

SESSÃO: 24/08/10

55 TC-001969/026/08

Exercício: 2008.

Acompanha (m) : TC-001969/126/08 e **Expediente(s) :** TC-000232/006/09.

Auditoria atual: UR-17 - DSF-II.

O laudo de Auditoria, originado da inspeção "in loco", descreve a gestão em apreço, não só sob o aspecto administrativo, mas detalhando, também, enfoques nas áreas econômico-financeira, contábil e patrimonial.

Elaborado pela Unidade Regional de Ribeirão Preto, o documento aponta a ocorrência de algumas falhas, como se vê, resumidamente, a seguir:

1. ÍNDICE DE DESEMPENHO OPERACIONAL NA SAÚDE - algumas taxas de mortalidade de segmentos da população estão acima dos observado no Estado e na região de governo:

Estadísticas Vitais e Saúde	Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	2008	3,91	9,82	12,56
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	2008	5,87	12,23	14,56
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2008	170,31	126,47	120,75
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2008	4.292,57	3.847,41	3.656,94
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	2008	10,37	9,34	7,13

2. **ÍNDICE DE DESEMPENHO OPERACIONAL NA EDUCAÇÃO** - o índice de desenvolvimento da educação esteve aquém do sistema privado de ensino:

	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – IDEB							
	Anos iniciais do Ensino Fundamental				Anos finais do Ensino Fundamental			
	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
	2005	2007	2007	2009	2005	2007	2007	2009
Rede								
Rede Municipal Brasil	3,4	4,0	3,5	0	3,1	3,4	3,1	0
Rede Privada Brasil	5,9	6,0	6,0	0	5,8	5,8	5,8	0
Rede Estadual São Paulo	4,5	4,7	4,6	4,9	3,8	4,0	3,8	4,0
Rede Estadual Município auditado	0	0	0	0	4,2	4,3	4,2	4,4
Rede Município auditado	4,50	5,0	4,61	4,9	0	0	0	0

3. **PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA** - A lei orçamentária anual não apresenta a despesa até o nível de elemento, desrespeitando o artigo 15 da Lei Federal nº 4.320/64; LOA autoriza abertura de créditos suplementares até o limite de 26% do orçamento fiscal, em desatenção à política monetária nacional;
4. **DÍVIDA ATIVA** - Balanço Patrimonial não traz o saldo da Dívida Ativa, com juros, multa e atualização monetária, em desatendimento às regras previstas no Manual de Procedimentos da Dívida Ativa, aprovado pela Portaria nº 564, de 27/10/2.004; Divergências dos saldos da dívida ativa apurados pelos Departamentos de Tributação e Contabilidade; Inscrição de dívida ativa no exercício, em relação ao exercício anterior, aumentou 52,08%, indicando menor desempenho nos procedimentos adotados pela Administração na cobrança de seus tributos;
5. **ROYALTIES**: O Município não movimenta, em conta vinculada, sua receita de *royalties*, daí ensejando o desvio de finalidade combatido no Parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal; Não foram encontradas despesas que pudessem ser custeadas com recursos dos *royalties* (energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento

básico), conforme determina o artigo 24, do Decreto Federal nº 1/1.991;

6. **APLICAÇÃO NO ENSINO** - o Município não atendeu ao artigo 212, da CF, com aplicação de 23,63% em ações de desenvolvimento e manutenção do ensino;

Receitas de impostos e transferências de impostos	57.171.022,83	
Ajustes efetuados pela fiscalização		
Receitas de impostos e transferências de impostos ajustadas	57.171.022,83	
Recursos do Fundeb + rendimentos financeiros ajustados(1)	8.096.561,78	
Ajustes efetuados pela fiscalização		
Recursos do Fundeb + rendimentos financeiros ajustados	8.096.561,78	
Despesas empenhadas recursos próprios (2)	16.294.322,33	
Ajustes efetuados pela fiscalização (3)	(2.786.355,71)	
Aplicação no Ensino em 31.12.2008: caput do artigo 212 da C.F.	13.507.966,62	23,63%
Fundeb Magistério empenhadas: mínimo 60% (4)	5.151.697,80	63,63%
Ajustes efetuados pela fiscalização		
Fundeb Magistério empenhadas ajustadas: mínimo 60%	5.151.697,80	63,63%
Fundeb Demais Despesas empenhadas: máximo 40% (4)	2.806.542,42	34,66%
Ajustes efetuados pela fiscalização (5)	(927.043,61)	
Fundeb Demais Despesas empenhadas ajustadas: máximo 40%	1.879.498,81	23,21%
Total das despesas com Fundeb	7.031.196,61	86,84%
Desatendimento à aplicação mínima de 95,00%. Valor faltante:	660.537,08	8,59%
Montante do Fundeb não aplicado até 31.12.2008	1.065.365,17	13,16%

