

CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 24/08/10**

CONTAS ANUAIS

54 TC-001752/026/08

Prefeitura Municipal: Caiuá.

Exercício: 2008.

Prefeito(s): Magni Nelson de Oliveira Pato e Paulo Sérgio Pinto de Souza.

Período(s): (01-01-08 a 18-06-08) e (19-06-08 a 31-12-08).

Advogado(s): Paulo Rogério Kuhn Pessoa e outros.

Acompanha(m): TC-001752/126/08.

Auditada por: UR-5 - DSF-I.

Auditoria atual: UR-5 - DSF-I.

Em apreciação, as contas anuais, relativas ao exercício de 2.008, da PREFEITURA MUNICIPAL DE CAIUÁ.

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

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

1. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - A LOA contém autorização para abertura de créditos orçamentários em até 20%, em percentual superior à inflação estimada para o período, tendo sido, no entanto, aberto um percentual de 32,68% em relação à despesa final fixada;
2. ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - Na lista classificatória do Índice Paulista de Responsabilidade Social, o Município ganhou 136 posições no item longevidade, tendo, porém, no quesito escolaridade, recuado 52 posições; A taxa de gravidez na adolescência é superior aos indicadores observados na Região de Governo de Presidente Prudente, assim como, no próprio Estado de São Paulo; Os indicadores na saúde foram:

Estatísticas Vitais e Saúde - Ano 2008	Município	Região de Governo	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)¹	0,00	10,77	13,07
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)²	0,00	13,25	15,2
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)³	107,64	99,73	127,5
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)⁴	3.620,69	3.682,36	3.750,80
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)⁵	14,52	8,31	7,31

O Município logrou sucesso em atingir a meta proposta para 2007 pelo Ministério da Educação, mostrando também evolução em relação ao desempenho obtido em 2005; Os indicadores na educação foram:

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB⁶	Anos Iniciais do Ensino Fundamental			
	IDEB Observado		Metas	
	2005	2007	2007	2021
Rede Municipal Brasil	3,4	4,0	3,5	5,7
Rede Privada Brasil	5,9	6,0	6,0	7,5
Rede Estadual São Paulo	4,5	4,7	4,6	6,6
Rede Municipal	4,3	4,9	4,3	4,7

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.

6 O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep / MEC), tendo como objetivo traçar um retrato e metas para o sistema de ensino no Brasil. Maiores detalhes podem ser obtidos em: http://ideb.inep.gov.br/Files/Site/Download/Ideb-nota_explicativa16_09_08.pdf.

3. FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS - Montantes cobrados pelo consumo de água estão abaixo do valor de mercado, vez que, são fixados por categoria de consumidor, não importando o volume efetivamente consumido; Déficit de R\$ 156.638,20 entre a receita arrecadada e a despesa realizada pelo Departamento de Água e Esgoto; Descaso na cobrança de receitas próprias;
4. DÍVIDA ATIVA - Não expedição de notificação aos inadimplentes das taxas de água e esgoto, cujo montante de inscrição correspondeu a 92,06% da receita arrecadada com o serviço; Procedimento de cobrança ineficaz, tendo em vista a recuperação de apenas 1,04% do estoque existente no exercício anterior; Descumprimento de acordos de parcelamento de débitos referentes à devolução de valores recebidos indevidamente por Vereadores, com a complacência tácita do Executivo Municipal;
5. APLICAÇÃO NO ENSINO - Impugnações da Auditoria no montante de R\$ 12.779,27, em virtude de gastos com alimentação, aquisição de uniformes, pagamento de pedágios de veículos da Prefeitura em serviço para setores estranhos ao ensino, assim como, em função da existência de diversas despesas miúdas, sem a devida comprovação do interesse público; Não aplicação do saldo residual do FUNDEF, no montante de R\$ 59.040,97, em afronta à Lei nº 9.424/96;
6. PRECATÓRIOS - Município não possui controle dos credores de precatórios; Origem não forneceu os Mapas Orçamentários ou Ofícios Requisitórios recebidos em 2007, para inclusão no exercício de 2008, prejudicando assim a aferição do cumprimento da posição jurisprudencial desta Corte; Quebra de ordem cronológica dos precatórios, em desobediência ao artigo 100, da Constituição Federal, além de infração ao princípio da impessoalidade, verificado no pagamento dos montantes relativos ao grupo de credores do Processo n. 031/1997; Pagamento de R\$ 153.527,51, não inserido nos precatórios da Justiça do Trabalho, referente a ações trabalhistas movidas contra entidade mantida pela Prefeitura (Associação de Usuários do Centro Comunitário de Promoção Social de - AUCCPS);
7. OUTRAS DESPESAS - Despesas com viagens sem a devida comprovação de sua finalidade pública, inexistindo descrição dos objetivos e da necessidade de sua realização, em desacordo com jurisprudência do

