

CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 14/06/10**

CONTAS ANUAIS

44 TC-001589/026/08

Prefeitura Municipal: Estrela d'Oeste.

Exercício: 2008.

Prefeito(s): Pedro Itiro Koyanagi.

Acompanha(m): TC-001589/126/08 e Expediente(s): TC-000519/011/08.

Auditada por: UR-11 - DSF-I.

Auditoria atual: UR-11 - DSF-I.

Em apreciação, no processo em epígrafe, as contas anuais, atinentes ao exercício de 2.008, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTRELA D'OESTE.

A conclusão do laudo de auditoria, elaborado pela Unidade Regional de Fernandópolis, apresentou, em síntese, ressalvas aos seguintes aspectos:

1. **PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA** - A LDO não prevê critérios para limitação de empenhos e para concessão de auxílios/subvenções/contribuições, fator agravado pela inexistência de lei específica e divergência entre os valores inicialmente fixados e os efetivamente repassados; A LOA permite abertura de créditos adicionais suplementares até 20%;
2. **FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS** - A contabilização de recursos oriundos de transferências governamentais apresentou diferenças a respeito dos repasses do FPM, no valor de R\$ 7.728,61, do ICMS, no valor de R\$ 42.684,58 e do IPVA, no valor de R\$ 85.558,34; O valor dos créditos abertos por suplementação e/ou anulação, denotam falhas na elaboração das peças orçamentárias bem como falta de comprometimento do administrador com o cumprimento das metas pré-estabelecidas;
3. **DÍVIDA ATIVA** - Não houve levantamento geral para atualização do Cadastro Técnico Mobiliário, bem como não houve atualização da planta genérica do Município, a qual permanece inalterada desde 1997; Indisposição para melhora da cobrança da dívida ativa, o que resultou em cancelamento de débitos pela inatividade da administração pública; Falta de adoção de

procedimentos de compensação nos termos do artigo 170 do Código Tributário Nacional, e dívida ativa registrada em nome de servidores;

4. **CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - CIDE:** O Município não aplicou a integralidade da Contribuição sob Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, conforme os art. 1A e 1B da Lei nº. 10.336, de 2001, em despesas com infra-estrutura de transporte;
5. **ROYALTIES** - O Município não movimenta, em conta vinculada, sua receita de royalties, daí ensejando o desvio de finalidade;
6. **OUTRAS DESPESAS** - Empenhos sem assinatura do ordenador da despesa, contrariando o artigo 62 da Lei n. 4.320/64; Concessão de adiantamentos a Agentes Políticos, contrariando os dispositivos pertinentes da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, bem como a Lei Municipal n. 1.871/93; Concessão de adiantamentos ao serviço social do município, figura estranha ao conceito de servidor público, contrariando os dispositivos pertinentes das mencionadas leis; A Administração Pública Municipal se valeu das despesas realizadas em regime de adiantamento como forma de fuga do processamento normal da despesa e, conseqüentemente, do processo licitatório legalmente exigido; concessão de adiantamentos para servidores em alcance ou responsáveis por dois adiantamentos; Falta de justificativa para os gastos e distribuição de medicamentos sem receita médica, atentando contra o princípio da motivação dos atos administrativos; Ausência de documentos de quitação de responsabilidade ou comprovante de devolução de valores; Inobservância do prazo para prestação de contas referente aos adiantamentos liberados; realização de despesas impróprias e com descrição de produtos ou serviços genéricos, designados apenas como "despesas";
7. **RESULTADOS** - O resultado da execução orçamentária da administração direta evidencia um déficit de 9,51%, no valor de R\$ 1.432.835,35; O déficit orçamentário de 2008 aumentou em 1.266,01% o déficit financeiro retificado de 2007; O Resultado econômico apresentou déficit de 425,71%, comparado ao exercício anterior, evidenciando resultado negativo de R\$ 926.834,24;
8. **LICITAÇÕES** - Contratação com empresa cuja participação era vedada; o Convite nº 012/SL/2008, aberto em 09/06/2008, a Prefeitura contratou o 1º dispositivo da obra pelo valor de R\$ 136.537,57 e, através do Convite