Aplicação de 86,84% dos recursos recebidos do FUNDEB no exercício, em desatendimento ao artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/2.007; A composição do Conselho do FUNDEB encontra-se em desatendimento ao artigo 24, § 1º, inciso IV e § 2º da Lei Federal nº 11.494/2.007;

7. **DESPESAS DA SAÚDE** - Plano Municipal de Saúde não possui quantitativos físicos e financeiros relativos ao exercício de 2.008; Plano não apresentou elementos que demonstrassem a compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, contrariando o artigo 1º, § 2º da Portaria GM 3.332/2.006; Não foi instituído o Plano de Carreira, Cargos e Salários para os funcionários da saúde, nos termos do artigo 4º, VI, da Lei Federal nº 8.142/90;
8. **TRANSFERÊNCIAS À CÂMARA DOS VEREADORES** - Nos meses de abril, julho e setembro de 2.008 o Executivo municipal não cumpriu o prazo para o encaminhamento dos duodécimos ao Legislativo, estabelecido no artigo 29-A, § 2º, inciso II, da Constituição Federal;
9. **OUTRAS DESPESAS** - DESPESAS IMPRÓPRIAS: Despesas com contratação de empresa para inventariar os bens permanentes e reorganizar o patrimônio da Prefeitura e despesas com hospedagens não voltadas para o

interesse da municipalidade; AUSÊNCIA DE CONTROLE DAS DESPESAS: Controle precário das despesas com combustíveis, verificado através da inconsistência dos dados relativos ao consumo de combustíveis por veículos; DESPESAS SEM TRANSPARÊNCIA: Despesas com hospedagens e com contratação de serviço de terceiros (pessoa física) sem a adequada liquidação, infringindo o artigo 63, da Lei Federal nº 4.320/64; ADIANTAMENTOS: Processos de Adiantamento com indícios de reembolso de despesas e não adiantamentos; Realização de despesas sem prévio empenho, mediante empenho complementar, em desrespeito ao artigo 60, da Lei Federal nº 4.320/64; Ausência no processo de guia de restituição do saldo não utilizado, em desrespeito ao artigo 4º da Lei nº 1.834/99; Não observância ao prazo de 30 dias para a prestação de contas dos adiantamentos; Concessão de adiantamento à agente político, em desrespeito ao artigo 68 da Lei Federal nº 4.320/64;

10. **RESULTADOS** - Balanços Orçamentários (Consolidado e Administração Direta) não atenderam ao disposto nos artigos 101 e 102, da Lei Federal nº 4.320/64; Movimentação de dotações orçamentárias correspondentes a 43,70%, realizadas sem prévia autorização legislativa, que superaram o limite percentual estabelecido pela LOA; Realização de movimentações orçamentárias denominadas "transferência", "transposição" e "remanejamento", mediante Decretos Municipais, sem amparo de lei específica, enquadrando-se na vedação contida no artigo 165, § 8º e artigo 167, inciso VI da Constituição Federal; Precariedade no planejamento das ações governamentais, tornando ineficaz a peça orçamentária inicialmente elaborada, em razão das alterações nos programas de trabalho governamentais e a repriorização de gastos (*institutos da transparência, transposição e remanejamento*) efetuados sem autorização do Legislativo; O demonstrativo relativo à estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador da despesa, de que o aumento da despesa possui adequação orçamentária e financeira às peças orçamentárias não estiveram presentes nos processos de ordenamento de despesas relativas à *criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarretaram aumento das despesas, não atendendo ao*

exigido por força do artigo 16, incisos I e II, § 4º, inciso I da LC nº 101/2.000; O Balanço Patrimonial não demonstra as disponibilidades evidenciando os recursos próprios e vinculados, desatendendo ao disposto no artigo 50, inciso I da LC nº 101/00;

11. **LICITAÇÕES** - FALHAS DE INSTRUÇÃO: Os editais dos Convites nºs 19 e 30/2.008 referentes a contratação de serviços de "transporte escolar dos alunos da zona rural", contém cláusulas restritivas à participação de outras proponentes (exigindo certidão negativa de débito e proponentes somente empresas contribuintes e sediadas no Município de Guairá), realização de cobrança indireta de tributos municipais, em desrespeito ao artigo 206 do Código Tributário Nacional e ao artigo 29, incisos II e III da Lei nº 8.666/93 e suas alterações; Julgamento do Convite de Preços nº 19/2.008 proferido pela Comissão de Licitações não foi realizado de acordo com o estabelecido no Edital, desrespeitando o disposto no artigo 43, inciso V da Lei nº 8.666/93 e suas alterações, sendo o certame homologado a outro proponente, preterindo o vencedor do certame; nos processos licitatórios não constam comprovações de que os preços ofertados foram compatíveis com os preços praticados no mercado, desrespeitando o disposto no artigo 43, inciso IV da Lei nº 8.666/93 e suas alterações; **Pregão nº 15/2.008** não possuía orçamento prévio, tornando precária a decisão do pregoeiro quanto à decisão de aceitar a proposta apresentada, desrespeitando os artigos 3º, inciso III e 4º, inciso XI da Lei Federal nº 10.520/2.002; **Convite de Preços nº 30, 64 e 65/2.008** extrapolaram os limites de preços para realização de Convite, desrespeitando o artigo 23, incisos I e II, alínea "a" da Lei nº 8.666/93 e suas alterações; a Comissão Municipal de Licitação não possuía Presidente designado, prejudicado o disposto no artigo 40, § 1º da Lei nº 8.666/93 e suas alterações; A Prefeitura não procedeu a realização de processo licitatório, para aquisição habitual de refeições para os médicos plantonistas, cujo valor importou em R\$ 14.510,00, incorrendo em infração ao artigo 2º da Lei nº 8.666/93 e suas alterações; **Dispensa de Licitação nº 06**, de 01/07/2.008, no valor de R\$ 348.721,19, a favor da empresa Construtora Nippon Ltda, tendo como objeto a "duplicação de via pública": No exercício foram empenhados R\$ 348.721,19