Tribunal, devendo, por conseguinte, ser devolvidos aos Cofres Públicos a importância de R\$ 4.546,69; Concessão de adiantamento para despesas pequenas, sem a demonstração de motivação ou mesmo de justificativa para a ausência de prestação de contas; Inobservância dos princípios constitucionais da economicidade e legalidade (artigos 37 e 70, CF/88), transparência (artigo 1º, §1º da LRF), razoabilidade (artigo 111 da Constituição Estadual), na execução das despesas com adiantamentos; Inexistência de avaliação de custo-benefício no controle de peças e serviços, assim como, na manutenção de veículos da Administração; Infringência ao princípio da economicidade e eficiência administrativa, consubstanciados nos artigos 70 e 37, caput, da Constituição Federal;

8. RESULTADOS - Registros contábeis não confiáveis, tendo em vista a substituição das peças contábeis entregues na prestação de contas durante a fiscalização in loco e, posteriormente, no momento da elaboração do relatório, constatando-se inúmeras inconsistências; Discrepância somando R\$ 1.005.369,69 de restos a pagar, nos diversos demonstrativos apresentados referentes à Dívida Flutuante; Diferença de R\$ 92.449,93 entre o saldo patrimonial apurado pela Auditoria e aquele apresentado no Balanço Patrimonial; Abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação em montante maior do que o excesso verificado no exercício, sem que houvesse amparo em superávit financeiro do exercício anterior;
9. LICITAÇÕES - Ausência de pesquisa de preços, impossibilitando a aferição da compatibilidade dos valores praticados com os de mercado, em afronta ao artigo 48, além do artigo 43, inciso V, da Lei nº 8.666/1993; Origem se limita a informar a existência da dotação orçamentária para abertura da licitação, sem mencionar o valor disponível; Índícios de formação de conluio em certame, em infringência ao artigo 44, § 2º, da Lei nº 8.666/93, além de desrespeito ao princípio da moralidade administrativa, consoante o artigo 37, caput, da Constituição Federal; Edital do Convite nº 23/2008 fixou visita técnica em horário e data únicos, em desacordo com entendimento da Casa, tendo apenas duas empresas apresentado proposta; Valores apurados como não licitados para cada gênero ultrapassam o limite estabelecido pelo inciso II do artigo 23 c.c. o

inciso II artigo 24 da Lei n. 8.666/93, constituindo violação aos artigos 37, inciso XXI, da CF e ao artigo 2º da Lei n. 8.666/93;

10. EXECUÇÃO CONTRATUAL - Serviços de Assessoria Jurídica não possuem natureza especial, tendo sido inclusive elaborado parecer jurídico contrário à sua contratação, alegando que a demanda processual existente é compatível com o número de procuradores da Administração. Além disto, ajuste contratual possui cláusula de prorrogação do contrato em desacordo com o artigo 57, § 2º, da Lei n. 8.666/93; Contratação de escritório advocatício para assessoria na área educacional, sem a devida comprovação de especialização e cujo objeto era antes executado pela firma contratada para os serviços jurídicos; Firma de consultoria de contabilidade, EDCEL Contabilidade Pública S/C Ltda, realiza todos os serviços atinentes ao cargo de contador, a despeito da função representar uma atividade-fim do serviço público, o que não foi desempenhado a contento, em vista das inúmeras incongruências encontradas nas peças contábeis da Prefeitura, além do ajuste contratual celebrado não ter seguido o modelo da minuta anexada ao edital, desobedecendo ao disposto no artigo 62, § 2º, da Lei nº 8.666/93; Objeto do contrato ajustado com a empresa SEFRAR - Assessoria Técnica, Contábil e Administrativa (Celso Geraldo Rocha) é idêntico ao celebrado com a empresa EDCEL, coincidindo também a data de assinatura dos ajustes, tendo sido, porém, emitido parecer jurídico contrário apenas à contratação da segunda; No Convite nº 14/2008, visando à contratação de empresa para elaboração do plano diretor do município, foram incluídas exigências inexistentes na minuta contratual integrante do edital, além de ter sido prorrogado o prazo de vigência e, também, reajustado o preço pactuado sem justificativas, em desacordo com o termo contratual e artigo 57, § 2º, da Lei n. 8.666/93;
11. CONVÊNIO CDHU - Não devolução de saldo no valor de R\$ 2.522,05, referente a convênio encerrado em 2004;
12. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS - Descumprimento;
13. QUADRO DE PESSOAL - Incompatibilidade entre o quadro de pessoal apresentado e o número de cargos criados por lei na Municipalidade, verificando-se ainda um número excessivo de cargos criados e providos; Existência de cargos em comissão sem as características de direção,

