a reprovação das contas no exercício de 2008. Dito isto e, levando-se em conta ainda os efeitos da crise econômica do biênio 2008-2009, um resultado negativo de 1,05% pode ser considerado razoável. Além do mais, a fls. 368, dados do Sistema AUDESP mostram que as contas municipais evoluíram para um superávit orçamentário na gestão subsequente.

A despeito do princípio da anualidade, a correta apreciação das contas municipais não pode jamais

ser realizada caso se perca a noção de processo, de continuidade, que é intrínseca a gestão pública. Permito-me assim concluir como aceitável a condição fiscal no exercício, não comprometendo, logo, as contas.

Além disto, considero, em virtude das próprias especificidades da gestão fiscal no exercício, releváveis as impropriedades apontadas na utilização dos recursos de Royalties. Contudo, deve a administração adequar-se imediatamente, visto que o argumento de que inexistem carências ou necessidades relacionadas às vinculações determinadas no emprego de tais recursos é, evidentemente, inaceitável e vazio de sentido, tendo em vista a realizada brasileira e da própria Municipalidade.

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 CANANÉIA, 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, 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 detalhe os critérios para a concessão de repasses para o terceiro setor, de acordo com o determinado pelo artigo 4º, inciso I da Lei Complementar nº 101/2001;
- c) que utilize a receita de Royalties na conformidade da Legislação disciplinadora da espécie;
- d) que aperfeiçoe o controle da dívida ativa, aumentando o volume de recebimentos a fim de alcançar, no mínimo, a média dos Municípios que compõe a Unidade Regional;

- e) 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;
- f) que amplie os investimentos na qualificação do professorado;
- g) que intensifique os esforços visando à redução das mortes evitáveis no segmento da população entre 15 e 34 anos, assim como a incidência de gravidez precoce, promovendo também o planejamento familiar;
- h) que cumpra, com rigor, o disposto nas Instruções deste Tribunal;
- i) 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.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

galf.