e pagos R\$ 212.719,93, restando a pagar R\$ 136.001,26, que até a data da fiscalização "in loco" (junho/2.009) ainda encontravam-se pendente. Informou o Senhor Engenheiro Civil da Prefeitura que a obra em questão (duplicação da Rua 38) foi executada com recursos de dois Convênios, sendo um Estadual, e outro Federal, estando a Prefeitura no aguardo da liberação de verbas de ambos. Entendeu o órgão de instrução que o objeto da dispensa, assim como os documentos constantes do Processo Licitatório, não foram suficientes para configurar o enquadramento nas disposições contidas no artigo 24 da Lei nº 8.666/93 e suas alterações, sendo portanto, irregular a Dispensa de Licitação;

12. **CONTRATOS** - Contratos não estabelecem prazos (de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo), desrespeitando o artigo 55, inciso IV da Lei nº 8666/93 e suas alterações; **CONTRATO nº 158/08:** Execução de pintura externa, reparos, melhorias e manutenção na Escola Municipal de Ensino Fundamental "Padre Mário Lano", no valor de R\$134.014,20 - ao analisar a execução do serviço prestado, não foi identificada a execução de parte dos serviços contratados, que importou em R\$45.859,00, o que se verifica que o contrato não foi executado conforme avençado, mesmo o serviço sendo considerado recebido, em inobservância aos artigos 66 e 73, inciso I, alínea "b" da Lei nº 8.666/93 e suas alterações; **Contrato nº 51/08** (obras de infra-estrutura para execução de obras de guias e sarjetas d'água e pavimentação asfáltica) não possui documentos que identifiquem as vias públicas beneficiadas com os serviços contratados, prejudicando a inspeção "in loco" da auditoria; **Contratos referentes a transporte de alunos da zona rural** tiveram pagamentos efetuados sem respaldo legal nos valores de R\$ 1.754,06 (Contrato nº 44/08 - Valmir Moretti), R\$ 2.225,98 (Contrato nº 63/08 - Airton Teodoro da Silva), R\$ 1.085,79 (Contrato nº 64/08 - Airton Teodoro da Silva), R\$ 106,26 (Contrato nº 65/08 - Maurício Bernardes da Silva), R\$ 2.427,43 (Contrato nº 66/08 - José Alberto da Silva Menino), desrespeitando o artigo 66 da Lei nº 8.666/93 e suas alterações; **Contrato nº 162/08:** Contratação de serviços em controle de patrimônio para levantamento e

reorganização de todos os bens móveis existentes nos diversos setores da Prefeitura do Município de Guaíra, no valor de R\$60.000,00 - o serviço efetivamente prestado pela empresa Cestari Assessoria e Consultoria Ltda resumiu-se na colocação de etiquetas patrimoniais em todos os bens que se encontravam nos diversos setores da Prefeitura, elaborando relação dos mesmos, e estimando seus valores - Ao comparar o serviço executado com os serviços avençados, o contrato não fora executado, pois, os serviços de fato prestados não requerem contratação de empresa de assessoria e consultoria. Correspondem a atribuições específicas da Seção de Patrimônio, e deveriam ter sido realizadas rotineiramente, não só no exercício auditado, mas durante toda a gestão municipal. Durante todo o exercício de 2.008, havia servidor municipal designado pelo Chefe do Executivo Municipal, para responder pela Seção de Patrimônio, de acordo com a declaração fornecida pelo Senhor Prefeito Municipal.