de chefia ou de assessoramento, como determina o artigo 37, inciso V, da CF; Ofensa ao princípio da isonomia e infringência ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal; Concessão de adicional de insalubridade a cargos não incluídos em laudo técnico; Concessão de gratificação de nível superior a funcionários cujos cargos já exigem a referida formação; Pagamento de horas extras acima de duas horas diárias, em desacordo com o estabelecido pelo artigo 59 da CLT, além de pecúnia de domingos e feriados, gerando potencial passivo trabalhista;

14. ENCARGOS SOCIAIS - Não recolhimento do FGTS dos servidores contratados por prazo determinado; Descumprimento de parcelamento celebrado para pagamento de dívida com o Instituto de Previdência de - IPRECA, vez que, houve o pagamento apenas da primeira parcela do acordo; Recolhimento em atraso do PASEP, acarretando a incidência de juros e multa, em prejuízo ao Erário;
15. TESOURARIA - Pendências na conciliação bancária de 31.12.2008, referentes aos exercícios de 2004 a 2007, levantando indícios do desvio de recursos, tendo sido já apontadas desde o exercício de 2005, sem o devido saneamento;
16. BENS PATRIMONIAIS - Ausência de termos de responsabilidade nas salas/repartições do Paço Municipal, contrariando o disposto no artigo 94 da Lei Federal n. 4.320/64; Inúmeros bens não estavam nos locais indicados pelas respectivas fichas patrimoniais;
17. TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA - Não divulgação do PPA e do parecer prévio do Tribunal de Contas na página eletrônica do Município; Publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 1º bimestre, fora do prazo;
18. RESTRIÇÕES DE ÚLTIMO ANO DE MANDATO - Não atendimento ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, em decorrência da majoração da iliquidez de caixa de R\$ 563.932,94, em 30.04, para R\$ 617.763,80, em 31.12.2008, derivada da exclusão nas disponibilidades de caixa de um valor de R\$ 124.742,03, referente a consignações; Gastos em publicidade e propaganda oficial ao longo de 2008, superaram R\$ 31.703,80, a média observada no triênio anterior de R\$ 10.173,54, em desacordo com o artigo 73, VI, "b" da Lei nº 9.504/97; Publicações a título de promoção pessoal dos chefes do

Poder Executivo que exerceram mandato no período em exame;

19. ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES/INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL - Não encaminhamento de toda a documentação via Sistema AUDESP, referente à prestação de contas do exercício de 2008 no prazo estabelecido, em desacordo com os incisos XIX, XXVI a XXXI do artigo 1º das Instruções n. 02/2008; Balancetes Isolados/Consolidados de dezembro e encerramento transmitidos após a fiscalização in loco, dificultando a elaboração do Relatório; Não encaminhamento das planilhas "Cadastro Eletrônico de Obras em Execução", referentes ao 1º e 2º semestres de 2008, conforme artigo 42 das Instruções n. 02/2007; Não atendimento das recomendações do Tribunal dos Pareceres de 2004 e 2005 no que tange às Receitas, Dívida Ativa, Licitações, Falta de procedimento Licitatório, Execução Contratual, Ordem Cronológica de Pagamentos, Quadro de Pessoal, Cargos em Comissão e a Encargos Sociais.

De outro lado, o Relatório de Auditoria destacou a rigorosa observância dos limites legais de despesas, especialmente, no tocante à saúde, à educação e ao dispêndio com pessoal. Na penúltima, foram também regulares os percentuais de aplicação dos recursos originados do FUNDEB com profissionais do magistério.

