

CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
PRIMEIRA CÂMARA SESSÃO: 28/09/10/10

CONTAS ANUAIS

96 TC-002142/026/08

Prefeitura Municipal: Estância Turística de Holambra.

Exercício: 2008.

Prefeito(s): Celso Capato.

Advogado(s): Fernando Celso Ribeiro da Silva, Rodrigo de Credo e outros.

Acompanha(m): TC-002142/126/08 e Expediente(s) TC-015570/026/09, TC-003584/003/08 e TC-003217/003/06.

Auditada por: UR-3 - DSF-II.

Auditoria atual: UR-3 - DSF-II.

Apreciam-se, no processo em referência, as contas anuais, relativas ao exercício de 2008, da PREFEITURA MUNICIPAL DE HOLAMBRA.

Decorrente de inspeção "in loco" o relatório da Auditoria constitui retrato fiel da gestão em apreço, compreendendo aspectos Administrativo, Econômico-Financeiro, Contábil e Patrimonial.

O documento - produzido pela Unidade Regional de Campinas - revela a incidência de falhas, equívocos e irregularidades, que, envolvendo setores diversos de atividade, resumem-se como segue:

1. ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - a) De acordo com o Índice Paulista de Responsabilidade Social, o Município avançou 89 posições no agregado longevidade e 02 colocações no item escolaridade. b) Em relação à saúde, a taxa de mortalidade senil e a proporção de gravidez precoce foram maiores do que os respectivos indicadores para a Região de Governo e do Estado. c) 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	9,46	15,56
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)²	6,54	12,97	15,20
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)³	59,15	119,16	127,50
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)⁴	4.096,05	3.624,92	3.750,80
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)⁵	8,50	6,69	7,31

d) No concernente ao desempenho educacional, o índice Municipal atingiu as metas previstas pelo Ministério da Educação. e) Os indicadores na educação foram:

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB⁶								
	Anos Iniciais do Ensino Fundamental				Anos Finais do Ensino Fundamental			
	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
	2005	2007	2007	2021	2005	2007	2007	2021
Rede Municipal Brasil	3,4	4,0	3,5	5,7	3,1	3,4	3,1	5,1
Rede Privada Brasil	5,9	6,0	6,0	7,5	5,8	5,8	5,8	7,3

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.

Rede Estadual São Paulo	4,5	4,7	4,6	6,6	3,8	4,0	3,8	5,8
Rede Municipal	3,7	5,2	3,8	4,1	2,7	3,3	2,8	2,9

2.DÍVIDA ATIVA - a) O saldo da Dívida Ativa cresceu 23,85% em relação ao exercício anterior. Passou de R\$ 5.771.150,90 para R\$ 7.147.781,48. Os recebimentos do exercício importaram em 12,09% do salto anterior. b) A Administração previa arrecadar o valor de R\$ 1.425.000,00, "inferior ao saldo existente em 31/12/07 (...)". O fato demonstra "clara indisposição (...) em intensificar a cobrança dos créditos tributários". c) Sabe-se que vem a Administração adotando medidas para a cobrança da Dívida Ativa, mediante o envio de notificações aos inadimplentes, mas tais procedimentos "têm se apresentado ineficazes", pelo que se faz necessário maior empenho em busca da recuperação dos créditos.

3.ROYALTIES - A receita oriunda de royalties, no exercício, somou o valor de R\$ 676,60. Não foi possível à Auditoria obter maiores informações, resultando prejudicada a análise, "pois não houve controle das despesas efetuadas contrariando o estabelecido no parágrafo único do artigo 8º da LRF".

4.ENSINO - Inúmeras despesas inelegíveis, em decorrência da aquisição de gêneros alimentícios e ovos de páscoa, acarretando glosas. b) A Prefeitura não dispõe de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério. Ressalte-se que "encontra-se em fase de finalização", aguardando o Projeto de Lei "a conclusão do estudo de impacto orçamentário". c) A Comissão Municipal do FUNDEB não emitiu parecer relativo aos 3º e 4º trimestres do exercício.

5)SAÚDE - a) O montante investido no setor, segundo os documentos oficiais, atingiu o equivalente a 25,10% da receita (arrecadação própria e transferências constitucionais). b) O volume de recursos efetivamente aplicado atingiu 22,25%. Isso porque acabou excluído o valor de R\$ 21.710,41, que se referia a saldo de repasses (recursos adicionais), não utilizados no exercício de 2007. c) O Plano Municipal de Saúde não contém cronograma físico-financeiro e tampouco metas quantitativas em termos de valor e prazo (...)".

6) OUTRAS DESPESAS - a) A Administração efetuou despesas com a confecção de "flays e cartazes para as festividades natalinas". Entende-se que o objeto do dispêndio "não se trata de publicação de matéria de relevante interesse público, não se coadunando com as finalidades e atividades essenciais da Administração Municipal". b) Em relação a outras despesas do gênero (layots de obras, faixas e banners alusivos às festividades de natal, etc.), limitou-se a Administração a apresentar cópias dos empenhos e notas fiscais, deixando, assim, de oferecer maiores detalhes.

7. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS - A Administração deixou de encaminhar a esta Corte, nos termos das Instruções nº 02/08, os Termos de Parceria firmados no exercício. O valor do repasse foi obtido na prestação de contas realizada pela Entidade, que será analisada em processo específico (TC-2.997/003/09).