13. **PESSOAL** - QUADRO DE PESSOAL: Irregularidade na criação de cargos de "Assistente Social" (LC nº 2.331/2.008); Cessão de servidores da Prefeitura, sem prejuízo de remuneração, a outros Órgãos, sem a devida formalização entre as partes, em ofensa aos princípios consubstanciados no artigo 37, caput da Constituição Federal; O Quadro de Pessoal apresentado em 31/12/2008 considera a criação de 05 cargos de assistente social, atribuindo 04 para o Departamento de Assistência Social e 01 para o Departamento Médico, em discordância do especificado no Parágrafo único da LC nº 2.331/2.008 que cria 04 cargos especificamente para o Departamento Médico;
14. **SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS** - Não foram realizados os descontos previdenciários incidentes sobre os subsídios pagos ao senhor Vice-Prefeito, nos meses de janeiro a abril/2.008, descumprindo o disposto no artigo 12, inciso I, alínea "h" da Lei Federal nº 8.212/1.991; Os Agentes Políticos (Prefeito e Vice-Prefeito Municipal) não apresentaram suas declarações de bens anualmente, infringindo o disposto no artigo 13, § 2º da Lei Federal 8.429/92, regulamentada pelo Decreto Federal nº 5.483/2.005;
15. **TESOURARIA/ALMOXARIFADO/PATRIMÔNIO** - TESOURARIA: disponibilidades financeiras depositadas em instituições financeiras não oficiais; PATRIMÔNIO: A

Prefeitura não apresentou Inventário de Bens Patrimoniais levantado em 31/12/2008, que registrasse consonância com o valor de bens móveis evidenciado no Balanço Patrimonial, infringindo os ditames dos artigos 94 e 96 da Lei Federal nº 4.320/64;

16. **ATENDIMENTO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL** - A Prefeitura não estabeleceu meta específica para o Resultado Nominal, quando da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, contrariando as regras previstas no artigo 9º da Lei Complementar nº 101/00;
17. **TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA** - Não foram realizadas audiências públicas para debater as metas fiscais, infringindo o artigo 9º, § 4º da Lei Complementar nº 101/00; Não foram realizadas audiências públicas para debater o PPA, LDO e LOA, infringindo o artigo 48, Parágrafo único da Lei Complementar nº 101/00; Não foram apresentados documentos que evidenciassem a disponibilização das contas à população em geral, ao longo do exercício, infringindo o artigo 49 da Lei Complementar nº 101/00; Não se constatou a divulgação na página eletrônica da Prefeitura, das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e do parecer prévio do Tribunal de Contas, infringindo o artigo 48, caput da LC nº 101/00;
18. **RESTRIÇÕES DE ÚLTIMO ANO DE MANDATO** - Realização dentro do período eleitoral, de gastos com publicidade e propaganda oficial (*pesquisa de opinião pública e de criação, produção e veiculação dos informes institucionais*), desatendendo ao artigo 73, inciso VI, "b" da Lei nº. 9.504, de 1997; Gastos de publicidade e propaganda no exercício de 2.008 superaram a média despendida nos 3 últimos exercícios financeiros, desatendendo ao artigo 73, inciso VII da Lei Eleitoral; Criação de programas para distribuição gratuita de bens e relevantes aumentos nos programas já existentes, desatendendo o artigo 73, § 10 da Lei nº. 9.504/1.997
19. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** - Dados não transmitidos para o Sistema Audesp, contrariando vários dispositivos das Instruções do Tribunal; Dados transmitidos intempestivamente para o Sistema Audesp; Não atendimento integral às recomendações emanadas nos dois últimos pareceres exarados por esta Corte de Contas;

20. **DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES** - Expediente TC-000232/006/09 - a Prefeitura do Município de Guaíra encaminha cópia do processo de transição da gestão que se encerrou em 31/12/08 e o novo governo. O Expediente subsidiou as contas de 2008 e a auditoria da Casa verificou irregularidades relacionadas à contratação e com a execução dos serviços prestados pela empresa Cestari Assessoria e Consultoria Ltda., comentado nos itens próprios do laudo de auditoria.

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

Os órgãos técnicos da Corte manifestaram-se, a partir da análise da peça justificatória, em confronto com o conteúdo do relatório e demais elementos que integram a instrução processual.

Relativamente à aplicação no ensino, a Assessoria Técnica concluiu o seguinte:

- 1 - que as despesas com propaganda e publicidade, no montante de R\$ 209.202,76, impugnados pela auditoria por não se enquadrarem como manutenção do ensino, na forma preconizada do artigo 70 da LDB - não devem ser computadas, uma vez que despesas com "outdoor" e demais despesas com propaganda e publicação de atos institucionais não encontram guarida no referido dispositivo. Refere-se à implantação do programa "semente do amanhã" que objetivou prolongar a permanência dos alunos do fundamental em turno diverso de suas aulas, visando o reforço escolar, salientando que se trata de atividades complementares, não integrantes do mínimo constitucional, a exemplo de voto proferido pelo eminente Conselheiro Claudio Ferraz de Alvarenga - TC-3019/026/06;
- 2 - mesmo anexando cópias de justificativas assinadas pela Diretora da Coordenadoria Municipal de Educação, de que os serviços de pedreiro foram

realizados em unidades educacionais, não sana o apontamento sobre a ausência de atestado de recebimento pelo responsável que recebeu os serviços nas notas fiscais, que totalizaram R\$15.780,00 (próprios) e R\$13.500,00 (Fundeb);

