

CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
TRIBUNAL PLENO **SESSÃO: 20/10/10**

PEDIDO DE REEXAME

24 TC-001681/026/08

Município: Promissão.

Prefeito(s): Geraldo Chaves Barbosa.

Exercício: 2008.

Requerente(s): Prefeitura Municipal de Promissão.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 29-06-10, publicado no D.O.E. de 13-07-10.

Advogado(s): Elisabeth Di Fuccio Catanese, Camila Cristina Murta Falcone e outros.

Acompanha (m): TC-001681/126/08 e Expediente(s): TC-001084/001/09, TC-000328/001/09, TC-000327/001/09, TC-000313/001/09, TC-026787/026/08, TC-025265/026/09, TC-022365/026/09, TC-000131/001/08, TC-006641/026/10 e TC-021164/026/10.

Auditoria atual: UR-1 - DSF-II.

As contas da **Prefeitura Municipal de Promissão**, relativas ao exercício de 2008, foram apreciadas pela E. Primeira Câmara que, em sessão de 29/06/10, resolveu emitir PARECER DESFAVORÁVEL à sua aprovação, em face do conjunto de falhas verificadas no âmbito administrativo, compreendendo:

- Deficiência no planejamento, não só pela previsão de abertura de créditos suplementares equivalente a 100%, cujas suplementações atingiram 51,35% do orçamento, mas pela fragilidade no controle de custos e na avaliação dos Programas financiados com recursos do orçamento, sendo inadequados os indicadores utilizados à medida que "para vinte e três de vinte oito programas previstos pelo Executivo Municipal, observa-se que a evolução projetada é nula, ou seja, a meta final é idêntica ao valor inicial".
- Descontrole da dívida ativa, uma vez que os recebimentos corresponderam a apenas 10,62% do saldo anterior, ao passo que o estoque foi majorado em 6,11%, totalizando R\$ 7.295.391,53. Ademais, a Administração, nas contas dos exercícios de 2004, 2005, 2006 e 2007, já fora advertida, por meio de recomendação no sentido do aperfeiçoamento da cobrança, havendo tempo suficiente para a correção.

- Fragilidade nas políticas públicas de saúde, revelada pelos elevados indicadores relativos à mortalidade infantil e à gravidez precoce.
- A par da arrecadação deficitária, as respectivas receitas oriundas das mensalidades dos estudantes da Faculdade Municipal de Promissão - FAMUP, nos exercícios de 2007 e 2008, não foram utilizadas para manutenção das despesas da Instituição, o que induz à utilização de outras fontes de custeio, em prejuízo do setor educacional, posto que o IDEB aponta a necessidade de melhoria no ensino fundamental e infantil. Além disso, o procedimento contribui para o desequilíbrio das contas, em afronta ao artigo 71, da Lei 4.320/64, assim como às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Contratação de empresa sem licitação, no valor de R\$ 45.325,76, para aquisição de adesivos publicitários, cujos sócios têm relação de parentesco com servidor Municipal que, inclusive, é membro da Comissão de Licitação, ou seja, um dos proprietários é filho e o outro é cônjuge (mulher) do funcionário. O procedimento é vedado pelo artigo 92, da Lei Orgânica Municipal.
- Diversas aquisições de gêneros alimentícios, no total de R\$ 1.059.422,82, e de materiais de construção, no montante de R\$ 1.097.714,88, realizadas sem prévia licitação, que somadas alcançam R\$ 2.157.137,70.

Na r. decisão, foi determinado o encaminhamento de ofício ao Ministério Público, em face das graves irregularidades encontradas em processos licitatórios, acompanhado de cópia das peças e dos expediente indicados.

Além disso, foram formuladas diversas recomendações à origem, que seguirão por meio de ofício, e, por fim ordenada a autuação de apartado, para análise do pagamento de horas extras a servidores ocupantes de cargos em comissão.