nº 016/SL/2008, contratou o 2º dispositivo pelo valor de R\$ 127.740,00, cuja soma de valores submeteria o objeto licitado à modalidade licitatória denominada Tomada de Preços; licitações de obras de recapeamento asfáltica foram fracionadas para submissão a modalidade licitatória menos formal e competitiva quando se analisa os convites nºs 009/SL/2008, 015/SL/2008 e 018/SL/2008, sendo que os dois últimos foram abertos no mesmo dia (16/06/2008); na Tomada de Preços nº 001/SL/2008, a origem promoveu a publicação na imprensa oficial da União e do Estado, porém não promoveu a publicação em jornal diário de grande circulação no Estado; A Administração, em seus processos licitatórios, deixa de formalizar pesquisas de preços para a aferição prévia do preço real de mercado; DISPENSAS/INEXIGIBILIDADES: fracionamento de objetos para fuga do processo licitatório; a origem contratou as apresentações artísticas das duplas "Edson & Hudson", "Chitãozinho & Xororó", "Gino & Geno" e "Christian & Ralf", pelo valor total de R\$ 418.000,00 - o fundamento que justifica a inexigibilidade abarcada pelo dispositivo legal é a exclusividade de empresário - nenhuma das duas empresas contratadas, para apresentação das duplas sertanejas, possuía a condição de empresário exclusivo dos profissionais do ramo artístico, na realidade, serviram apenas como intermediárias, reservando uma data com o verdadeiro empresário exclusivo - portanto não eram empresárias exclusivas dos contratados, fato que descaracteriza a inexigibilidade - nas inexigibilidades falta justificativa dos preços;

9. **CONTRATOS** - Convênio CDHU - Falhas em procedimentos licitatórios; Atraso na conclusão das obras; Elevações consecutivas e consideráveis no valor inicialmente previsto para o total das obras; Gerenciamento da folha de pagamento - a contratação direta, em virtude da existência de outras instituições financeiras no Município, oficiais e privadas, impediu que a Prefeitura selecionasse a proposta mais vantajosa ao erário;
10. **PESSOAL** - nenhum dos cargos de provimento em comissão, atualmente existentes no Quadro de Pessoal da Prefeitura Municipal de Estrela D'Oeste, possui em seu ato de criação a definição das atribuições do cargo - essa falha impede a aferição do desenvolvimento de atribuições de direção, chefia e assessoramento e

macula de inconstitucionalidade o ato de criação dos mencionados cargos; verificou-se a existência de servidor com remuneração superior aos subsídios do Prefeito Municipal, servidor Sr. João Carlos Maraia, em desacordo com o preceito constitucional previsto no artigo 37, XI, bem como, a manutenção de pessoas com idade superior a 70 (setenta) anos, fatos que estão sendo objeto de estudo nos autos apartados das contas de 2007, Processo TC-800095/103/07, (Apartado do TC-2060/026/07); ADMISSÃO DE PESSOAL - existência de atos de admissão de pessoal ocorridos nos exercícios de 2006 e 2007, não comunicados a este Tribunal e em atenção ao item 10.5 da Ordem de Serviço SDG nº 02/2009, a fiscalização requisitou a relação integral dos admitidos. O assunto está sendo tratado nos Processos TC-982/011/09 e TC-983/011/09;

11. **TESOURARIA** - disponibilidades de caixa não depositadas integralmente em bancos estatais;
12. **ALMOXARIFADO** - existência de apenas um almoxarifado, fato que vicia a separação entre materiais adquiridos e destinados exclusivamente à educação e à saúde, controle de combustíveis que não permite controle de gestão de consumo;
13. **BENS PATRIMONIAIS** - diferença entre o inventário emitido em 05/01/2009 e o Balanço Patrimonial apresentado, falta de emissão de Termos de Guarda e Responsabilidade de seus bens patrimoniais e existência de bens patrimoniais não emplantados;
14. **LIVROS E REGISTROS** - Ausência de fidelidade entre as informações registradas no Sistema AUDESP e na contabilidade mantida na origem;
15. **LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL** - Resultado nominal desfavorável ante à realização de despesas acima das metas fixadas, com aumento da dívida fiscal líquida; Aumento do estoque de Restos a Pagar em 302,65% em relação ao exercício anterior, sendo que as baixas ocorridas ficaram aquém do parâmetro que indicaria redução integral no exercício;
16. **RESTRIÇÕES DE ÚLTIMO ANO DE MANDATO** - O Poder Executivo não atendeu ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal; O Poder Executivo efetuou despesas com publicidade e propaganda após o mês de julho/2008, ano eleitoral; A despesa com publicidade e propaganda em ano eleitoral superou a média dos 03 (três) últimos exercícios;

17. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** - não-cumprimento das entregas de documentos em meio eletrônico, o que foi objeto de vários alertas nos autos do TC-1589/126/08, além de prestar informações contraditórias no que diz respeito à admissão de pessoal, conforme comentado em item próprio;
18. **DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES: Expediente TC-000519/011/08** - A Prefeitura Municipal de Estrela d'Oeste comunicou solicitação de autorização ao Ministério da Fazenda, para contratar empréstimo junto ao Banco do Brasil. A auditoria informou que a operação de crédito não foi concretizada durante o exercício.