Desta sorte, diante dos apontamentos da Auditoria, a Autoridade Responsável, devidamente notificada, trouxe uma série de contra-razões, a seguir sintetizadas:

- a. FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS - *Municipalidade "editou decreto atualizando os valores da Unidade Fiscal do Município que serviu de base para atualização dos débitos tributários e fez de acordo de parcelamentos administrativos com os contribuintes que estavam inadimplentes com o Poder Público Municipal".*
- b. APLICAÇÃO NO ENSINO - *Em relação às inconsistências entre o AUDESP e as peças contábeis, "qualquer que tenha sido a inconsistência, se torna irrelevante, uma vez que, conforme manifestação da própria fiscalização (fl. 31.), "O município de cumprimento ao art. 212 da Constituição (25% na educação infantil e no ensino fundamental), bem assim ao art. 60, XII do ADCT (60% do*

FUNDEB para remuneração dos profissionais do magistério da educação básica)" e também pela apuração da própria auditoria (fls. 69), o Município de , no exercício de 2008, aplicou 28,87% (...) das Receitas de Imposto e Transferência no ENSINO". Ademais, argumentou que a não aplicação do saldo residual de exercícios anteriores não é um desvio de finalidade, vez que, os valores estão depositados em conta vinculada específica, tendo sido utilizado no exercício de 2009, R\$ 18.962,50, restando saldo de R\$ 42.400,62.

- c. OUTRAS DESPESAS - Atribui as despesas com viagens à necessidade de buscar junto aos governos estadual e federal recursos para a Municipalidade, sendo o Chefe do Executivo Municipal geralmente acompanhado por assessores ou mesmo por representantes do Legislativo Municipal. Em particular, acrescentou que *"não é porque a prestação de contas está no nome do Prefeito Municipal que ele fez todas as despesas sozinhas. Aliás, soa até mesmo incoerente. Com relação às despesas com Hotel, estas são consideradas realizadas com as pessoas que estão acompanhando o Prefeito e não somente a diária deste"*. No tocante à avaliação de custo-benefício no controle de peças e serviços, argüiu que *"não podemos e nem devemos trazer a baila, cálculos que não tem como ser absorvidos pelo município, ou seja, nenhum município brasileiro consegue renovar sua frota, e assim sendo, o único remédio terapêutico que encontramos é o conserto dessas sucatas que chamamos de veículos ou máquinas. Fica aqui o nosso protesto, pois a avaliação de custo/benefício na administração pública não pode prosperar por conta dos municípios brasileiros não possuírem recursos financeiros para manter sua frota"*.
- d. RESULTADOS - Refutando a falta confiabilidade das peças contábeis, afirmou que *"o valor de R\$ 92.449,93 corresponde ao Patrimônio Líquido da Câmara Municipal e esse valor está demonstrado no Balanço Patrimonial Consolidado (Prefeitura + Iprec + Câmara Municipal), o que nos leva a concluir que inexistente tal diferença"*, emendando que os documentos contábeis foram apresentados por solicitação da Auditoria.
- e. LICITAÇÕES - Em relação à compra de gêneros alimentícios e gás, alegou que *"as compras são realizadas conforme a necessidade de cada unidade escolar, fazendo com que a administração viva da*

imprevisibilidade", acrescentando ainda que se o máximo adquirido de um dos três fornecedores, em um total de R\$ 56.228,81, fosse ponderado pelos meses do exercício, montaria importância inferior a R\$ 8.000,00. De modo análogo, no concernente às peças de automóveis, acessórios e serviços de manutenção/conservação dos veículos, argüiu que "é impossível para a administração prever o gasto em peças que será feito no ano, quais os carros que irão quebrar, que tipo de serviço precisa ser realizado... ficando difícil realizar uma licitação prevendo todas essas circunstâncias". Por sua vez, quanto à aquisição de matérias de construção, sustentou que a falta de recursos financeiros e de local para armazenamento leva à Prefeitura Municipal realizar pequenas compras.