8. LICITAÇÕES - a) Durante o exercício, a Prefeitura instaurou 95 procedimentos licitatórios (01 Concorrência; 22 Tomadas de Preços; 65 Convites e 07 Pregões). b) Em relação a alguns procedimentos - modalidade Convite - deixaram de constar dos documentos a fonte de pesquisa de preços e a data de recebimento, o que inviabilizou a verificação do atendimento ao prazo de que trata o inciso IV, do § 2º, do artigo 21, da Lei nº 8.666/93. Havia cláusula dispondo que a visita técnica seria efetuada em apenas um dia e horário. Tal exigência "pode restringir a participação de interessados", como já decidiu este Tribunal, ao apreciar matéria semelhante. c) A Tomada de Preços nº 01/08 objetivava a contratação de empresa para construção do prédio da Biblioteca Municipal. Consta que o valor proposto pela adjudicatária ultrapassava em 25,96% o orçamento inicial - cuja fonte de pesquisa não indica o edital -, evidenciando "equívoco na elaboração do orçamento (...)", não atendendo ao especificado na alínea 'f', item IX, do artigo 6º e ao disposto no item II,1 § 2º, do artigo 7º, ambos da Lei Federal nº 8.666/93". Assim como nos instrumentos de convites, o Edital dispunha que a visita técnica seria realizada em apenas um dia e horário, exigência que pode restringir o caráter competitivo do certame. Uma outra exigência indevida, em face da súmula 25, deste Tribunal, diz respeito à comprovação da existência, no quadro permanente, de "profissional de nível superior ou

outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de capacidade por execução de obra semelhante". Consta que ambas as exigências foram verificadas em outros processos da amostra. d) A Tomada de Preços nº 15/08 objetivava a aquisição de materiais de construção. Do processo não constava orçamento, o que "prejudicou a verificação da adequação dos preços orçados com o praticado no mercado e também como parâmetro na avaliação das propostas das participantes". Assim, o Edital não atendia normas da Legislação Licitatória. e) Em relação aos Contratos, sublinha-se a "ausência de especificação da dotação orçamentária (...)". f) Destaca-se, em relação à execução de objetos contratuais, em relação a um ajuste, a atribuição de valores a maior, inexistindo documentos que justificando a diferença, e, quanto a outro contrato, a falta de comprovantes de Pagamentos relativos a 92 (dois) empenhos. No que concerne a outras obras, "não foi apresentado o Termo de Recebimento (...) ou qualquer outro esclarecimento que indicasse a posição dos serviços".

9. GERENCIAMENTO DA FOLHA DE PAGAMENTO - Ao Banco Itaú cabe, em virtude de licitação, o gerenciamento dos salários dos servidores municipais, mediante o pagamento da importância de R\$ 1.912.000,00. A Auditoria não obteve "informação quanto à aplicação do montante recebido". A Administração esclareceu que "não foi localizado o Protocolo de envio ao TCESP".

10. PESSOAL - a) Os cargos de Conselheiros Tutelares são exercidos em comissão, conforme documentos constantes do processo. A uma servidora, concedeu a Administração, pelo desempenho de função, gratificação no valor de R\$ 97,52. O exercício das atividades inerentes ao cargo constitui o pressuposto fundamental para o recebimento da remuneração estabelecida no ato de nomeação, afigurando-se, pois, inadequado o pagamento do citado estipêndio. b) Durante o exercício, diversos servidores realizaram horas extras além de 50 horas mensais, ultrapassando a previsão legal - art. 1º, da Lei Complementar nº 81. Estabelece o citado diploma - § 1º, do artigo 1º - o acréscimo de 50% em relação ao horário normal de trabalho. Ocorre que em casos diversos, os acréscimos atingiram 100%. Ademais, servidores em comissão perceberam valores correspondentes a horário extraordinário.

11.ENCARGOS SOCIAIS - Os recolhimentos efetuaram-se regularmente, seja ao INSS, FGTS e PIS/PASEP, seja à Previdência própria. Há débitos referentes ao PIS/PASEP e Previdência Municipal, em parte quitados durante o exercício. Sabe-se, porém, que "não foram informados a quais parcelas referiam-se os recolhimentos bem como as respectivas competências".

12.SUBSÍDIOS - AGENTES POLÍTICOS - a) Aos Agentes Políticos - Prefeito, Vice-Prefeito e Diretores Municipais - a Administração atribuiu valores em conformidade com o diploma de fixação; b) Ressalta-se que "alguns Diretores não apresentaram declaração de bens".

13.TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS - a) As disponibilidades financeiras são mantidas, principalmente, em instituições oficiais. Há uma exceção, porém: a Prefeitura mantinha conta-corrente em instituição privada, não atendendo o disposto no artigo 164, § 3º, da Constituição Federal. b) O controle do setor transcorreu regularmente. Destaca-se, no entanto, divergência de valores entre o saldo indicado nos balancetes e o valor apontado no Balanço Patrimonial. c) Determinado bem patrimonial - Câmara Digital Sony W110 - não foi localizado, presumindo-se que haja desaparecido. Não há informações sobre sindicância, instaurada com o fim de esclarecer o fato, para o que foi sugerida recomendação à origem.