- 3 - o expurgo de R\$ 3.580,00, correspondente à construção de carro alegórico, mesmo utilizado no projeto "teatro na escola" não torna elegível a despesa na manutenção do ensino;
- 4 - aquisição de gêneros alimentícios e uniformes escolares nos valores de R\$ 17.561,71 e R\$36.521,90 contraria Deliberação TCA-35186/026/08;
- 5 - mantém a glosa do gasto com a construção de quadra poliesportiva coberta e com arquibancadas, na Emef, no valor de R\$1.051.865,17, porque em complementação aos apontamentos da auditoria, efetuou pesquisa na *internet* e verificou que a notícia publicada em 24/08/2009, no endereço eletrônico da Câmara Municipal, dá conta de que até aquela data a quadra não estava sendo utilizada nem pelos alunos nem pela comunidade local, demonstrando de forma cabal, que referida quadra se destinou também à comunidade local, não se restringindo ao atendimento dos alunos da EMEF.

Conforme a conclusão de fl. 176 dos autos, o órgão técnico manteve os mesmos índices obtidos pela auditoria, quais sejam:

- Não atendeu ao artigo 212 da CF, com uma aplicação de 23,63% das receitas de impostos;
- Atendeu ao artigo 60, XII do ADCT, aplicando 63,63% do Fundeb com profissionais do magistério;
- Aplicação de 86,84% dos recursos do Fundeb, não atendendo ao § 2º, do artigo 21, da Lei 11.494/07.

Quanto aos aspectos técnico-contábeis, a Assessoria Técnica descontou os valores pertencentes ao fundo previdenciário, o que torna o resultado orçamentário superavitário, mas no valor de R\$ 1.669.757,87, equivalente a 2,39% da receita arrecadada.

Do ponto de vista jurídico, a Assessoria Técnica consignou que complementa o panorama desfavorável as várias infringências à lei de licitações e o anotado nos tópicos "execução contratual" e "outras despesas", caracterizando má gestão administrativa.

Propõe tratamento em autos próprios os convites nºs 19/08 e 30/08 e o contrato nº 162/08.

Considerou o órgão técnico inaceitáveis as justificativas para as falhas apontadas nos tópicos "publicidade e propaganda oficial" e "distribuição gratuita de bens", ressaltando para este último que saltaram, no exercício de 2007, de R\$288.088,52, para R\$1.163.135,70 durante o exercício ora em exame.

Não foram devidamente elucidadas pelo defendente as questões relativas aos tópicos "planejamento", "receitas", "dívida ativa", "saúde", "transferência à Câmara dos Vereadores", "pessoal", "tesouraria", e "transparência da gestão pública", as quais reclamam medidas corretivas.

Em face das irregularidades anotadas e, principalmente, o desatendimento ao disposto no artigo 212 da Carta Federal e artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/07, a Assessoria Técnica e sua Chefia opinaram pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas.

A Secretaria-Diretoria Geral, por seu turno, propõe recomendação à origem para que observe o comunicado deste Tribunal que trata do uso do regime de adiantamento de despesas, em face das falhas apontadas.

Ante a insuficiente aplicação na educação, manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável.

É pertinente consignar, em resumo, o comportamento da Administração, no que concerne à condução

dos segmentos vitais de gestão, bem como os principais indicadores econômico-financeiros:

1. A aplicação no Ensino atingiu, após ajustes, 25,31% da Receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, o dispêndio alcançou 63,63% da receita do FUNDEB.
3. A aplicação dos recursos do FUNDEB atingiu, após ajustes, 98,71% dos valores recebidos.
4. O Setor de Saúde Pública mereceu dispêndio da ordem de 17,23% da arrecadação própria e transferências constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos correspondeu a 40,50% da Receita Corrente Líquida do exercício.
6. O resultado da execução orçamentária apresentou superávit da ordem de R\$1.669.757,87, equivalente a 2,39% da Receita Arrecadada.
7. O superávit financeiro no exercício anterior importou em R\$3.047.935,23 (retificado), e no atual exercício observou-se um aumento no superávit para R\$4.717.693,10.
8. O resultado econômico do exercício foi positivo em R\$5.647.147,47.
9. O resultado patrimonial revelou-se positivo em R\$21.869.725,35
10. A Dívida Consolidada Líquida no exercício foi da ordem de R\$12.107.484,24, equivalente a 16,70% da receita corrente líquida. No ano anterior essa dívida representava 17,21% da mesma receita.
11. O Município pagou os precatórios a que estava obrigado a pagar.
12. Não houve pagamento a maior aos senhores Prefeito e Vice Prefeito.

É o relatório.

Ala.

PRIMEIRA CÂMARA
ITEM: 55

SESSÃO: 24/08/10
TC-001969/026/08

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

Na análise das contas em apreço, a Administração direcionou os recursos obtidos, conforme demonstrado no quadro a seguir:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	25,31%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	63,63%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	98,71%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	17,23%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	40,50%	Máximo = 54%

Com relação à aplicação do ensino, o laudo de auditoria apontou, em face das exclusões, uma aplicação de 23,63% das receitas de impostos e transferências, inferior ao limite estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal.