O r. Parecer foi publicado no DOE de 13/07/10, contra o qual a Prefeitura Municipal de Promissão, por intermédio de seu Prefeito, Senhor Geraldo Chaves Barbosa, neste ato representado por suas advogadas¹, em 12/08/10,

¹ Dr.ª Elisabeth Di Fuccio Catanase (OAB/SP 37.148) e Dr.ª Camila Cristina Murta Falcone (OAB/SP 217.943) – Procuração a fls. 232.

apresentou o **PEDIDO DE REEXAME** (fls. 234/251), buscando a reverter o juízo contrário à aprovação das contas analisadas nestes autos.

O postulante aduziu, inicialmente, que a manifestação de SDG propugnava no sentido da emissão de parecer favorável à aprovação das contas, já que a Administração havia cumprido os dispositivos constitucionais e legais, envolvendo os principais segmentos de atividade, conforme inclusive destacado no voto condutor do julgamento, a saber:

- Foram aplicados recursos equivalentes a 26,22% das receitas de impostos com o setor educacional;
- Dos repasses do FUNDEB, a totalidade foi investida, direcionando-se 63,89% daquelas verbas aos profissionais do magistério;
- Com programas e ações de saúde houve dispêndios correspondentes a 15,07% da arrecadação tributária e transferências;
- Com pessoal e reflexos os gastos restringiram-se a 37,04% da Receita Corrente Líquida;
- No encerramento do período obteve-se superávit orçamentário de R\$ 1.508.531,73, equivalente a 3,36% da receita arrecadada;
- Os resultados financeiro, econômico e patrimonial, todos positivos, cresceram em comparação com os do exercício anterior.

Para o recorrente, tais indicadores revelam que a Prefeitura foi gerida de forma idônea e transparente, de sorte que os apontamentos *“(...) representam falhas formais, não passíveis de macular toda a gestão do exercício e que podem ser justificadas.”*

Deste modo, *“(...) no intuito de aclarar as questões suscitadas e demonstrar a boa e correta administração (...)”* aduziu a defesa que os óbices referentes às aquisições sem licitações, à contratação de empresa com impedimento legal e ao pagamento de horas extras para servidor ocupante de cargo em comissão *“(...) não podem ser objeto de análise para emissão de parecer (...)”*, tendo em vista que as respectivas matérias decorrem de *“(...) denúncias anônimas que estão pendentes de julgamento, em autos apartados pelo Egrégio Tribunal.”*

De acordo com o recorrente, não poderiam aqueles tópicos ser considerados na apreciação das contas, devendo ser desentranhados do julgamento, uma vez que já estão sendo analisados nos processos *“TC-000612/001/09 - horas extras em cargos em comissão; TC-000179/999/10 - aquisições sem licitações; e TC-000180/999/10 - contratação de empresa pertencente a grupo familiar, sendo estas últimas oriundas de apontamentos nas contas dos exercícios de 2005, 2006 e 2007”*.

No que concerne aos créditos suplementares, asseverou o requerente que havia previsão para abertura de até 100%, o que, no seu entender, *“(...) não reflete uma falta de planejamento, já que este dispositivo é meramente formal, uma vez que o mesmo consta em todos os projetos de lei de orçamento de anos anteriores.”* Assim, os créditos abertos estavam autorizados pela Lei Orçamentária, além de o valor suplementado ter atingido 32,29% ao longo do ano, não se revelando excessivo. Informou, ademais, que no exercício de 2009 o percentual de suplementação foi reduzido para 16,90%, ao passo que, até junho de 2010, a abertura de créditos suplementares totalizava apenas 5%, demonstrando, portanto, a adoção das medidas voltadas ao atendimento das recomendações deste Tribunal.