14.LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - a) A despesa com Pessoal e Reflexos atingiu 45,98% da Receita Corrente Líquida, incluindo o dispêndio referente aos vencimentos dos Médicos arrematados via Consórcio Intermunicipal, que não constava dos documentos oficiais. Havia divergências, ainda, em relação ao sistema AUDESP. b) A Administração recebeu diversos alertas, em virtude dos quais afirma ter adotado as medidas necessárias.

15.RESTRIÇÕES DE ÚLTIMO ANO DE MANDATO - a) A despesa com Pessoal sofreu um acréscimo de 3,60%, no período de junho a dezembro/08. O pagamento do 13º salário, de resíduos do FUNDEB e rescisões contratuais implicaram o incremento, que se verificou nos meses de julho, agosto, novembro e dezembro/08. b) A despesa com Publicidade e Propaganda, no curso do exercício em exame, ultrapassou a média referente

aos três exercícios anteriores. Assim, enquanto a despesa média atingia o valor de R\$ 148.491,99, em 2008 chegou a R\$ 184.577,12, evidenciando um incremento da ordem de R\$ 36.085,13.

16. INSTRUÇÕES - Ao encaminhar intempestivamente os relatórios AUDESP e deixar de apresentar os relatórios de controle interno, a Administração não atendeu, de forma integral, o disposto nas Instruções deste Tribunal. Também deixou de atender recomendações antes transmitidas.

A Autoridade Responsável, devidamente notificada, ofereceu justificativas e esclarecimentos a propósito das questões suscitadas no relatório de Auditoria.

A argumentação disposta no documento resume-se como segue:

- a) ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - ÁREA DA EDUCAÇÃO - "A falha aqui relatada", diz a Autoridade, "não pode ser imputada ao Município (...), pois, pelo que se entende do apontamento, o site a que se refere a Auditoria não é de responsabilidade Municipal, até mesmo porque os dados do Município podem ser levantados in loco". Pretende, assim, a desconsideração do apontamento.
- b) DÍVIDA ATIVA - Discorda da observação do relatório por entender que o percentual de recebimento no exercício (12,09%) não evidencia ineficácia na cobrança. Alega que, por força legal, adotam-se as medidas necessárias à recuperação dos créditos - inscrição na Dívida Ativa e Cobrança Judicial, acrescentando que não pode, "de forma nenhuma ser responsabilizado pelo não recebimento dos valores inscritos".
- c) ROYALTIES - Para a Autoridade, a Lei nº 7.990/89 não regulamenta a aplicação da receita de royalties, apenas veda sua utilização com o pagamento de dívida e com o quadro permanente de pessoal. Assim, garante não haver infringido o citado diploma.
- d) ENSINO - Pleiteia o retorno das parcelas glosadas ao câmputo de investimento no setor. Citando o artigo 29, da LDB, procura demonstrar a elegibilidade de despesas

referentes à alimentação infantil, acrescentando que, no exercício de 2006, já a Administração havia apropriado dispêndio semelhante, que esta Corte, em sede de reexame, decidiu considerar regulares. Assim, acreditava estar "agindo dentro dos preceitos legais (...)" pelo que continuou incluindo, no cálculo de aplicação, despesas semelhantes. Alega que a Deliberação desta Corte, adotada no processo TC-35.186/026/08, que veda a inclusão de tais despesas no câmputo do Ensino, "só foi publicada em 13 de outubro do exercício sob comento, faltando somente dois meses para o término do exercício". Por outro lado, pretende ver incluído na parcela devida ao setor "despesas com o PASEP dos servidores da Educação, pois não realizamos o empenhamento destas despesas de modo fracionado, visto que empenhamos o valor total na Unidade Orçamentária 02.01 - Administração e Dependências (...), cujo total empenhado no exercício foi de R\$ 309.257,15". Ainda, pleiteia sejam consideradas no Ensino despesas referentes a "obras de reforma e ampliação em Escolas do Ensino Fundamental, Pré-Escolas e Creches, cujo empenhamento (...) não foi realizado nas dotações da Educação, mas sim, nas dotações do Setor de Obras e Serviços Urbanos". Nesse caso, o gasto atingiu a importância de R\$ 741.234,37. Em resumo, o quadro exposto pela Autoridade indica investimento de 26,46% da Receita, incluídos os dispêndios em questão. Alega que o plano de Carreira e Remuneração do Magistério, foi "elaborado em conjunto com os professores e encaminhado à Câmara Municipal", que não conseguiu votar a matéria no ano de 2008. Finalmente, atribuiu à "divergência política entre alguns membros do FUNDEB", a falta de emissão de Pareceres referentes aos 3º e 4º trimestres do exercício.

- e) SAÚDE - Discorda da glosa, mas ressalta que "perde relevância em razão de termos aplicado 7,25% acima do mínimo constitucional obrigatório (...)".
- f) OUTRAS DESPESAS - A despesa questionada, garante, "não se refere à publicação, mas aos produtos confeccionados com tema relativo à comemoração do Natal". Assegura que "tais despesas estão vinculadas ao interesse público, pois, necessárias ao fomento do clima de Natal para que um maior número de visitantes acorram à nossa cidade, movimentando o comércio local e, conseqüentemente,

gerando maior ingresso de recursos aos cofres do Município". As demais despesas, afirma a Autoridade, referem-se a publicações necessárias ao fomento de atividades turísticas que objetivam uma afluência maior de pessoas ao nosso Município.