- f. EXECUÇÃO CONTRATUAL - *"No que concerne a esse tópico (serviços de assessoria) queremos deixar consignado que em nenhum momento i.agente de fiscalização deixou transparecer que a licitação estaria maculada de qualquer irregularidade ou impropriedade e nem tão pouco comentou que os serviços não foram realizados."* Desta forma, reafirmou a correção das licitações, atribuindo as impropriedades levantadas pela Auditoria ao "cunho pessoal e personalístico".
- g. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS - A atribuiu seu descumprimento às condições financeiras da Municipalidade no início do mandato, de sorte que *"o que fez, e vem fazendo este Poder Executivo é pagar os servidores dentro das condições financeiras de caixa, ou seja, dando cumprimento àquilo que o administrador anterior deveria cumprir"*.
- h. QUADRO DE PESSOAL - Informou que *"ao conferirmos a tabela existente no exercício de 2007 foi constatado a dissonância e foi realizada a correção"*.
- i. BENS PATRIMONIAIS - Discordou do apontamento da Auditoria, defendendo que o artigo 94 da Lei 4.320/64 determina apenas *"a obrigatoriedade da existência dos Termos de Responsabilidade firmados pelos responsáveis por cada sala/repartição e isso foi obedecido, pois no Departamento de Patrimônio encontram-se arquivados os respectivos Termos, devidamente assinados pelos responsáveis"*.
- j. RESTRIÇÕES DE ÚLTIMO ANO DE MANDATO - Discordou dos cálculos da Auditoria, alegando que *"mistura dois períodos do exercício de 2008, ou seja, 1º quadrimestre*

que não existe regramento para sua aplicação e o segundo quadrimestre que vincula à receita a realização das despesas nos termos do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal...". Nestes termos, apresentou novos números, de modo que "o valor apurado passa a ser positivo com um saldo ao final do exercício de 2008 no valor de R\$ 387.605,89", afirmando ainda que a diferença de saldo entre abril e dezembro "se afluem em relação ao pagamento efetuado a credores de dívida ativa de exercício anterior".

- k. ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES\INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL - No que tange ao não encaminhamento de toda a documentação via Sistema AUDESP, esclareceu que "qualquer lapso... não se traduz em inépcia, mas foram conseqüências das dificuldades encontradas em cumprir rigorosamente essas determinações".

Nestes termos, em confronto com as anotações da Auditoria e demais elementos que compõem a instrução, os órgãos técnicos da Casa manifestaram-se conclusivamente.

Preliminarmente, a Assessoria Técnica apontou que o superávit orçamentário do Executivo Municipal foi de R\$ 479.215,60, sendo composto por R\$ 953.674,85 do balanço orçamentário, subtraído do duodécimo transferido de R\$ 483.000,00, descontado do devolvido de R\$ 8.540,75.

Em relação aos demais desacertos contáveis e as ocorrências relativas aos precatórios judiciais, a ATJ ressaltou o silêncio da Origem sobre a matéria, o que alvitrou ser suficiente para macular as contas. Em especial, no relativo ao artigo 42 da LRF, considerou serem insatisfatórios os cálculos apresentados pela Origem.

Ademais, emendou pesarem negativamente as irregularidades anotadas nos tópicos de Adiantamentos, Licitações e Execução Contratual, destacando-se a ausência de processo licitatório para a aquisição de combustíveis, o que ponderou não ter sido devidamente aclarado pela Prefeitura Municipal.

De outro lado, a Assessoria considerou aceitáveis os argumentos da Origem quanto ao gasto no ensino, frisando que a aplicação do saldo residual do FUNDEF poderá ser

acompanhada pela Auditoria, além de terem sido atendidos os limites de despesas do setor.

De toda sorte, a Assessoria Técnica opinou pela emissão de parecer negativo, no que foi acompanhado por sua Chefia.

Por sua vez, a Secretaria-Diretoria Geral compartilhou o posicionamento da ATJ, reiterando uma série de impropriedades. Em especial, realçou o descumprimento do artigo 42 da LRF, a impossibilidade de se aferir se houve pagamento suficiente de precatórios e os gastos com publicidade.

Alvitrou ainda a abertura de autos apartados para a análise das falhas anotadas nos itens de Pessoal, especificamente quanto à concessão irregular de adicional de insalubridade a servidores, o pagamento de horas-extras em patamar superior ao permitido pela legislação de regência e o provimento irregular de cargos em comissão.

Destarte, 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 28,87% da Receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, a Prefeitura investiu 79,91% da receita do FUNDEB.
3. Dos recursos advindos do FUNDEB o Município aplicou 99,52%. Não obstante, houve empenhamento e pagamento total, no primeiro trimestre de 2009, da parcela diferida do fundo.
4. Em favor do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde Pública, aplicou a Administração o equivalente a 16,66% do Produto da Arrecadação de Impostos Diretos e Transferências Constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos, da ordem de 37,91% da Receita Corrente Líquida, manteve-se dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
6. O resultado da Execução Orçamentária evidencia superávit de R\$ 953.674,85, equivalente a 8,31% da Receita Arrecadada.