Objetivando a reintegração no cômputo do ensino, das despesas excluídas pela equipe de auditoria, a defesa tenta demonstrar que as despesas são pertinentes e devem ser consideradas no cálculo do ensino.

Creio que, dos esclarecimentos oferecidos, as despesas com a construção da quadra poliesportiva da E.M.E.F. "Vera Lúcia Vitali", no valor de R\$1.051.865,17, podem ser acolhidas, obviamente, descontados os restos a pagar não processados.

Segundo o órgão de instrução da Casa, referida despesa foi excluída do cálculo do ensino, porque a quadra não faz parte das dependências internas da Escola, porque

há um alambrado separando as dependências da escola e da quadra, com apenas um portão interligando os fundos de ambas as construções e que a entrada principal da quadra se encontra localizada na Rua B (paralelamente oposta à rua onde se localiza a entrada principal da escola), permitindo o acesso de qualquer munícipe, sem que tenha que adentrar as instalações da Escola.

Apontou, também, que não há qualquer vinculação de que a quadra é de uso exclusivo dos alunos da Escola Municipal "Vera Lúcia Vitali".

Nada obstante tais posicionamentos, outros fatores devem ser sopesados quando nos deparamos com um investimento dessa envergadura, em se tratando de um Município de pequeno porte, como é o caso do Município de Guaíra, com uma população de 37.000 habitantes.

A autoridade responsável demonstrou que a quadra se encontrava inserida no projeto inicial de construção da escola, desde a primeira fase de execução do complexo educacional "Vera Lúcia Vitali", que foi concebido para atendimento em tempo integral a todos os alunos, e que está sendo executado em três etapas, ainda faltando concluir o auditório e a piscina, constante do projeto de arquitetura.

Afirma a autoridade responsável que o uso da quadra é exclusividade dos alunos, contudo, não há impedimento que a obra possa ser utilizada pela comunidade local, em horário diverso das aulas, evitando, inclusive, possível ociosidade de uso.

Por outro lado, vejo que, pelas fotos anexadas aos autos, a quadra está localizada no mesmo terreno da escola, existindo apenas a cerca de alambrado entre ambas.

Observo, também, que a própria disposição da quadra esportiva, com portões de acesso independente da escola municipal, que servem, inclusive, para saída de emergência, além de carga e descarga, contribui para o sistema de segurança, pois evita o trânsito nas dependências do prédio em que se encontram as salas de aula.

Indicam os autos, ainda, que a quase totalidade da despesa foi processada e paga, durante o exercício de 2008, situação necessária para que a despesa seja regularmente considerada no cômputo do ensino.

Importante consignar que o Município, em relação aos recursos do Fundeb, auferiu receitas no valor de R\$8.096.561,78, incluindo os rendimentos de aplicações financeiras, contribuindo ao fundo com R\$8.614.276,94, indicando que o Município mais contribuiu com recursos a esse fundo do que dele recebeu.

Depreende-se, portanto, que as despesas com a quadra poliesportiva devem ser computadas no ensino, para efeito do mínimo constitucional, cumprindo inclusive orientação do MEC (WWW.fnnde.gov.br/index.php/fundeb-perguntas-frequentes)¹, no sentido de que podem ser utilizadas com verbas do Fundeb:

Despesa empenhada na construção da quadra poliesportiva na EMEF	R\$1.051.865,17
(-) restos a pagar não processados da referida quadra poliesportiva	R\$ 90.396,56
(=) despesas a ser reintegrada no cômputo do ensino	R\$ 961.468,61
Total da despesa aplicada no ensino, conforme laudo de auditoria, à fl. 29 dos autos	R\$13.507.966,62
(+) despesa processada e paga com a quadra poliesportiva	R\$ 961.468,61
(=) total despesa efetivamente aplicada no ensino	R\$14.469.435,23
(/) Receita de impostos e transferências	R\$57.171.022,83
(=) percentual de aplicação no ensino - artigo 212 da Constituição Federal	25,31%

Sendo assim, o valor aplicado no setor da educação correspondeu a 25,31% das receitas de impostos e transferências, atendendo, pois, ao artigo 212 da Constituição Federal.

¹ 5.19. Despesas com edificação de quadras ou ginásios poliesportivos em praças públicas podem ser custeadas com recursos no Fundeb?

Não. Essas despesas são de natureza tipicamente desportiva, portanto não integrantes do conjunto de ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma preconizada no caput do art. 70 da Lei 9.394/96 - LDB, ainda que as quadras e os ginásios, pelo fato de serem públicos, beneficiem, também, a comunidade em que está inserida. **Já no caso de quadra ou ginásio poliesportivo nas dependências de escola pública da educação básica, destinada ao atendimento específico dos alunos da escola, estes podem ser edificados com recursos do Fundeb.**

As despesas com a construção da quadra poliesportiva, ao serem consideradas no ensino global, modificam, também, o percentual do FUNDEB.