- g) TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS - Solicita seja o assunto em tela debatido nos autos do processo TC-2997/003/09 (...)"
- h) LICITAÇÕES - Longo espaço da petição dedica ao assunto. Procura esclarecer, em detalhes, as falhas anotadas no relatório, mas alega que, por falta de informações e documentos - aos quais não teve acesso - acabou impossibilitado de comprovar algumas justificativas. Em resumo, pleiteia a desconsideração dos apontamentos.
- i) PESSOAL - Admite o pagamento da gratificação a membro do Conselho tutelar, alegando que a medida é prevista na Legislação Municipal. Ressalta que pode ter havido "(...) interpretação equivocada do (...) referido diploma legal". Com relação às horas extras, argumenta que foram prestadas por servidores da área da educação, diante do insuficiente quadro de Pessoal. Assevera que "foram efetivamente realizadas (...)", de sorte que "a quantidade (...) perde relevância, pois todas foram realizadas de fato".
- j) ENCARGOS SOCIAIS - Alega que, na verdade, "os responsáveis pela escassez de informações são os órgãos credores, que não atendem de forma adequada os Municípios (...), sobre a situação das dívidas, apesar dos esforços em obtê-las, mediante contatos telefônicos. Daí porque não indicou a situação atual dos parcelamentos".
- k) SUBSÍDIOS - AGENTES POLÍTICOS - A falta de apresentação de declarações de bens constitui "falha pontual que não pode servir para macular o todo de nossas contas, argumenta a Autoridade.
- l) TESOURARIA - Afirma que, em geral, as disponibilidades financeiras são movimentadas em bancos oficiais. No caso da única instituição privada, os depósitos, de pequena monta, referiam-se a tributos pagos por contribuintes.

m) RESTRIÇÕES DE ÚLTIMO ANO DE MANDATO - AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL - Ao tema, a Origem dedica expressivo espaço do petitório. Em síntese, argumenta, com base em ensinamentos doutrinários, que o espírito da norma legal não consiste, necessariamente, em vedar a prática de atos que impliquem aumento da despesa com Pessoal no interregno citado, mas, principalmente, a utilização pelo Administrador, ao final do mandato, da "máquina pública em seu benefício, contratando aqueles que pudessem beneficiá-lo, ou ainda, comprometer a Administração posterior à sua com o inchaço da folha de pagamento". Ressalta que, efetivamente, o aumento resultou do pagamento de vantagens pessoais dos servidores (13º salário, rescisões trabalhistas, etc.). Em resumo, as despesas adicionais, nos últimos 180 dias do exercício, não se incluem na vedação legal, segundo se infere da argumentação.

n) DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL - Com relação ao aumento da despesa, referente aos 3 (três) últimos exercícios, sustenta "que as publicações (...) foram atos da Administração, cuja divulgação se fazia necessária". Assim, alega que os atos de publicidade se referiram a avisos de licitação, nas modalidades exigidas pela Legislação pertinente; convocações para audiências públicas; publicação do RREO (Relatório do Resultado da Execução Orçamentária); publicidade das receitas e despesas com o Ensino, "enfim todas elas possuem expressa determinação de publicação por parte das várias Leis que regem a Administração Pública". Em resumo, garante não haver "realizado publicações que pudessem influenciar o eleitorado de alguma forma, pois esta sim é vedada pela Lei 9.504/97".

A Secretaria-Diretoria Geral emitiu juízo de valor, a partir da análise do texto justificatório, em confronto com o teor do relatório e demais elementos que compõem a instrução do processo.

Preliminarmente, observou que os índices obtidos pela Administração, relativos à aplicação na saúde, à remuneração do magistério e às despesas com pessoal atenderam aos dispositivos legais e constitucionais em foco,

tendo sido o déficit orçamentário coberto pelos resultados positivos acumulados ao longo do triênio anterior.

Não obstante, em relação ao volume de investimentos no ensino, a SDG manifestou contra a acolhida dos valores pleiteados pela Origem. Em síntese, argüiu ser questão pacífica a vedação ao *"cômputo da merenda escolar da educação infantil no percentual mínimo do ensino"*, acrescentando ainda que, *"quanto à inclusão dos valores despendidos com o pagamento do PASEP (...) não restou comprovado de modo fracionário o quanto fora gasto especificamente com os servidores da educação"*.

De outra parte, já no concernente aos gastos com obras de reformas e ampliações de unidades escolares da rede municipal de ensino, ponderou ser necessária, para a inclusão das referidas despesas, a apresentação das respectivas notas de empenho, assim como, as notas fiscais referentes à execução da obra.

Destarte, no mérito, opinou pela emissão de Parecer Desfavorável à aprovação das contas em exame, em decorrência do insuficiente investimento no Ensino e do aumento da despesa com Publicidade e Propaganda em relação à média dos três últimos exercícios.

Em virtude dos argumentos apresentados pelo órgão técnico, determinei o retorno dos autos para manifestação da Auditoria, especificamente, sobre os gastos com reforma e ampliação em escolas, pré-escolas e creches, consoante despacho de fls. 140, publicado em 18.08.2010 no Diário Oficial do Estado de São Paulo.

A Auditoria, por email, solicitou à Administração, em 10.09.2010, documentação relativa às obras citadas, não obtendo resposta do atual Chefe do Executivo Municipal.