7. O resultado Financeiro do exercício foi superavitário no valor de R\$ 566.555,62. Esse resultado revelou-se superior em 62,73%, em relação ao exercício anterior, cujo resultado negativo havia sido de R\$ 1.520.230,47.
8. O resultado Econômico, em relação ao exercício anterior, majorou-se em 386,35%, pois o déficit de R\$ 1.307.574,46 do exercício antecedente foi revertido para um superávit de R\$ 3.744.295,59.
9. O resultado Patrimonial do exercício foi negativo em R\$ 2.875.262,07, revelando uma melhoria de 57,16% em relação ao exercício anterior.
10. A Administração Direta possui Dívida Consolidada Líquida de R\$ 5.160.749,80, correspondente a 42,89% das Receitas Correntes Líquidas.

É o relatório.

galf.

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

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)	28,87%	Mínimo = 25%
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, III)	16,66%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	37,91%	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)	79,91%	Mínimo = 60%

De maneira preliminar, observa-se que os índices obtidos pela Administração atenderam aos dispositivos legais e constitucionais em foco.

Não obstante, conforme se observa do levantamento da Auditoria, foi observada uma série de importantes falhas, além de questões específicas à saúde e à educação, merecedoras de comentário.

Em primeiro lugar, no tocante à abertura de créditos suplementares em até 20%, cumpre realçar 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.

De fato, o ciclo orçamentário pode ser dividido em quatro fases: elaboração, estudo e aprovação, execução e, por fim, avaliação, sendo a primeira etapa de competência do Poder Executivo, tendo como base a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual.

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.

No caso específico de Caiuá, o Executivo Municipal promoveu a abertura de créditos suplementares num montante correspondente a expressivos 32,68% do orçamento, superior, portanto, ao percentual permitido.

É inegável, portanto, a deficiência do planejamento da Administração, incapaz de fixar com a antecedência de apenas alguns meses os objetivos para o período, levando em conta as despesas correntes já existentes e aquelas já criadas, assim como, definindo o montante de recursos necessários para fazer frente às despesas de capital.

De fato, o excessivo uso de créditos suplementares demonstra um inaceitável grau de imediatismo da atuação da Prefeitura Municipal, merecendo, logo, imediata correção.

Destaco, inclusive, que no caso de Caiuá a ausência do devido planejamento é também observada nas compras de bens pela Administração, assunto sobre o qual abordarei mais detalhadamente.

No concernente à cobrança da dívida ativa, cumpre enfatizar o elevado percentual de inadimplência de contas de água e esgoto, o que, somando ao não pagamento de impostos, elevou o estoque da dívida ativa em 10,50%, totalizando R\$ 502.568,51, ou seja, 4,18% das Receitas Correntes Líquidas.

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”.

Neste sentido, é um imperativo para a boa gestão a diminuição do estoque da dívida ativa, visto que, no exercício de 2008, o total de recebimentos somou apenas 1,04% do saldo de 31.12.2007.

De outra parte, deve a Prefeitura Municipal alterar a política tarifária da água e esgoto, vez que, ao fixar por categoria de consumidor, não importando o volume efetivamente consumido, estimula-se o desperdício, estabelecendo um reprovável esquema de subsídio dos grandes consumidores pelos pequenos.

Em relação ao descumprimento dos acordos de devolução de valores recebidos indevidamente por Vereadores, observo que a matéria já está sendo tratada no TC-0217/026/08.

Prosseguindo, já no concernente à saúde, a despeito do cumprimento dos limites mínimos de gastos no setor, cumpre alertar que a Taxa de Mães Adolescentes na Municipalidade é superior ao observado na Região de Governo de Presidente Prudente e do próprio Estado de São Paulo, consoante se depreende do cruzamento dos dados levantados pela Auditoria e de informações obtidas do Ministério da Saúde, exposto na Tabela 01.

Tabela 01

Dados	2006	2007	2008	2009
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	0,00	0,00	0,00	29,39
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	220,63	107,64	105,26	80,40
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3.776,98	3.620,69	3.156,15	1007,60
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	5,00	14,52	10,87	9,76

Neste sentido, é fundamental reiterar que 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 sócio-econômicas semelhantes às de Caiuá.

Trata-se, portanto, de uma meta possível.

Deve, assim, o Executivo Municipal intensificar suas ações na área da saúde, com ênfase à prevenção de gravidez precoce, além de medidas educativas por meio da rede pública de ensino.

No relativo à mortalidade infantil, observa-se uma reversão de tendência, com o número de perdas de vida subindo em 2009. É imprescindível que, portanto, o Executivo Municipal verifique se tal inflexão é decorrente da menor eficácia das políticas para o setor no exercício em exame.