Contestando o apontamento acerca do descontrole da Dívida Ativa, o peticionário afirmou que *“(...) o município no exercício de 2008 promoveu 188 execuções judiciais, incentivou o pagamento de tributos municipais mediante campanhas via rádio, jornais e outros, além da criação do programa de internet gratuita aos munícipes, o qual tem como principal exigência, estar em dia com os tributos municipais. Também foram promovidas outras medidas visando o recebimento de tributos municipais, inclusive de Dívida Ativa, entre estes destaca-se a promulgação da Lei 2.708/2005 para parcelamento de débitos existentes. A referida Lei foi promulgada logo no primeiro exercício do atual Prefeito, demonstrando sua preocupação em sanar tal falha e promover o pagamento da dívida ativa. Houve ainda o Decreto nº 4.435/2006 que dispôs sobre a prorrogação de parcelamentos de débito. Diante desta medida no exercício de 2008 foram efetuados 1279 parcelamentos representando R\$ 1.061.449,40, demonstrando que a administração não está inerte à situação e comprovando que cumpriu as recomendações do Egrégio Tribunal.”* Ainda, a propósito, apresentou demonstrativo para comprovar o aumento das receitas, resultante da política tributária adotada.

Com referência às críticas a respeito das políticas de saúde pública, garante o Senhor Prefeito que o Município encontra-se em posição privilegiada em comparação à Região de Governo e ao Estado, sendo descabida a anotação, já que *“(...) a administração pública municipal vem promovendo diversas campanhas e ações buscando continuamente a melhora na área de saúde (...)”*.

Relativamente às despesas realizadas com ensino superior, sem aporte financeiro das mensalidades, assevera o recorrente que desde 2007 está sendo promovida a política de investimentos na educação como um todo, com aplicação no ensino básico em índices superiores ao mínimo constitucional, assim como direcionando recursos para o ensino superior, de forma a propiciar o acesso de pessoas com situação financeira desfavorável. Aduziu que *“(...) a criação do pólo educacional possibilitou estudo superior em valores muito abaixo do mercado, sem gerar prejuízo aos cofres municipais (...) mediante complexa negociação feita pela Prefeitura Municipal com a gestora do pólo (UNIDERP)”*. Destacou, ademais, que *“(...) no exercício de 2007, o Pólo Presencial iniciou-se com 60 alunos e neste exercício foi necessário (...) investimentos de recursos municipais, porém em pouco mais de 02 anos, ou seja, (...) no exercício de 2010 o número de alunos supera 4000 havendo uma previsão de superávit acima de R\$ 80.000,00, mesmo com a distribuição de bolsas de estudo através do PROUNI e das determinadas na Lei de Criação (...)”*.

Pondera, ainda, que *“(...) o investimento em ensino superior em nada afetou os investimentos na educação básica, já que o Município, graças a uma eficiente gestão financeira, possui aporte para promover investimentos em todas as áreas. O investimento na educação básica vem ocorrendo com a aplicação superior ao mínimo constitucional exigido e, os recursos do FUNDEB são aplicados corretamente.”*

Quanto à contratação de empresa com impedimento legal, sem licitação, pelo valor de R\$ 45.325,76, a par de ressaltar, uma vez mais, que a matéria está sendo tratada em processo apartado, procura justificar o procedimento, assinalando que o valor ajustado era condizente com o preço praticado no mercado e que o objeto foi plenamente executado, além de enfatizar a sua necessidade, uma vez que tinha por finalidade *“(...) a adesivação de veículos escolares e de veículos recebidos em convênio, (...)”*.

No que diz respeito aos elevados dispêndios referentes a aquisições sem prévio certame licitatório, esclarece que, muito embora o assunto esteja sendo analisado em autos apartados, do total de R\$ 1.059.422,82, a parcela de R\$ 638.882,50 refere-se parte dos gêneros alimentícios adquiridos por funcionários públicos municipais na forma de ticket, não estando sujeita a processo de licitação. Desta forma, para sanar o equívoco, anexou *“(...) cópia do razão da ficha orçamentária destinada a empenho de gêneros alimentícios de tickets, cópia do razão dos fornecedores e cópia de algumas notas fiscais de fornecedores (...)”*, afirmando, ainda que o valor restante tem

origem em contratos decorrentes de licitações nas modalidades convite e tomada de preços, conforme documentação ofertada.