De toda sorte, a respeito da matéria, lembrou a fiscalização que não houve apontamento de eventuais inconsistências contábeis que pudessem comprometer a veracidade do balancete de despesa, opinando, assim, no sentido da inclusão do valor das obras no cômputo dos 25% das despesas com educação.

Importa descrever, em resumo, o comportamento da Administração, no que tange à condução dos setores e segmentos fundamentais de gestão, bem como os principais indicadores econômico-financeiros:

1. O investimento no Ensino atingiu 25,07% da receita arrecadada.
2. O total das despesas com recursos do FUNDEB alcançou o equivalente a 98,96%, sendo que a parcela diferida - 1,04% - foi empenhada e paga até 03.04.09.
3. Da receita oriunda do FUNDEB, o equivalente a 60,96% destinou-se aos profissionais do Magistério.
4. Em favor do desenvolvimento dos programas e ações de Saúde, despendeu a Administração 22,25% da receita (Arrecadação Própria e Transferências Constitucionais).
5. A despesa com Pessoal e Reflexos alcançou 45,98% da receita corrente líquida.
6. O resultado da Execução Orçamentária evidencia déficit de 3,01% da receita arrecadada.
7. O superávit financeiro do exercício importou em R\$ 449.429,32. Em relação ao exercício anterior (superávit de R\$ 1.933.019,00), constata-se um decréscimo de 76,75%.
8. O resultado Econômico foi positivo em R\$ 1.203.608,22. Em relação a 2007 (positivo em R\$ 4.582.211,76), verifica-se um decréscimo de 73,73%.
9. O saldo Patrimonial cresceu 7,89%, em relação ao exercício anterior: passou de R\$ 15.258.358,58 para R\$ 16.461.966,80.
10. A dívida Consolidada Líquida - inexistente no exercício anterior - importava em R\$ 1.123.822,94, equivalendo a 4,20% da Receita Corrente Líquida.

11. Aos Agentes Políticos - Prefeito, Vice-Prefeito e Diretores Municipais - atribuíram-se, a título de subsídio, valores consentâneos com a Lei de fixação.

É o relatório.

AOAG/mazs.

PRIMEIRA CÂMARA
ITEM: 96

SESSÃO: 28/09/10
TC-002142/026/08

Contas anuais, atinentes ao exercício de 2008, da PREFEITURA MUNICIPAL DE HOLAMBRA.

A Administração despendeu, no curso do exercício, o equivalente a 98,96% dos recursos oriundos do FUNDEB. Além disso, confirma-se o empenhamento e pagamento até 03/04/09 do saldo remanescente - parcela diferida.

Aos Profissionais do Magistério, direcionou a Prefeitura o correspondente a 60,96% da receita vinculada ao FUNDEBG - volume de recursos ligeiramente superior à parcela mínima de que trata o inciso XI, do artigo 60, do ADCT, da Constituição Federal.

Em prol do desenvolvimento dos programas e ações de Saúde, despendeu a Prefeitura 22,25% da receita (arrecadação própria e transferências Constitucionais), demonstrando, desse modo, o pleno atendimento ao disposto no inciso III, do artigo 77, do ADCT, da Carta Magna.

A folha de pagamento - Pessoal e Reflexos - absorveu 45,98% da receita corrente líquida, pelo que se manteve dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Até aqui, como evidenciam os números descritos, não merece crítica a Administração, vez que, em favor do desenvolvimento dos setores e segmentos descritos, investiu recursos em consonância com as normas legais e constitucionais pertinentes.

O resultado da Execução Orçamentária evidencia déficit correspondente a 3,01% da receita arrecadada, totalmente coberto pelo superávit Financeiro do exercício, que importou em R\$ 449.429,32.

O superávit Econômico do exercício sofreu sensível redução, em relação ao exercício de 2007: passou de R\$

4.582.211,76 para R\$ 1.203.608,22. O decréscimo correspondeu a 73,73%.

O resultado Patrimonial, por sua vez, evidencia crescimento de 7,89%, pois passou de R\$ 15.258.358,58 para R\$ 16.461.966,80.

A Dívida Consolidada Líquida - inexistente no exercício anterior - importava em R\$ 1.123.822,94, o equivalente a 4,20% da Receita Corrente Líquida.

É lícito compreender que, embora relativamente modestos, em comparação com o exercício anterior, os resultados obtidos revelaram-se superavitários, envolvendo os principais indicadores econômico-financeiros. O déficit orçamentário manteve-se em patamar perfeitamente tolerável, até porque não implicou em desequilíbrio aos demais indicadores, embora tenha reduzido o resultado financeiro, que, não obstante, revelou-se positivo.

A Dívida Consolidada Líquida, de igual modo, ao final do exercício, situava-se em patamar razoável, perfeitamente tolerável, já que suscetível de quitação sem maiores esforços, não se afigurando capaz de comprometer, absolutamente, o desenvolvimento dos programas de governo no futuro exercício.

Vale registrar que, ao final do exercício, havia saldo financeiro mais que suficiente à satisfação dos compromissos financeiros, atingindo a liquidez - saldo remanescente - o valor de R\$ 132.679,11. Assim sendo, resta comprovado o atendimento ao disposto no artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em razão de todo o exposto, é lícito avaliar como boa a gestão de que se cuida, sob o aspecto econômico-financeiro, por conta da obtenção de resultados superavitários envolvendo os principais indicadores, aliados à modesta Dívida Consolidada Líquida, que, em 31/12/08, limitava-se a 4,20% da Receita Corrente Líquida.