Em continuidade, no relativo ao sistema de ensino público municipal, além da observância aos limites mínimos de dispêndio no setor, apurou-se uma firme evolução dos resultados obtidos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, consoante métrica de avaliação de desempenho desenvolvida pelo Ministério da Educação.

O desempenho qualitativo do Ensino está exposto na Tabela 02.

Tabela 02

Anos Iniciais do Ensino Fundamental						
	IDEB Observado			Metas Projetadas		
Ano	2005	2007	2009	2007	2009	2011
CAIUA	4.3	4.9	5.8	4.3	4.7	5.1

Entretanto, nunca é demais recordar a necessidade do contínuo aumento da qualidade da educação pública, sobretudo, por ter um grande impacto na população mais carente da Municipalidade, além dos benefícios conseqüentes derivados de uma população melhor qualificada para mercado de trabalho.

De toda sorte, recomenda-se que a Municipalidade utilize imediatamente os recursos restantes do FUNDEF, o que, espera-se, já terá sido realizado no momento da próxima fiscalização *in loco*.

Por sua vez, analisado o quadro geral da educação e do ensino na Municipalidade, que se mostrou, inequivocamente, positivo, resta o exame das demais impropriedades destacadas pela Auditoria.

Concernindo às determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi observado no Relatório de Auditoria que a Prefeitura não cumpriu seu artigo 42, pelo suposto crescimento da iliquidez para R\$ 617.763,80, ante R\$ 563.932,94 em 30.04.08. De outra parte, foi também apontado um superávit orçamentário de 8,97%, resultando na minoração do déficit financeiro de R\$ 1.520.230,47 para R\$ 566.555,62.

Além disto, conforme se depreende do Demonstrativo da Dívida Flutuante, no exercício, o total de inscrição foi superado pela soma de baixas em R\$ 825.384,56.

Deste modo, vejo que não foi caracterizada a contração de obrigação de despesa que não pudesse ser cumprida integralmente dentro do exercício, de sorte que, afasto a impropriedade levantada pela Auditoria.

Registre-se, adicionalmente, que no tocante ao parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, houve redução das despesas com pessoal nos últimos cento e oitenta dias do mandato.

Além disto, já no que tange ao cumprimento da Lei Eleitoral nº 9.504/97, observa-se que o dispêndio em publicidade e propaganda oficial ao longo de 2008 superou em R\$ 31.703,80 a média observada no triênio anterior de R\$ 10.173,54, somando R\$ 40.209,39.

Nota-se, porém, grande oscilação nos valores gastos ao longo do último triênio, a saber, R\$ 16.004,28, R\$ 6.010,75 e R\$ 8.505,59, respectivamente, em 2005, 2006 e 2007, reduzindo assim o poder comparativo da média de

gastos nominais, sem considerar os efeitos da inflação específica dos preços do setor de publicidade.

Frise-se também que não houve a devida distinção do gasto com publicidades obrigatórias daquela com caráter educativo, informativo ou de orientação social, em estrita observância do §1º, artigo 37, da Constituição Federal.

Nestes termos, a amostra apresentada, às fls. 1041/1071, é composta, em quase sua totalidade, por reportagens de jornal, assinadas por jornalista, e não peças publicitárias.

Vejo, pois, um quadro que refuta o referido apontamento da Auditoria.

No tocante às despesas com pessoal, os alumiamentos do Executivo Municipal não foram satisfatórios, vez que não abrangeram as medidas necessárias para a devolução dos valores recebidos indevidamente a título de adicional de insalubridade, assim como o pagamento de horas extras.

Por seu turno, no que tange ao número excessivo de cargos comissionados, apesar de todos estarem vagos no final do exercício em exame, recomenda-se a Origem que profissionalize seu quadro de pessoal, com estrita observância às regras da Constituição Federal, devendo permanecer no quadro de pessoal cargo em comissão estritamente necessário e conforme a Carta Magna.

Por fim, no relativo às incorreções apontadas pela Auditoria em procedimentos licitatórios e na execução contratual, não foram satisfatórios os argumentos da Origem que, em síntese, resumiram-se a atribuir à imprevisibilidade da demanda e à carência de recursos disponíveis, os motivos para todas as impropriedades.