A Autoridade responsável, notificada regularmente, ofereceu esclarecimentos em face do conteúdo do relatório de Auditoria.

A Secretaria-Diretoria Geral manifestou-se a partir da análise da peça justificatória, em confronto com o conteúdo do relatório e demais elementos que integram a instrução processual, pela emissão de parecer desfavorável aos demonstrativos em exame.

Abaixo, verifica-se o comportamento da Administração, no que concerne à condução dos setores e segmentos fundamentais de gestão, assim como os principais indicadores econômico-financeiros:

1. Em prol da manutenção e do desenvolvimento do Ensino, a Administração despendeu 27,36% da receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, a Prefeitura aplicou 76,71% da Receita do FUNDEB.
3. A aplicação dos recursos do FUNDEB atingiu 100,00% dos valores recebidos;
4. Em favor do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde, a Administração aplicou 19,88% do Produto da Arrecadação de Impostos Diretos e Transferências Constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos, da ordem de 43,69% da Receita Corrente Líquida, manteve-se dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

6. O resultado da execução orçamentária evidenciou, conforme o laudo de auditoria, déficit de R\$1.432.835,35, equivalente a 9,51% da Receita Arrecadada, que descontados os restos a pagar não processados, o resultado passa a superavitário em R\$379.638,60, equivalente a 2,51% da receita arrecadada.
7. O resultado financeiro do exercício anterior evidenciou déficit de R\$204.586,30, e no exercício, aumento para R\$1.546.012,92, que, após descontados os restos a pagar não processados, de R\$ 1.812.473,95, o resultado financeiro passa a ser superavitário de R\$266.461,03.
8. O resultado econômico, no exercício em exame, foi negativo.
9. O resultado Patrimonial foi positivo.
10. A Dívida Consolidada Líquida, ao término do exercício em exame, foi de R\$573.671,89, (4,28% da RCL) ao passo que no exercício anterior essa dívida representou 6,01% da receita corrente líquida.
11. O Município pagou os precatórios a que estava obrigado a pagar.
12. Não foram constatados pagamentos a maior aos Agentes Políticos — Prefeito e Vice-Prefeito.

É o relatório.

Ala.

Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2.008, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTRELA D'OESTE.

As receitas arrecadadas de impostos e aquelas oriundas do Fundeb, durante o transcorrer do exercício examinado, foram aplicadas pela municipalidade, conforme determinam os dispositivos legais e constitucionais, quais sejam:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	27,36%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	76,71%	Mínimo = 60%
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
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	19,88%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	43,69%	Máximo = 54%

Os aspectos orçamentários e financeiros apresentados no laudo de auditoria comportam algumas considerações.

A equipe de auditoria, através dos demonstrativos contábeis, apurou um déficit orçamentário de R\$1.432.835,35, equivalente a 9,51% da Receita Arrecadada, ocasionando reflexos nos demais resultados, especialmente, no financeiro, elevando-o em mais de 600%.

Em relação a essa situação, a defesa, em suas argumentações, bem demonstra que a maior parte dos restos a pagar não estavam processados, além de os recursos de convênios firmados com a União e com o Estado não terem entrado nos cofres do Município durante o exercício de que se cuida, fato que prejudicou sensivelmente os resultados orçamentário e financeiro apurados pela auditoria.

Restos a pagar não processados não podem, de fato, exercer qualquer influência no endividamento do Município. Isso porque não há obrigação de pagar o fornecedor sem a entrega dos bens ou sem a prestação de serviços, consoante reiteradamente vem decidindo a Corte.

Descontando-se os restos a pagar não processados de R\$1.812.473,95, registrado no balanço patrimonial da Prefeitura, de fls. 24/27 do anexo I, do total das despesas empenhadas, no valor de R\$ 16.504.012,03, obtém-se um montante de despesa efetiva, da ordem de R\$14.691.538,08.

Confrontando-se, desta feita, a receita arrecadada de R\$15.071.176,68 com a despesa efetiva de R\$14.691.538,08, obteve a municipalidade um superávit orçamentário de R\$379.638,60, que corresponde a 2,51% da receita arrecadada.

Consequentemente, o resultado financeiro passa a ser superavitário em R\$266.461,03.