Do ponto de vista administrativo, indica o relatório de Auditoria falhas, imperfeições e irregularidades. Dentre estas, porém, destacam-se deslizes

de caráter formal e, portanto, perfeitamente releváveis, mas também impropriedades de maior relevância, valendo registrar que, pelo menos algumas acabaram superadas, ou justificadas convenientemente.

Para melhor compreensão e tendo em vista o estabelecimento de juízo de valor, afigura-se-me pertinente inserir comentários, ainda que breves, a propósito de cada irregularidade, sopesando, logicamente, os esclarecimentos trazidos segundo a ordem do relatório.

Pois bem.

Providências tomou a Administração em busca da recuperação de créditos vinculados à Dívida Ativa, mediante o envio de notificações aos inadimplentes. Mesmo assim, o estoque anterior cresceu sensivelmente: 23,85%, chegando ao valor de R\$ 7.147.781,48. Tem razão a Autoridade, ao afirmar que, diante da promoção de medidas, pela via amigável, não há como atribuir à Administração possível insucesso na respectiva cobrança. Há que se convir, porém, que no caso concreto, o aumento do estoque da dívida ultrapassou o limite da razoabilidade e atingiu, sem qualquer dúvida, um preocupante patamar. E, por isso mesmo, a recuperação de tais créditos está a exigir maior empenho, sendo certo que, além das medidas que vêm sendo adotadas, providências outras devem ser implementadas. Assim, deve a Administração, ante ao insucesso das medidas em curso, adotar outras que impliquem o incremento da cobrança, inclusive pela via judicial, antes que os créditos sejam alcançados pela prescrição.

Menciona a Autoridade, como norma instituidora dos royalties, a Lei Federal nº 7.990/89, mas demonstra, de forma implícita, desconhecer o Decreto 1/91, regulamentador do instituto. Dispõe a norma executiva, de modo claro, sobre a finalidade da receita auferida e indica os segmentos e setores onde deve, obrigatoriamente, ser aplicada, como energia, pavimentação, abastecimento e tratamento de água, irrigação, a proteção do meio ambiente e saneamento básico.

No caso concreto, a receita auferida representa montante ínfimo - pouco mais de R\$ 600,00 - de modo que merece ser relevada eventual utilização para finalidades

outras, que não aquelas previstas no diploma mencionado. Mas deve a Autoridade, doravante, mediante atenta e integral observância, a Lei nº 7990/89 e ao Decreto nº 01/91, proceder em relação aos royalties, cuja receita, conforme a citada Legislação, há que ser movimentada em conta vinculada.

No que respeita à área da Saúde, é sabido que mereceu tão nobre segmento aplicação da ordem de 22,25% da receita, muito além, portanto, da parcela mínima obrigatória.

Ademais, do ponto de vista operacional, de acordo com levantamento da Auditoria, o quadro da saúde pública no Município se mostrou positivo, sobretudo, no tocante à mortalidade infantil, destoando apenas o índice relativo à população senil e à proporção de gravidez precoce, os quais devem receber maior prioridade dos esforços da Municipalidade no setor.

Há ainda a omissão detectada relativa à falta de quantitativos físicos e financeiros no Plano Municipal de Saúde.

Deve, pois, a Administração, ao elaborar o próximo instrumento, providenciar para que dele conste os quantitativos físicos e financeiros. Nesse sentido, recomendação alcançará o órgão de origem.

Quanto às despesas questionadas com "flays" e a divulgação de festividades que, aliás, representa valor mínimo, não vejo razão para censurá-la. Como afirma o ilustre Prefeito, Holambra, classificada como Estância Turística, atrai milhares de pessoas em virtude, principalmente, de destacar-se como grande produtora de Flores e Plantas Ornamentais, valendo lembrar, nessa linha, a Expo-Flora, maior exposição de flores e plantas da América Latina, evento que recebe anualmente cerca de 300.000 turistas do Brasil e de outros países. Assim, é justo que a Administração promova medidas voltadas ao desenvolvimento do turismo, o que, logicamente, gera maior movimento ao comércio local e, por consequência, maior ingresso de recursos. As despesas questionadas afiguram-se modestas, o que evidencia a moderação com que se efetivaram, de maneira

que não vejo motivos para considerá-las por entender que, ao menos em parte, revelaram-se necessárias ao fomento de atividades turísticas do Município e, portanto, não há como considerá-las impróprias ou estranhas à Administração, e ao interesse público.

No tocante às licitações, merecem ser relevadas, no caso, as questões envolvendo certames na modalidade Convite, devendo a Administração, doravante, evitar reincidir em semelhantes falhas, por via da fiel observância às normas aplicáveis na espécie.

Verifica-se, em relação às Tomadas de Preços, a regular afluência de licitantes - máxime à TP 01/08 - fato que sugere a inexistência de restrição à competitividade, apesar da cláusula questionada. Assim, permito-me, ao relevar as falhas, endereçar, não obstante, recomendação à origem, à margem do Parecer.