Em relação às aquisições de materiais de construção, explicou o postulante que as mesmas envolvem compras destinadas a serviços esporádicos, para utilização pelos diversos setores da Prefeitura Municipal, quando não há possibilidade de previsão. Em suma, *"(...) são materiais utilizados no departamento de obras, no departamento rural, no departamento de estradas e rodagens, no departamento de serviços em ruas e avenidas, no departamento de manutenção de próprios municipais e no departamento de manutenção de logradouros e praças municipais."*

Destacou, ademais, que mesmo nas hipóteses em que as despesas com materiais ou serviços possam ser realizadas sem licitação, são efetuadas cotações de preços junto a pelo menos 3 (três) empresas do ramo, optando-se pelo menor valor. Informou, por outro lado, que em virtude dos apontamentos a Prefeitura, a partir do exercício de 2009, passou a licitar as aquisições de materiais de construção, como comprovam as cópias de contratos anexadas.

No que concerne às horas extras pagas a ocupante de cargo em comissão, comunica a defesa que a Administração já suspendeu pagamentos da espécie, como demonstram as fichas financeiras juntadas ao recurso.

Com tais argumentos e explicações, requer o recorrente o reexame da r. decisão, para que seja emitido Parecer Favorável à aprovação das contas referentes ao exercício de 2008.

O titular da SDG, analisando a matéria, admitiu o recebimento do apelo, manifestando-se, quanto ao mérito, pela manutenção do decidido na instância originária, com a proposta, todavia, de se afastar dos seus fundamentos as questões relativas à falta de planejamento orçamentário, a baixa eficácia na cobrança da dívida ativa e as despesas do ensino superior, por considerá-las solvidas.

É o relatório.

MB.

Em apreciação Pedido de Reexame interposto pelo Prefeito do Município de **Promissão**, por meio de suas procuradoras, em face da decisão da E. Primeira Câmara que, diante do conjunto de incorreções verificadas no âmbito administrativo, emitiu parecer DESFAVORÁVEL à aprovação das contas de sua Administração, relativas ao exercício de 2008.

Em preliminar, recurso em termos, dele conheço.

Quanto ao mérito, considero aceitáveis os argumentos apresentados em relação à cobrança da Dívida Ativa Municipal, já que o aumento nominal do estoque, realmente, decorre, em grande parte, da inadimplência dos contribuintes, provavelmente, em função de situação financeira precária, e não por inércia ou ineficiência da Administração, que, aliás, demonstrou ter adotado as medidas cabíveis, para recuperação dos créditos a que tem direito.

Dessa sorte, tal aspecto pode ser relevado, assim como aquele relativo à realização de despesas com o ensino superior, porquanto, a despeito de haver indicação quanto à necessidade, em função dos dados do IDEB, de um maior aporte de investimentos para o ensino dos níveis básico e infantil, o setor educacional foi contemplado, no exercício em análise, com satisfatória aplicação, equivalente a 26,22% das receitas de impostos, bem como foram integralmente utilizados os recursos do FUNDEB, sendo que a quantia correspondente a 63,89% dos repasses do FUNDEB foi direcionada aos profissionais do Magistério.

Mas, no que concerne às aquisições efetivadas sem prévia licitação, as alegações deduzidas na peça recursal não descaracterizam as impropriedades, porque a soma de despesas realizadas em tais circunstâncias mostrou-se excessiva, extrapolando, pois, os limites da razoabilidade, além de o procedimento ofender os princípios da isonomia e economicidade, haja vista que a ausência do necessário processo licitatório, certamente, impediu a competição de potenciais interessados, assim como o salutar confronto de propostas, para a obtenção de preços mais

vantajosos. Ademais, como havia enfatizado no voto de primeira instância, o fato de se tratar de uma gama de produtos cujo consumo pelo Poder Público é recorrente e, por desdobramento lógico, previsível, resulta invalidada qualquer argumentação alicerçada em excepcionalidade.

Nestes termos, os gastos realizados sem observância a princípios e regras que norteiam a administração pública são suficientes para comprometer a gestão do período, notadamente pela grande quantidade de procedimentos dessa natureza, envolvendo expressiva cifra, cuja soma atinge R\$ 2.157.137,70, representando 6% de toda despesa corrente.

De qualquer forma, diante da existência da denúncia relativa à matéria, em análise no TC-000179/99/10, penso deva a questão ser excluída da fundamentação, já que, forçosamente, a apreciação ocorrerá no mencionado procedimento autônomo, após o necessário aprofundamento da análise de cada despesa.