Total das despesas com o Fundeb, conforme laudo de auditoria, à fl. 29 dos autos	R\$7.031.196,61
(+) despesa processada e paga com a quadra poliesportiva	R\$ 961.468,61
(=) total despesa efetivamente aplicada com recursos do fundeb	R\$7.992.665,22
(/)total dos recursos recebidos do fundeb	R\$8.096.561,78
(=) percentual de aplicação- artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/07	98,71%

Assim, com uma aplicação de 98,71%, dos recursos do Fundeb, o Município deu atendimento ao que dispõe o artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07.

A parcela diferida do Fundeb, remanescente ao exercício de 2008, grande parte relativa a restos a pagar não processados ao final de 2008, deverá ser objeto de atenção da origem, para que utilize a quantia envolvida (R\$ 103.896,56), independentemente de quaisquer outros recursos recebidos a esse título, caso assim ainda não tenha procedido.

Determino à equipe de auditoria que verifique, no próximo roteiro de inspeção, a aplicação de referida parcela.

Nas peças de planejamento, inadequada a expressiva licença orçamentária concedida ao Executivo, autorizada por intermédio da Lei Orçamentária Anual, a promover abertura de créditos suplementares até 26% do orçamento, inclusive, para realizar atos de transposição, remanejamento e transferência de recursos financeiros.

O fato pode prejudicar a vontade popular, uma vez que propicia ao Executivo modificar parte considerável do orçamento, tornando-o, em última análise, mera peça coadjuvante. Além do mais, é um percentual incompatível com o índice inflacionário do País.

Cabe razão à auditoria no tocante à imprópria inserção de dispositivo na Lei Orçamentária que autoriza o Poder Executivo a proceder à transposição, remanejamento e

transferência de recursos, bem como a execução orçamentária desse tipo de remanejamento.

A despeito das razões da defesa, o plano de governo serviu para expor, ao Legislativo, a forma com que o Executivo conduziria a resolução dos problemas sociais, financeiros e econômicos da localidade.

A transposição de recurso, conforme apregoa a Magna Carta (artigo 167, VI), deve ser por intermédio de lei especial.

Na obra "Direito Municipal Brasileiro" (15ª edição - 2ª tiragem - página 290) o renomado mestre "Hely Lopes Meirelles", já definia com clareza a proibição de transposição de recursos, *in verbis*:

*"A transposição de recursos é uma contingência de toda Administração diante da variabilidade dos fatos e da modificação das condições que atuaram na elaboração do orçamento; e, por isso mesmo, é admitida dentro de certos critérios técnicos e legais. Havendo necessidade de transposição, total ou parcial, de dotação de um elemento para outro, dentro ou fora da mesma unidade orçamentária, será indispensável que, por **lei especial**, se anule a verba inútil ou sua parte excedente e se transfira o crédito resultante dessa anulação para a dotação insuficiente. Essa exigência constitucional, todavia, não se aplica aos casos em que se admite dotação global (programas especiais de trabalho, entidades da Administração indireta), nos quais a discriminação das parcelas se faz por decreto do Executivo ou por ato do dirigente da entidade, na forma estatutária, conforme o caso, com possibilidade de alteração por ato da mesma natureza."*

Assim, a propósito, este Tribunal vem decidindo, conforme se verifica, entre outros, nos autos dos processos TC-1696/026/08 e TC-1787/026/08, referentes às Contas anuais do exercício de 2008 das Prefeituras Municipais de Santa Fé do Sul e Iacri.

De qualquer forma, as falhas, nas peculiares circunstâncias, podem ser relevadas, cabendo recomendação à origem, para que evite reedição.

Em suas finanças, a Administração logrou demonstrar uma boa situação, haja vista que o resultado da

execução orçamentária foi positivo e representou um índice de 2,39%, em relação à receita arrecadada, refletindo positivamente nos resultados financeiro, econômico e patrimonial.

Nesse diapasão, a dívida consolidada líquida apresentou redução em relação ao exercício anterior.

Sob o aspecto fiscal, o laudo de auditoria constatou que a Prefeitura cumpriu as determinações contidas no artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que houve disponibilidade de caixa suficiente para cobertura das despesas empenhadas, inscritas em restos a pagar em 31/12/08.

Em relação ao parágrafo único, do artigo 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal, observou-se diminuição das despesas nos últimos 180 dias do mandato, indicando o atendimento ao citado dispositivo.

Quanto ao repasse do duodécimo à Câmara Municipal, referente aos meses de abril, julho e setembro de 2.008, repassados com atraso, vejo que o caso é isolado, não havendo nos autos notícia de que o episódio tenha comprometido o regular funcionamento do Legislativo.

De qualquer forma, fica recomendado para que a origem evite sua reincidência.

