



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

SEGUNDA CÂMARA DE 08/06/10

ITEM Nº55

PREFEITURA MUNICIPAL - CONTAS ANUAIS - PARECER

55 TC-001925/026/08

Prefeitura Municipal: Araraquara.

Exercício: 2008.

Prefeito(s): Edson Antonio Edinho da Silva.

Advogado(s): Leandro Petrin, Alexandre Ferrari Vidotti, Hélio Freitas de Carvalho da Silveira e Fernando Gaspar Neisser.

Acompanha(m): TC-001925/126/08 e Expediente(s): TC-000049/013/09, TC-000166/013/09, TC-000722/013/09 e TC-000877/013/08.

Auditada por: GDF-3 - DSF-I.

Auditoria atual: UR-10 - DSF-II.

RELATÓRIO

Em apreciação as **contas anuais do Prefeito do Município de Araraquara, exercício de 2008**, auditadas pela 3ª Diretoria de Fiscalização, que, após a conclusão de seus trabalhos, apontou as impropriedades consignadas às fls. 64/68.

Notificado para que ofertasse alegações de interesse (fls. 72), o responsável apresentou justificativas às fls. 79/168.

ITEM 1 - PLANEJAMENTO DA EXECUÇÃO FÍSICA

- a Lei Orçamentária Anual não abrange todas as entidades públicas do município, tendo em vista não contemplar as sociedades de economia mista. *O responsável argumenta que "a exclusão se justifica pelo regime de direito privado que respalda as atividades destas entidades, consoante a legislação que as criou. Assim, fazendo parte da administração indireta, seu orçamento ordinário está excluído da previsão da Lei Federal nº 4.320/64".*

- descaracterização do planejamento mediante autorização para abertura de créditos suplementares em até 30% do orçamento das despesas. *Afirma, de plano, que tal limite não foi utilizado "nem mesmo em montante próximo do teto. Ademais, a auditoria não questionou, em concreto, qualquer excesso de remanejamento ao longo da execução orçamentária".*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ITENS 1.2.1 E 1.2.2.1 - ÍNDICE PAULISTA DE RESPONSABILIDADE SOCIAL - ÁREA DE SAÚDE

- o município perdeu 38 posições no agregado longevidade.
- os índices da origem são **menores** que os da correlata região quanto às seguintes taxas: taxa de mortalidade infantil, taxa de mortalidade na infância e mães adolescentes com menos de 18 anos.

Alega, em síntese, que o município, a cada ano, amplia as ações político-administrativas no âmbito da saúde.

ITEM 1.2.2.2 - ÁREA DA EDUCAÇÃO - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - IDEB.

- no tocante aos anos iniciais do ensino fundamental:
 - relativamente à Rede Estadual de Ensino, a meta de 2007 não foi cumprida;
 - a Rede Municipal de Ensino de Araraquara teve índice menor do que a Rede Privada de Ensino do Brasil e do que a Rede Estadual de Ensino de Araraquara;
- no tocante aos anos finais do ensino fundamental:
 - relativamente à Rede Estadual de Ensino, a meta de 2007 não foi cumprida;
 - relativamente à Rede Municipal de Ensino, não houve meta estabelecida para 2007;
 - a Rede Municipal de Ensino de Araraquara teve índice menor do que a Rede Privada de Ensino do Brasil e do que a Rede Estadual de Ensino de Araraquara.

O signatário alega, em síntese que, não obstante as informações lançadas pela auditoria, os dados apontam uma melhora contínua dos indicadores, o que refletiu "no substancial crescimento do quesito escolaridade no Índice Paulista de Responsabilidade Social ... vê-se que entre 2006 e 2008 o município de Araraquara ganhou 68 posições no "ranking" paulista".