Nada obstante, a comprovada ausência de recebimento, no momento próprio, de recursos decorrentes de convênios firmados com a União e com o Estado é fator que justifica a existência de desequilíbrio orçamentário, conforme decidiu o E. Plenário, na última sessão de 09/06/2010, ao reformar o r. Parecer desfavorável emitido nos autos do processo TC - 1611/026/08, referente às contas da Prefeitura Municipal de Indaporã, exercício de 2.008.

"...

Como evidenciam os elementos do processo, a Administração realizou diversas despesas que deveriam ser cobertas por recursos estaduais e federais, cujos repasses não foram efetuados em tempo hábil, o que provocou o involuntário desequilíbrio orçamentário, no montante de R\$ 698.231,57, equivalente a 7,13% da arrecadação, bem como a elevação do déficit financeiro que, em 31 de dezembro de 2008, alcançou R\$ 942.963,17.

Verifica-se, na espécie, que os gastos inscritos em "Restos a Pagar", vinculados a recursos provenientes de Convênios, atingiam a cifra de R\$ 808.287,10, cuja quantia superava o valor do déficit orçamentário (R\$ 698.231,57).

Resta claro, portanto, que se os recursos previstos tivessem ingressado nos cofres municipais, tal como era avençado, a situação seria bem diferente, pois a Administração teria obtido superávit orçamentário, assim como poderia registrar um inexpressivo resultado financeiro negativo.

Por esse raciocínio, tem-se, ainda, que disponibilidades de caixa eram suficientes para saldar os compromissos assumidos, não havendo falar em afronta ao artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
..."

Também nessa direção decidiu o E Plenário nos autos do processo TC - 2453/026/02, que tratou das Contas Prefeitura Municipal de Nova Luzitânia, referentes ao exercício de 2002, Sessão de 31/08/2005.

..."
De fato, os resultados desfavoráveis que ensejaram a reprovação das contas foram causados, em verdade, pelo saldo residual de empenhos globais que evidenciam, única e tão somente, que a Administração havia reconhecido e contabilizado o valor integral das despesas, contudo, para essa dívida de curto prazo, que se constituiu em um saldo de restos a pagar não processado, já existiam recursos garantidos pelos convênios que haviam sido anteriormente celebrados, cujo efetivo ingresso nos cofres do Município, porém, estava condicionado às medições das respectivas obras.
..."

Sendo assim, após os ajustes efetuados, verifica-se que a Administração apresentou equilíbrio em suas finanças.

Contribui no juízo positivo das contas a redução da dívida consolidada líquida de 6,01% da receita corrente líquida, no exercício anterior, para 4,28%, em 2008, dessa mesma receita.

Quanto ao cumprimento do artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o laudo de auditoria apontou que o Município passou de uma situação de liquidez em 30/04/08 para uma situação de insuficiência financeira em 31/12/08.

Quanto a isso, nada obstante as alegações apresentadas pelo senhor Alcaide, verifica-se que houve equívoco no cálculo efetuado pelo órgão de instrução da Casa, pois foram utilizados indevidamente restos a pagar não processados.

Confrontando-se os restos a pagar processados em 31/12/08, no valor de R\$193.264,84, inscritos no balanço patrimonial, com a disponibilidade de caixa, de R\$885.775,33, registrada no balanço financeiro, verifica-se que houve sobra líquida de caixa.

Constatado está que a municipalidade atendeu o disposto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em relação ao parágrafo único, do artigo 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal, observou-se uma diminuição nas despesas de pessoal, indicando o atendimento ao dispositivo legal em comento.

Em relação ao apontamento no tópico "Outras Despesas", de que foram concedidos adiantamentos aos agentes políticos, por estarem as despesas devidamente discriminadas no documento fiscal, ou na prestação de contas, demonstrando a transparência em qualquer tipo de gasto realizado com o recurso público, afasta-se qualquer censura.

Deve ser objeto de análise em autos apartados as questões suscitadas pela auditoria referentes à concessão irregular de adiantamentos a servidores em alcance e à utilização indevida em despesas que deveriam ser realizadas pelo regime normal com prévia realização de procedimento licitatório.

No tópico "licitações", a auditoria apontou uma série de falhas, das quais, a impropriedade de maior expressão contida no Convite nºs 22/08 (R\$99.033,13), objetivando a execução de revitalização da Avenida São Paulo e construção de espelho d'água; no Convite nº 23/08 (R\$140.000,00), para construção de um portal de entrada na via de acesso João Prato; e no Convite nº 24/08 (R\$139.855,60), para construção de arena de rodeio no recinto de exposição Agenor Rodrigues Gomes, diz respeito ao autor dos projetos ser o mesmo profissional envolvido em equipe técnica de empresa vencedora dos certames.