Sobre o apontamento de que não foram realizados descontos da contribuição previdenciária, incidentes sobre os subsídios do senhor Vice-Prefeito, cabe razão ao defendente, quando afirma que não existe a obrigatoriedade em contribuir a uma segunda atividade, pois o agente político já recolhia pelo teto na condição de Produtor Rural.

Tal afirmação encontra guarida no artigo 20 da Lei Federal nº 8.212/91:

"Art. 20. A contribuição do empregado, inclusive o doméstico, e a do trabalhador avulso é calculada mediante a aplicação da correspondente alíquota sobre o seu salário-de-contribuição mensal, de forma não cumulativa, observado o disposto no art. 28, de acordo com a seguinte tabela:"

No capítulo "licitações", a auditoria apontou uma série de falhas, devendo ser tratadas em autos próprios de forma conjunta as impropriedades contidas tanto no Convite nº 19/08, como no Convite 30/08, objetivando a contratação de serviços de transporte escolar dos alunos da zona rural, nos quais se observou a existência de cláusulas restritivas à participação de outros proponentes, além de uma série de outras impropriedades.

Em autos próprios, também, deve ser examinada a dispensa de licitação nº 06/08, referente a obras de duplicação de via pública, no valor de R\$ 348.721,19.

Não ficou bem explicado pela defesa, de outra parte, o significativo aumento de 303% das despesas com materiais de distribuição gratuita, que passaram de R\$288.088,52 em 2007, para R\$ 1.163.135,70, em 2008, especialmente por se tratar de ano eleitoral, e sendo assim, proponho que o assunto seja melhor avaliado em atos apartados.

As demais incongruências detectadas nos capítulos "royalties", "saúde", "pessoal", "almoxarifado", "transparência da gestão pública" e "atendimento às Instruções e recomendações do Tribunal", podem ser, também, relevadas, podendo permanecer no campo das recomendações, mas devendo a origem adotar medidas saneadoras, visando a sua correção.

Sob outro prisma, no que tange à educação e a despeito do cumprimento dos limites mínimos da área, o exame do desempenho do sistema de ensino público no Município mostra que a Administração Pública, para os anos iniciais do ensino fundamental, situou-se aquém do desempenho do sistema privado de ensino.

Quanto a esse aspecto, verifica-se que o Município obteve resultados satisfatórios, não só porque atingiu a meta estabelecida, mas porque se situou acima da média estadual.

De qualquer maneira, fica recomendado ao executivo que implemente medidas para melhorar o sistema educacional, visando aperfeiçoar a formação de capital humano o que, conseqüentemente, irá influenciar a própria qualidade de vida da população.

Deixou a desejar, de outro lado, a atuação qualitativa da Administração na saúde, área de vital importância dos Municípios Brasileiros.

O desempenho operacional do Município, segundo dados obtidos da Fundação SEADE, demonstra que a saúde pública no Município não está recebendo a devida atenção.

Infere-se que os índices relativos às taxas de mortalidade da população jovem e senil, além do índice de mães adolescentes destoam dos demais índices obtidos pelo Município, pois se encontram acima da média estadual, além da própria média da Região.

Necessário salientar, quanto a esses índices, que a média do Estado e, mormente, da Região em que está localizado o Município em tela, devem ser tomadas como referência para o balizamento das políticas públicas da Administração Pública.

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

No mérito, em face do exposto, VOTO no sentido da emissão de Parecer FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2.008, da PREFEITURA MUNICIPAL DE GUAÍRA, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

À margem do Parecer, por ofício, deverão ser encaminhadas recomendações à Municipalidade, no seguinte sentido:

- 1) quanto aos recursos recebidos por Royalties, atender aos propósitos específicos, vinculando os gastos ao que dispõe a norma de regência;
- 2) em relação às movimentações de dotações orçamentárias, observe com rigor a legislação de regência;
- 3) quanto aos adiantamentos, guardar maior rigor formal, inclusive quanto à transparência de sua utilização;

- 4) em relação aos tópicos licitações e contratos, para que observe com rigor a Lei Federal 8.666/93; que dê cumprimento ao princípio da transparência fiscal;
- 5) que regularize os apontamentos no tópico pessoal;
- 6) que efetue o repasse do duodécimo à Câmara Municipal, nos termos do dispositivo constitucional pertinente;
- 7) que atenda às Instruções e recomendações desta E. Corte.

Deverá, ainda, constar do ofício recomendação para que a origem envie maiores esforços para obter melhora nos índices regional e estadual, referentes às taxas de mortalidade das populações jovem e idosa, além do índice de mães adolescentes.

Deve, também, o Executivo envidar esforços visando elevar os índices de desenvolvimento da educação básica, pois se encontram abaixo do observado no sistema privado de ensino.

Determino, ainda, a formação de autos apartados para tratar das despesas com materiais de distribuição gratuita, e a formação de autos próprios para tratar dos Convites n°s 19/08 e 30/08.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

Ala.