ITEM 2.1.3 - DÍVIDA ATIVA

- contabilizado a menor o valor **R\$ 1.948.572,29** no Balanço Patrimonial, cuja reclassificação não apresentou justificativa. *O responsável reconhece o desacerto e informa que a reclassificação foi corrigida no exercício seguinte (2009).*
- ineficiência na cobrança de créditos inscritos na dívida ativa. *Alega, em síntese, que a administração vem empreendendo esforços para incrementar a cobrança da dívida.*

ITEM 2.1.7 - RECEITA PATRIMONIAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- a Prefeitura alienou terrenos e lotes para a Companhia Trolebus Araraquara, que por iniciativa de membro do Poder Legislativo local culminou na instauração de Inquérito Civil Público. *Argumenta que as alienações foram "todas realizadas em perfeita sintonia com o que prevê a legislação, inexistindo qualquer vedação a que ocorressem".*

ITEM 2.2.5.2 - PAGAMENTO DE SUBSÍDIO A EX-PREFEITO

- pagamento de despesas em favor do ex-Prefeito, decorrente da Lei Municipal nº 3.409/97 - aposentadoria a ex-Prefeito. *O signatário aduz que os pagamentos "decorriam de lei municipal válida, vigente e não questionada na instância judicial. Assim, não parece que a Prefeitura tinha opção a não ser adimplir com o direito subjetivo do ex-Prefeito beneficiário contudo, houve Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público, de onde sobreveio liminar vedando novos pagamentos. Em plena obediência à determinação judicial a Prefeitura parou de pagar tais valores ainda em 2008 e aguarda o desfecho do recurso de apelação nº 910.305-5".*

ITEM 2.2.5.4 - PAGAMENTO DE ANUIDADE DA REDE "MERCOCIUDADES"

- pagamento de taxa de anuidade para a Secretaria Executiva de "Mercociudades", sediada em Montevideu - Uruguai, no valor de U\$S 500. *Assevera que havendo dotação própria "a decisão de participar ou não da rede "Mercociudades" cabe ao Prefeito Municipal ... não se trata de uma decisão técnica ou contábil, mormente em virtude da modestíssima contribuição anual exigida"; demais, destaca que inúmeras cidades no Brasil são associadas a rede "Mercociudades" tais como: Belo Horizonte, Campinas, Guarulhos, Limeira, Osasco, Piracicaba, São Paulo dentre outros.*

ITEM 2.2.5.5 - DESPESAS EXCESSIVAS COM TELEFONES CELULARES DO EXECUTIVO MUNICIPAL

- ausência de controle na utilização de telefones celulares, ferindo o Princípio da Economicidade, previsto no artigo 70 da Constituição Federal. *O signatário discorda do apontado e alega que são realizados controles nos gastos das contas de celulares sendo verificadas todas as ligações "como, por exemplo, horário da realização da ligação, tempo de utilização, destino das ligações, além de verificar se as cobranças realizadas na conta estão de acordo com o utilizado".*

ITEM 2.3.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- déficit da execução orçamentária de 1,49%;
- realização da receita de 19,12% acima da previsão,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

decorrente das receitas de capital em valores significativamente acima do previsto, especialmente pela alienação de bens e transferência de capital.

Alega, em síntese, que o pequeno déficit orçamentário não prejudicaria a gestão subsequente e muito menos a capacidade da Prefeitura de honrar seus débitos.

ITEM 5.1 - CONTRATOS ENVIADOS AO TRIBUNAL

- Falta de encaminhamento dos contratos com limite de remessa ao Tribunal, descumprindo o disposto no artigo 7º, I, das Instruções n.º 01/07. *Informa que após o questionamento lançado pela auditoria "o vício foi devidamente sanado com a remessa dos documentos".*

ITEM 6 - ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- Descumprimento da estrita ordem cronológica de pagamentos. Aduz que houve somente um equívoco por parte do setor responsável "ao deixar de publicar pequenas alterações na ordem cronológica de pagamentos".

ITEM 7.1 - QUADRO DE PESSOAL

- Cargos em comissão, contrariando o artigo 37, incisos II e V da Constituição Federal, com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98, bem como decisão do Supremo Tribunal Federal. *Alega que as funções indicadas pela auditoria não são cargos de livre provimento "mas sim funções exercidas exclusivamente por servidor público de provimento efetivo"*

- O órgão mantém em seu quadro um servidor com mais de 70 anos, contrariando o artigo 40, inciso II, da Constituição Federal. *Informa que "por certo a atual administração corrigirá a situação".*

ITEM 7.3 - REGIME PREVIDENCIÁRIO

- pagamento de complementação de aposentadoria sem instituição de um regime de previdência complementar (artigo 40, § 14, combinado com o artigo 195, § 5.º, da Constituição Federal). *O responsável informa que após a promulgação da Lei Municipal nº 6.673/07 extinguiu-se tal pagamento e "o próximo passo será a estipulação de um regime previdenciário para os servidores ingressantes nos quadros a partir da promulgação de mencionada lei, o que certamente contribuirá para o futuro equilíbrio atuarial do sistema".*