Ainda em relação à Tomada de Preços nº 15/08, o contrato decorrente, no valor original de R\$ 101.032,30, ao final envolveu o montante de R\$ 108.090,70, sem que a Administração celebrasse o necessário Termo Aditivo, conforme documento constante do processo. Aqui, pode-se considerar como formal a omissão, sendo lícito avaliar que, efetivamente, tratando-se de aquisição de materiais de construção, a diferença - cerca de R\$ 7.000,00 - terá efetivamente ingressado na Prefeitura, que, talvez, de forma involuntária, não providenciou o Termo Modificativo.

Mas, em relação ao contrato nº 704/08, a omissão noticiada nos autos há que ser esclarecida, por sua relevância. Trata-se do possível extravio de duas Notas Fiscais, no valor total de pouco mais de R\$ 11.800,00, o que, logicamente, exige esclarecimentos. Assim, permito-me ressaltar a matéria, para análise em autos apartados.

Com relação à área de Pessoal - notadamente a concessão de gratificação a Conselheiro Tutelar - prefiro relevar a falha, em virtude do valor envolvido (R\$ 97,52) que, no caso, representa montante ínfimo.

A propósito da concessão de horas extras, é sabido que, além do número legalmente previsto, vários servidores

efetuaram serviços fora da jornada normal de trabalho. Permito-me acolher os esclarecimentos trazidos, segundo os quais a escassez de pessoal no Setor de Educação impedia o desempenho regular das atividades, exigindo, assim, o exercício de horário extraordinário.

Já os ocupantes de cargos em comissão, mesmo por exercerem funções de confiança da Administração, devem desempenhar, quando necessário, atividades além dos horários regulamentares. Assim, é incompatível o pagamento de horas extras aos comissionados, de modo que, para melhor análise da matéria, permito-me reservá-la para posterior apreciação.

Com relação à Tesouraria, é possível deduzir que a única conta mantida em instrução privada tem por específica finalidade o recebimento de tributos municipais. O dispositivo Constitucional - § 3º, do art. 164 - veda a manutenção de disponibilidade financeira, ou a chamada conta-movimento, o que não se confunde com a simples arrecadação de tributos, cujos valores, imediatamente, ingressam nas instituições oficiais onde mantém os Municípios contas regulares. Assim, considero esclarecida a questão.

No que diz respeito ao setor patrimonial, deve a Administração adotar medidas que impliquem a correção das divergências noticiadas, bem como procurar esclarecer, mediante procedimento investigativo, o desaparecimento de bem Patrimonial.

No período compreendido entre junho e dezembro/08, a despesa com Pessoal e Reflexos sofreu um acréscimo de 3,60%, ao passar de 42,39% para 45,98% da Receita Corrente Líquida. No caso, afasta-se eventual infringência ao disposto no parágrafo único, do artigo 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida em que o incremento atribuiu-se ao crescimento vegetativo da folha, em decorrência do pagamento de 13º salário e de outros encargos.

Não se verifica, pois, qualquer irregularidade em face da Legislação Fiscal em vigor, lembrando que, não obstante a pequena variação, o dispêndio manteve-se dentro dos limites impostos pelo respectivo diploma.

A despesa com publicidade, durante o exercício, atingiu a importância de R\$ 184.577,12, ultrapassando em R\$ 36.085,13 a média apurada nos três exercícios anteriores. O crescimento não se afigura excessivo, lembrando que, no caso, compreende a variação inflacionária do período, o que, logicamente, em números atualizados, representa incremento inferior ao exercício verificado.

O espírito precípua da Legislação disciplinadora da espécie - Lei nº 9.504/97 - consiste, fundamentalmente, em vedar ações publicitárias que resultem em "condutas tendentes a afetar a igualdade entre candidatos nos pleitos eleitorais", a teor do respectivo artigo 73. Partindo dessa premissa e considerando a proporção de crescimento da despesa - de fato pequeno - é improvável que tais atos tenham exercido influência na relação, a ponto de beneficiar qualquer candidato. Vale ressaltar que, no cálculo da despesa, integram ações de publicidade oficial de obrigatoria divulgação. Registre-se, ainda, que a despesa com publicidade em 2008 revelou-se inferior em relação ao exercício anterior, em cujo interregno, como se sabe, não ocorreram pleitos eleitorais. Ademais, parece-me indispensável para exame da matéria a segregação dos gastos com publicidade entre os atos oficiais dos demais porque estes é que devem ser alcançados pela Lei Eleitoral, enquanto que aqueles não, já que obrigatórios por imposição constitucional.

Em resumo, não vislumbro, em virtude do crescimento da despesa com publicidade, qualquer indício de infringência à Legislação Eleitoral, até porque a indispensável segregação da despesa acima referida não foi feita no caso concreto, de modo que, a propósito da questão, permito-me acolher a argumentação interposta.

O Expediente TC-15.570/026/09 atingiu os fins a que se destinava e, portanto, seguirá juntamente com o processo principal. O mesmo se afirme em relação ao congênere TC-3.584/003/08, já que o assunto neste tratado serviu de subsídio à elaboração do relatório.

Já o Expediente TC-3.217/003/06 pende de conclusão, de maneira que retornará ao órgão instrutivo,

para acompanhar o desfecho da ação a que se refere, bem como para subsidiar futuras inspeções.

Mas não se limita aos aspectos estudados a análise e apreciação do Processo, vez que resta avaliar o comportamento da Administração, no que concerne ao investimento em prol da manutenção e do desenvolvimento do Ensino.