Em face disso, proponho que o assunto, contido nos três procedimentos licitatórios, seja tratado em autos próprios distintos, mas de forma conjunta.

Quanto às demais falhas: utilização de modalidade de licitação incompatível, falta de pesquisa de preços, ausência de publicação em jornal de grande circulação, bem como processos de dispensas à realização de festividades, deverão ser efetivamente eliminadas, observando, assim, com maior rigor a Lei Federal nº 8.666/93.

Relativamente às contratações de bandas sertanejas, creio que as justificativas foram suficientes para afastar a maioria das anotações da auditoria, sem contar que se trata de artistas consagrados, de grande reconhecimento público, compatível, portanto, com as disposições contidas no regramento legal.

No capítulo "pessoal", o laudo de auditoria detectou que, no quadro de pessoal, não há definição das atribuições dos cargos que integram a estrutura funcional, situação que propicia eventuais desvios de funções e não permite analisar se as nomeações para cargos de provimento em comissão se revestem das atribuições de direção, chefia e assessoramento apregoadas no inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal.

Nesse sentido, o defendente anunciou a edição de Lei Complementar que alberga a descrição das atribuições dos respectivos cargos, a fim de sanear a questão.

Diante disso, fica determinado à auditoria que em próximo roteiro verifique a sua efetiva implementação.

No tocante ao servidor municipal com idade superior a 70 anos, informou a defesa que a situação já não persistia no exercício seguinte. De qualquer forma, as justificativas ofertadas foram suficientes para afastar o apontamento.

Constatou-se que houve recolhimentos dos encargos sociais e, ainda, que os repasses dos duodécimos à Câmara Municipal ocorreram regularmente, de acordo com o dispositivo constitucional pertinente.

No laudo de auditoria constaram outras falhas, nenhuma dela significativa, algumas mereceram plausíveis esclarecimentos pela defesa e as demais, anotadas nos capítulos: dívida ativa; Cide; royalties; "outras despesas"; inconsistências contábeis; contratos; almoxarifado; bens patrimoniais; e gastos com publicidade e propaganda, devem ser objeto de especial atenção da Prefeitura, para que sejam efetivamente eliminadas.

Outro aspecto a ser destacado refere-se à atuação qualitativa da Administração em área de vital importância dos Municípios Brasileiros, que é a saúde.

Verifica-se que o desempenho operacional do Município, segundo dados obtidos da Fundação SEADE, consolidados no quadro abaixo, necessita correções.

Estatísticas Vitais e Saúde	Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	2008	36,14	13,22	12,56
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	2008	36,14	15,86	14,56
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2008	-	71,90	120,75
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2008	3.652,60	3.444,68	3.656,94
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	2008	6,02	6,96	7,13

Analisando os índices obtidos, infere-se que as taxas de mortalidade infantil e na infância destoam dos demais índices obtidos pelo município. Esses índices encontram-se bem acima da média da região de governo e da média estadual.

Cabe salientar, quanto a eles, que as médias do Estado e da Região em que está localizado o Município devem ser tomadas como referência para o balizamento das políticas públicas da Administração.

Ainda neste espírito, frise-se que o limite constitucional de 15% de gastos em saúde corresponde ao mínimo aceitável e, de modo algum, a meta a definir as ações da Gestão. Deve, antes, o Executivo Municipal orientar-se por indicadores que revelem o verdadeiro estado da saúde pública no Município.

Depreende-se, portanto, a necessidade de uma maior atenção com as políticas de saúde pública da Prefeitura Municipal, pois, repita-se, a despeito do cumprimento dos limites de gasto no setor, é evidente o imperativo de maiores esforços para as devidas correções.

No mérito, VOTO no sentido da emissão de Parecer **FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2.008, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTRELA D'OESTE, ressaltando os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício, dirigido ao órgão de origem, transmitindo-se-lhe recomendação para adoção de providências no sentido da não repetição das falhas evidenciadas, especialmente para que observe com rigor a lei de licitações e contratos, bem como envidar esforços para, na área da saúde, melhorar os índices relativos às taxas de mortalidade infantil e na infância observados no Município.

Determino a formação de autos próprios para as despesas provenientes dos Convites n°s 22/08, 23/08 e 24/08, as quais deverão ser tratadas de forma distinta, porém com tramitação conjunta.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

Ala