ITEM 7.5 - PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- vários funcionários receberam mais de 60 horas-extras em seus contra-cheques, fato que contraria o artigo 59 da Consolidação das Leis do Trabalho. *Argumenta, em síntese, que "eventual e suposta violação ao regime do artigo 59 da CLT compete à Justiça do Trabalho ou ao Ministério Público do Trabalho apurar, caso julguem relevante a questão".*

ITEM 12.2 - RESULTADOS FISCAIS

- a contabilização das disponibilidades financeiras foi realizada de forma inadequada, não havendo correspondência entre os valores lançados nas contas do ativo financeiro e as contas de controle da disponibilidade financeira (contas de compensação). *O responsável admitiu o equívoco nos lançamentos.*

- Não atendimento integral aos prazos estipulados no artigo 2º das Instruções 02/2007 e 02/2008, conforme relatado no Acessório 1 - Acompanhamento da Gestão Fiscal. *Argumenta tratar-se de irregularidade formal passível de recomendação por este Tribunal.*

ITEM 14.1.1 - DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES - COBERTURA MONETÁRIA PARA DESPESAS EMPENHADAS.

- o Poder Executivo não atendeu ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Em síntese, o signatário afirma que a indisponibilidade indicada pela auditoria decorreu de despesas vinculadas a Convênios Federais cujos recursos deram entrada no início do exercício seguinte, oportunidade da liquidação dos restos a pagar, assim aduz que "analisando a conta de convênios, verifica-se uma receita realizada de aproximadamente R\$ 23.489.000,00 para uma despesa empenhada de R\$ 46.516.000,00. Aqui está, efetivamente, a razão para a suposta iliquidez apurada pela auditoria".*

Assevera ainda que se deve levar em conta "a distinção entre restos a pagar processados e não processados, fazendo uso apenas do primeiro, pois, o não processamento significa a sua suscetibilidade de cancelamento, haja vista a ausência de cumprimento do objeto que originou a efetivação do empenho".

ITEM 14.1.2 - AUMENTO DA DESPESA DE PESSOAL NOS ÚLTIMOS 180 (CENTO E OITENTA) DIAS DO MANDATO

- O Poder Executivo expediu atos que aumentaram a taxa da despesa de pessoal, com afronta ao disposto no artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal. *O responsável esclarece que o pequeno aumento apurado pela auditoria deve-se a "flutuação natural de despesas"; que as razões de tais flutuações são inúmeras, tais como:*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

regulamentação de gratificações e de adicionais de produtividade já previstos em lei, reenquadramento de servidores, promoções automáticas previstas no Plano de Carreira, aposentadorias, falecimentos e reintegrações judiciais de servidores.

ITEM 14.2.2 DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL

- a partir de julho, o município realizou gastos de publicidade e propaganda oficial, não atendendo o disposto no artigo 73, VI, "b" da Lei n°. 9.504, de 1997;
- os gastos de publicidade e propaganda superaram a média despendida nos 3 (três) últimos exercícios financeiros (2005/2007). Nesse contexto, não atendeu a origem ao artigo 73, VII da Lei Eleitoral.

O signatário informa que "a campanha publicitária de prevenção da rubéola foi autorizada pelo C. TSE, inexistindo qualquer irregularidade em sua veiculação"; sustenta ainda que "a competência institucional de apurar eventual violação a tal preceito legal é da Justiça Eleitoral, que não identificou qualquer problema na execução orçamentária relativa à publicidade institucional no exercício de 2008"

ITEM 15.3 - ATENDIMENTO ÀS INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL

- Ausência de encaminhamento dos contratos, de valor igual ou superior ao limite de remessa, descumprindo o artigo 7º da Instrução 2/2007, vigente à época;
- Desatendimento integral dos prazos estipulados no artigo 2.º das Instruções 02/2007 e 02/2008, conforme relatado no Acessório 1 - Acompanhamento da Gestão Fiscal.

Argumenta, em síntese, que medidas foram tomadas para que os desacertos não aconteçam novamente.