Os documentos e registros oficiais evidenciam despesas da ordem de 26,58% da receita oriunda de impostos, porém, concluiu a Auditoria, em sua última manifestação, a partir da exclusão de algumas parcelas tidas como estranhas ao setor, que o investimento se limitou a 25,07% da arrecadação.

Não se integram no cômputo de investimento no Ensino as despesas relativas à aquisição de Merenda Escolar, de modo que se me afigura correta a exclusão de semelhante dispêndio.

Como afirma, com propriedade, a d. SDG, "quanto à alimentação destinada aos alunos matriculados nas creches e pré-escolas, o procedimento desta Casa amparou-se no artigo 71, inciso IV, da LDB, visto que a matéria não é recepcionada nesta Corte como elegível na manutenção e desenvolvimento do Ensino, bem assim que na Deliberação TCA-35.186/026/08, publicada em 13/10/2008, vedando o cômputo da Merenda Escolar da Educação infantil no percentual mínimo do ensino apenas pacificou entendimentos que até então eram unânimes nesta Casa".

A Administração realizou despesas com o recolhimento ao PASEP, no montante total de R\$ 309.257,15, mas não se demonstra, efetivamente, o montante relacionado ao Pessoal do Ensino. Como diz a SDG, "não restou comprovado de modo fracionário o quantum gasto especificamente com os servidores de educação". Assim sendo, porque inviável o cômputo pretendido, deixo de acolher a argumentação interposta.

Não obstante, não se aplica entendimento idêntico no que concerne à despesa com obras de reforma e ampliação de escolas de Ensino Fundamental, pré-escolar e creches, vez

que, como bem frisou a Auditoria, não houve apontamento quanto a eventuais inconsistências contábeis que pudessem comprometer a veracidade do balancete de despesa, tornando, logo, insustentável a manutenção da glosa.

De fato, mantida a impugnação, as informações contábeis apontadas pelo relatório da auditoria se tornariam internamente inconsistentes, desencadeando conclusões contraditórias. Verifica-se, assim, como efetivamente despendido em prol da manutenção e do desenvolvimento do Ensino, a parcela apurada pela Auditoria, precisamente, 25,07% da receita oriunda de impostos.

Por fim, a análise de desempenho do sistema de ensino público de Holambra mostra uma substantiva evolução da qualidade do ensino ofertado entre 2005 e 2009, demonstrando o sucesso das políticas do setor durante o exercício em exame.

Os dados estão retratados na Tabela 01.

Tabela 01						
Ensino Fundamental - Holambra						
	IDEB Observado			Metas Projetadas		
Ano	2005	2007	2009	2007	2009	2011
Anos Iniciais	3,7	5,2	6,4	3,8	4,1	4,5
Anos Finais	2,7	3,3	4,9	2,8	2,9	3,2

No mais, no que tange às demais impropriedades abordadas pelo Relatório de Auditoria, trata-se de falhas de menor dimensão, merecendo, porém, a ação do Executivo Municipal visando à sua eliminação.

O meu VOTO, em virtude do exposto, é no sentido da emissão de Parecer Favorável à aprovação das contas anuais, relativas ao exercício de 2008, da PREFEITURA MUNICIPAL DE HOLAMBRA, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício, dirigido ao órgão de origem, transmitindo-se-lhe recomendações no seguinte teor:

- I. que adote medidas que impliquem melhoria da arrecadação da Dívida Ativa;
- II. que observe, plena e rigorosamente, em relação às receitas oriundas de royalties, as disposições da Lei Federal nº 7.990 e do Decreto Federal nº 01/91, devendo, ainda, tais valores serem movimentados em conta vinculada;
- III. que, ao elaborar o Plano Municipal de Saúde referente a futuros exercícios, providencie para que o documento contenha quantitativos físicos, demonstrando a coerência das políticas municipais de saúde com a realidade do setor em Holambra;
- IV. que cumpra, fiel e integralmente, ao instaurar certames licitatórios, as normas aplicáveis na espécie, constantes da Lei Federal nº 8.666/93 e alterações posteriores;
- V. que adote medidas voltadas para a correção da divergência envolvendo o saldo do Almoxarifado, bem como, em relação ao possível desaparecimento de bem patrimonial, promova medidas administrativas que impliquem o esclarecimento do fato;
- VI. que promova medidas voltadas para a correção, na medida do possível, de falhas ou irregularidades que porventura remanesçam dentre as consignadas em relatório de Auditoria, devendo, doravante, evitar que se repitam semelhantes impropriedades.

Determino, ainda, seja providenciada a formação de processos autônomos para análise das seguintes matérias:

- a) Contrato nº 204/08, visando à aquisição de materiais para construção e uso pelo Setor de Obras (fls. 40, do processo principal e 733/756, do Anexo IV), a ser autuado sob a forma de termo contratual;
- b) Pagamento de horas extras a servidores ocupantes de cargos em comissão (fls. 44/45 e 108/109, do processo Principal e, 866/869, do Anexo V), a ser autuado sob a forma de apartado.

Determino, finalmente, o desmembramento, com posterior retorno ao órgão instrutivo, do Expediente TC-3.217/003/06, para subsidiar a próxima inspeção.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

AOAG/mazs/GALF.