Conforme já explicitado quando da análise da abertura excessiva de créditos suplementares, não é aceitável cogitar na gestão pública o ditame do improviso, do imediatismo. As funções exercidas pela Administração Pública não são caracterizadas, salvo claras exceções, por situações em que não se possa planejar eficientemente. Na

educação, por exemplo, define-se o número de alunos matriculados já no início do ano, não havendo oscilações de tamanho suficiente para invalidar um plano de despesas bem traçado.

É inaceitável, portanto, a tese do Executivo Municipal de que *"as compras são realizadas conforme a necessidade de cada unidade escolar, fazendo com que a administração viva da imprevisibilidade"*, justificando assim a ausência de procedimento licitatório. Por razão idêntica, cumpre afastar a arguição da Origem relativa às compras de materiais de construção e à manutenção da frota de automóveis da Municipalidade. Em especial, não se pode imputar a oscilações bruscas e imprevisíveis de demanda, a aquisição de combustíveis e lubrificantes sem processo licitatório, em um total de R\$ 498.515,01.

Deve, na hipótese, a administração valer-se de atas de registro de preços, exatamente para que as compras sejam efetivadas de acordo com o surgimento das necessidades.

Além do mais, conforme define a Súmula nº 12 desta Corte de Contas, publicada no DOE de 21.12.2005, *"depende de licitação a aquisição de combustíveis e derivados de petróleo pelos órgãos e entidades da administração pública estadual e municipal, direta e indireta, aí incluídas as fundações instituídas pelo poder público e empresas sob seu controle, não podendo eventual dispensa fundar-se no inciso VIII do artigo 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993"*.

Igualmente insuficientes foram os elementos apresentados pela Origem referentes aos fortes indícios de direcionamento nos processos licitatórios de contratação de Assessoria.

Devem, pois, tais assuntos ser tratados em autos em apartado, assim como as pendências na conciliação bancária da Prefeitura Municipal, em face do silêncio da Origem frente ao substantivo montante de saídas, sem contabilização.

No mais, no que tange às demais impropriedades abordadas pelo Relatório de Auditoria, são falhas de menor

dimensão, merecendo, porém, a ação do Executivo Municipal visando à sua eliminação.

Destarte, voto no sentido de emissão de PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2.008, da PREFEITURA MUNICIPAL DE CAIUÁ, 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 regularize imediatamente os lapsos apontados pela Auditoria na elaboração dos documentos contáveis;
- b) que adote medidas com o objetivo de reduzir a dívida ativa, assim como, o nível de inadimplência dos contribuintes;
- c) que adote política tarifária da água e esgoto que cobre pelo volume efetivamente consumido, além da categoria do consumidor;
- d) que aumente os esforços visando à assistência às mães adolescentes, além do planejamento familiar, almejando a minoração da proporção de gravidez precoce;
- e) que profissionalize seu quadro de pessoal, eliminando os cargos em comissão desnecessários e que estejam em desacordo com o artigo 37 da Constituição Federal.
- f) que observe rigorosamente à legislação vigente no tocante ao procedimento de licitação, eliminando assim as falhas relatadas pela Auditoria;
- g) 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 deslizos, 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, outrossim, a formação de autos apartados para análise específica das seguintes matérias:

a) pagamento indevido de adicional de insalubridade, com cópias de fls. 63/64 e fls. 105/129 dos autos, assim como, de fls. 918/930 do anexo, além de cópia deste Relatório e Voto;

b) pagamento de horas extras a servidores comissionados, com cópias de fls. 65, fls. 105/129 dos autos e também de fls. 948/958 do Anexo V, além deste Relatório e Voto;

c) aquisição de combustíveis sem procedimento licitatório, com cópias de fls. 49/50, fls. 117/121 dos autos e também de fls. 546/603 do Anexo III, além deste Relatório e Voto;

d) aquisição de peças e serviços em montante superior ao valor do respectivo veículo reparado, com cópias de fls. 40/41, fls. 50/51, fls. 105/129 dos autos e também de fls. 438/486 do Anexo III e fls. 636/700 do Anexo IV, além deste Relatório e Voto;

e) Convite nº 04/08 e respectivo contrato (fls. 47/48, 52/53 e 117/122, do Processo principal e às fls. 712/758 do Anexo IV);

f) Convite nº 23/08 (fls. 48 e 117/122, do Processo Principal e, às fls. 507/543 do Anexo III);

g) Convite nº 21/08 e respectivo contrato (fls. 52/54 e 117/122 do Processo Principal e às fls. 759/776 do Anexo III).

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

galf.