ATJ (fls. 170/177) manifesta-se pela emissão de Parecer Desfavorável às contas, especialmente em face do déficit orçamentário da ordem de 3,64 - considerando-se os repasses à Câmara Municipal como despesa orçamentária; da elevação do negativo resultado financeiro e do descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

SDG (fls. 178/180), por sua vez, considera satisfatórias as justificativas apresentadas pela origem para a questionada afronta aos artigos 21, parágrafo único e 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal e manifesta-se pela emissão de Parecer Favorável com ressalvas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

A equipe técnica apurou ainda os seguintes resultados:

<i>Aplicação no Ensino</i>	<i>- 28,56%</i>
<i>Despesas com FUNDEB</i>	<i>- 99,42%</i>
<i>0,58% empenhado e pago no primeiro trimestre de 2009</i>	
<i>Magistério - FUNDEB</i>	<i>- 69,65%</i>
<i>Despesas com Pessoal</i>	<i>- 46,67%</i>
<i>Aplicação na Saúde</i>	<i>- 26,51%</i>
<i>Déficit Orçamentário</i>	<i>- 1,49%</i>

Pareceres dos três últimos exercícios:

- Exercício de 2005 - TC 2807/026/05 - Parecer Favorável
- Exercício de 2006 - TC 3259/026/06 - Parecer Favorável
- Exercício de 2007 - TC 2396/026/07 - Parecer Favorável

Subsidiaram as presentes contas os Expedientes TC-166/013/09; TC-877/013/08; TC-49/013/09 e TC-722/013/09, objetos de comentário no item 11 do laudo técnico.

É o relatório.

GCECR
THM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

TC-001925/026/08

VOTO

Aplicação no Ensino - 28,56%
Despesas com FUNDEB - 99,42%
0,58% empenhado e pago no primeiro trimestre de 2009
Magistério - FUNDEB - 69,65%
Despesas com Pessoal - 46,67%
Aplicação na Saúde - 26,51%
Déficit Orçamentário - 1,49%

Os autos revelam que o município de Araraquara atendeu aos limites constitucionais exigíveis com despesas de pessoal e reflexos (46,67%) e aplicação na saúde (26,51%).

A auditoria destacou ainda o cumprimento das disposições contidas no artigo 212 da Constituição Federal visto que apurada a aplicação de 28,56% das receitas resultantes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

De igual forma, satisfeita a regra do artigo 21, "caput" da Lei nº 11.494 de 20.06.2007 em face da utilização dos recursos do FUNDEB no exercício de 2008 - 99,42% - 0,58% empenhado e pago no primeiro trimestre de 2009; demais, observa-se a aplicação de 69,65% dos valores na remuneração dos profissionais do magistério, o que revela observância do disposto no artigo 60, inciso XII do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A remuneração dos agentes políticos ocorreu no limite das Leis de fixação nº 6.180 e nº 6.181, de 26 de agosto de 2004; bem assim, os encargos sociais foram recolhidos regularmente.

Apurado déficit da execução orçamentária da ordem de 1,49% a resultar em aumento do déficit financeiro do exercício anterior¹; deste modo,

¹ /

	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>%</u>
Resultado Financeiro	R\$ (22.169.885,58)	R\$ (33.815.615,86)	52,53%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

recomendações deverão ser expedidas, pela 3ª Diretoria de Fiscalização, para que a municipalidade, doravante, procure obter resultados orçamentários superavitários, a fim de reduzir o passivo de curta exigibilidade. Registre-se ainda resultado econômico positivo de R\$ 8.092.054,81 e patrimonial indicando acréscimo de 7,71%, quando comparado a 2007².

A auditoria questionou o pagamento de benefícios ao ex-Prefeito com fundamento na Lei Municipal nº 3409/87 (item 2.2.5.2); observa-se, todavia, que em cumprimento à liminar concedida nos autos da Ação Civil Pública nº 973/08 movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra o município de Araraquara, o Executivo suspendeu os pagamentos ao ex-alcaide a partir de junho de 2008.

O Executivo efetuou repasses ao Legislativo em conformidade com o disposto no § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal, bem como promoveu a aplicação dos recursos advindos da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico - CIDE de acordo com a Lei Federal nº 10.336/01, e de importâncias decorrentes de multas de trânsito conforme disposições do artigo 320 do Código de Trânsito Brasileiro

Nota-se o atendimento à posição jurisprudencial deste Tribunal no que tange ao pagamento de precatórios judiciais. Neste sentido observa-se que foi liquidado em 2008 o valor total referente ao mapa orçamentário de 2007, não restando pendências ao final do exercício.