Afigura-se inaceitável, ainda, a argumentação intentada em face da contratação de empresa cujos sócios têm relação de parentesco com servidor municipal, pois o fato de haver compatibilidade do valor ajustado com o preço de mercado não é razão bastante para legitimar a avença.

Cabe destacar que a Lei Federal nº 8.666/93, em seu artigo 9º, inciso III, proíbe a participação de servidor, direta ou indiretamente, em licitação, assim como na execução de serviço ou no fornecimento de bens. Deste modo, por decorrência lógica e mesmo em função do princípio da moralidade, a relação de parentesco existente entre os proprietários da empresa contratada e o funcionário municipal constituía impeditivo para formalização do ajuste, por configurar a participação indireta, expressamente vedada pela legislação e pela própria Lei Orgânica Municipal. Esta questão está sendo analisada em processo distinto (TC-000612/001/09).

No tocante ao pagamento de horas extras, o inconformismo da defesa não comporta apreciação nesta oportunidade, já que essa matéria foi ressaltada no voto condutor, para exame individualizado em autos apartados.

No que diz respeito à anotação relacionada às políticas de saúde pública, é pertinente esclarecer que o óbice assinalado não integra, propriamente, as razões que serviram de embasamento ao juízo desfavorável, pois no contexto do voto figura apenas uma mera recomendação no sentido de se dar maior atenção ao setor, visando à melhoria nos indicadores.

Quanto às explicações ofertadas em face do apontamento acerca do planejamento orçamentário, não encontro motivos para acolhê-las, uma vez que o ponto de destaque, qual seja, a deficiência de planejamento, nem mesmo foi enfrentado pelo recorrente.

Na verdade, a impropriedade envolvendo o elevado percentual fixado na LDO, destinado à autorização de abertura de créditos suplementares, que resultou em uso excessivo de suplementações, as quais representaram 51,35% do orçamento, na forma enfatizada no voto de primeira instância *"demonstra um inaceitável grau de imediatismo da atuação da Prefeitura Municipal, sendo, logo, reprovável."*

E como destacado naquela ocasião *"a mera realização de superávit orçamentário não é fator atenuante, vez que um resultado favorável não significa automaticamente um nível satisfatório da eficiência, eficácia e economicidade dos atos de gestão. Neste sentido, é agravante a fragilidade da metodologia de controle de custos e de avaliação dos programas financiados com recursos do orçamento, explicitamente determinada pelo Artigo 4º, Inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal. O Anexo II - Prioridades e Indicadores por Programas, acostado às fls. 37/39, exemplifica a inadequação dos indicadores utilizados vez que, para vinte e três de vinte oito programas previstos pelo Executivo Municipal, observa-se que a evolução projetada é nula, ou seja, a meta final é idêntica ao valor inicial."*

Deste modo, por não restar solvida a apontada deficiência no planejamento, é de rigor a manutenção do juízo desfavorável à aprovação das contas aqui apreciadas.

Sendo assim, acolhendo manifestação da SDG, o meu VOTO é no sentido do **PROVIMENTO PARCIAL** do pedido de reexame, para o fim de afastar dos fundamentos as questões objeto de análise em processos autônomos, tais como

despesas excessivas com aquisição de materiais de construção e gêneros alimentícios (TC-000179/999/10) e contratação de empresa com impedimento legal (TC-000180/999/10), bem assim os apontamentos que recaíram nos tópicos "dívida ativa" e "despesas com ensino superior", **mantendo o PARECER DESFAVORÁVEL à aprovação das contas da PREFEITURA DE PROMISSÃO, relativas ao exercício de 2008**, em função do aspecto relacionado com a deficiência no planejamento.

Ficam mantidas, ainda, as recomendações e providências consignadas à margem do julgamento, determinando, agora, seja juntada cópia do presente voto nos expedientes TC-000180/999/10, TC-000612/001/09 e TC-000179/999/10, para subsídio às respectivas instruções.

É a minha posição.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

MB.