Há ressaltar, segundo o Índice Paulista de Responsabilidade Social - dados relativos aos exercícios de 2004 e 2006, que o município perdeu 38 posições no agregado longevidade (mortalidade infantil e perinatal dentre outros); demais, a taxa de mortalidade da população entre 15 e 34 e acima de 60 anos indicou patamares superiores aos índices apurados no Estado e na região³;

²	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>%</u>
Resultado Patrimonial	R\$ 104.998.603,57	R\$ 113.090.658,38	7,71%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

assim, políticas de saúde deverão ser aprimoradas com vistas à melhora dos indicativos anotados.

Em face das restrições do último ano do mandato a equipe técnica apontou aumento das despesas de pessoal nos últimos cento e oitenta dias do exercício, da ordem de 0,68%, bem como a realização de despesas sem suficiência financeira nos dois últimos quadrimestres de 2008, em desatendimento às disposições dos artigos 21, parágrafo único e 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No entanto, a origem demonstra que o aumento de 0,68% das despesas nos últimos 180 dias do exercício refere-se a acréscimos na folha de pagamento decorrentes de leis municipais editadas em períodos anteriores àquele vedado, tais como: gratificações e adicionais de produtividade, reenquadramento de servidores, aposentadorias e outros gastos já previstos em lei.

Da mesma forma, convencem os argumentos da origem em face da iliquidez verificada no final do exercício; assim, nota-se que em razão de Convênios celebrados com o Governo Federal e Estadual foram empenhadas verbas orçamentárias, *da ordem de R\$ 22.750.000,00*, não

3

Estatísticas vitais e Saúde	Município	Região de Governo	Estado	Existe política municipal de saúde específica para o grupo? Qual?
Taxa de Mortalidade da população entre 15 e 34 anos (por cem mil habitantes nessa faixa etária)	118,54	110,96	127,50	Sim. Trabalho da Secretaria de Trânsito em parceria com a Saúde, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros, onde foram definidas diretrizes para contenção dos acidentes de trânsito.
Taxa de Mortalidade da população de 60 anos e mais (por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3.864,01	3.823,06	3.750,80	Sim. Execução do Programa "Saúde do Idoso", Programa de Hipertensão e Diabetes e existência de um Centro de Referência do Idoso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

havendo, todavia, o recebimento das importâncias no exercício de 2008, mas somente no mês de janeiro do exercício seguinte, oportunidade em que foram liquidados os restos a pagar relativos às despesas vinculadas aos Convênios (R\$ 22.176.565,61) .

Demais, observa-se nos demonstrativos contábeis às fls. 318/319 do Anexo II - *situação dos restos a pagar* que o saldo devedor em 31.12, *indicado no quadro de fls. 60 do laudo técnico*, é composto por restos a pagar não processados, que não devem integrar o cômputo para a apuração da liquidez ao final do exercício.

Assim, refazendo-se os cálculos, observa-se que o município possuía disponibilidade financeira suficiente para arcar com os restos a pagar inscritos em 31.12.2008, em atendimento às disposições do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/00.

A origem apresentou satisfatórios esclarecimentos para o apontado nos itens 2.1.3 - *dívida ativa*; 2.2.5.4 - *pagamento de anuidade da rede "Mercociudades"*; 2.2.5.5 - *despesas com telefones celulares*; 5.1 - *contratos enviados ao Tribunal*; 7.3 - *regime previdenciário*; 14.2.2 - *despesas com publicidade* e 15.3 - *Atendimento às Instruções do Tribunal*.

Por fim, as demais falhas reveladas no laudo técnico apresentam-se merecedoras de recomendações; neste sentido, a 3ª Diretoria de Fiscalização, mediante ofício, recomendará ao Executivo que adote medidas saneadoras e, doravante, observe o regular procedimento em face do apontado nos itens 1 - *planejamento e execução física*; 6 - *ordem cronológica de pagamentos*; 7.1 - *quadro de pessoal*; 7.5 - *pagamento de horas-extras* e 12.2 - *resultados fiscais*.

Nestas circunstâncias, voto pela emissão de **Parecer Favorável às contas do Prefeito do Município de Araraquara, exercício de 2008**, excetuando-se os atos porventura pendentes de apreciação.