

CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 23/11/10**

CONTAS ANUAIS

143 TC-002081/026/08

Prefeitura Municipal: São Sebastião da Grama.

Exercício: 2008.

Prefeito(s): Emílio Bizon Neto.

Advogado(s): Rosely de Jesus Lemos.

Acompanha(m): TC-002081/126/08 e Expediente(s): TC-001651/010/09 e TC-022405/026/10.

Auditada por: UR-10 - DSF-II.

Auditoria atual: UR-10 - DSF-II.

PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO CLAUDIO FERRAZ DE ALVARENGA

Constituem objeto de apreciação, no processo em referência, as contas anuais, atinentes ao exercício de 2008, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA GRAMA.

O relatório de Auditoria, que resulta de inspeção "in loco", reflete, fiel e integralmente, a gestão em apreço, envolvendo os aspectos administrativo, econômico-financeiro, contábil e patrimonial.

Elaborado pela Unidade Regional de Araras (UR-10), o documento aponta a incidência de irregularidades que, envolvendo diversos setores e segmentos de atividade, resumem-se como segue:

1. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - a) O Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes (LDO) deixaram de contemplar custos estimados e metas físicas por programa de governo. b) A lei de Diretrizes Orçamentárias contemplava os Anexos de Metas e Fiscos Fiscais. Todavia, o primeiro não se refere à política fiscal do governo, não se adequando, portanto, ao disposto no artigo 4º, § 3º, da citada Legislação.

2. ÍNDICE PAULISTA DE RESPONSABILIDADE SOCIAL - Apurou-se que "o Município perdeu 101 posições no agregado longevidade (mortalidade infantil; mortalidade perinatal, entre outros), bem assim perdeu 26 posições no agregado

escolaridade (jovens que concluíram o ensino fundamental, jovens com pelo menos 4 anos de escolaridade, entre outros)".

3. OUTROS ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - a) Os índices do Município, envolvendo a área da Saúde, "apresentaram-se maiores que os registrados em sua Região de Governo e no Estado, com exceção da taxa de mortalidade da População entre 15 e 34 anos, que se apresentou menor". b) 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	33,33	15,50	13,07
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)²	33,33	17,69	15,20
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)³	47,30	110,52	127,50
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)⁴	4.197,20	3.935,65	3.750,80
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)⁵	9,33	8,36	7,31

c) Considerando o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), concluiu-se que "o índice registrado em 2007 para os anos iniciais do Ensino Fundamental apresentou-se

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.

menor que o registrado pela rede estadual e rede privada nacional". d) Os indicadores na educação foram:

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB ⁶								
	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 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
Rede Estadual São Paulo	4,5	4,7	4,6	6,6	3,8	4	3,8	5,8
Rede Estadual no Município	-	-	-	-	-	-	-	-
Rede Municipal	-	4,6	-	5,0	-	-	-	-

4. FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS - a) O confronto do Balancete Analítico da Receita com as informações transmitidas pela Secretaria da Fazenda, Fundo Nacional de Saúde e Portal da Transparência revelou divergências de valores. Destaca-se a contabilização a menor de IPVA em expressiva importância, registrando-se, porém, contabilização de receitas em valores superiores aos números indicados pelos órgãos concessionários. b) Verificou-se a "contabilização de transferências de capital como receitas correntes, com a conseqüente distorção nas apurações fiscais exigidas pela Lei Complementar n° 101/00 (...)". O total erroneamente escriturado importou em R\$ 797.171,22. c) A Administração contabilizou a menor receita decorrente da alienação de bens. d) A receita, decorrente de aplicações financeiras, atingiu o valor de R\$ 11.591,36, "muito inferior à expectativa decorrente dos elevados saldos de

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.

disponibilidades financeiras registradas nos Balanços Patrimoniais (...)".

5.DÍVIDA ATIVA - a) O saldo da Dívida Ativa passou de R\$ 958.888,83 no exercício anterior, para R\$ 1.083.897,02. O acréscimo foi de 13,04%. b) Constatou-se divergência entre o saldo escriturado no Balanço Patrimonial e o saldo constante dos controles do setor da Dívida Ativa. A diferença importava em R\$ 25.716,21. c) Ressalta-se que, no exercício em exame, o índice de recebimentos (18,04% do saldo anterior) revelou-se inferior em comparação com exercícios pretéritos.

6.ENSINO - a) O total de despesas com recursos do FUNDEB correspondeu a 97,32%. A parcela diferida (2,68%), para aplicação no primeiro trimestre do exercício seguinte, não se manteve em conta bancária específica, cuja abertura deixou a administração de providenciar. Assim, confirma-se a desobediência ao disposto no § 2º, do artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/07. b) A conta bancária, vinculada ao FUNDEB, indicava saldo diferente "daquele apurado com base em documentos contábeis demonstrando (...) inconsistência entre os dados fornecidos pela origem". c) Verificou-se a falta de conta específica para depósito dos repasses decendiais, o que contraria o disposto no artigo 69, § 5º, da Lei Federal nº 9.394/96, "o que também prejudicou a análise da suficiência financeira para honrar os resíduos a pagar da educação". d) Os registros oficiais indicavam investimento da ordem de 39,45% da receita oriunda de impostos. Todavia, como algumas parcelas eram inelegíveis, acabaram excluídas do cálculo de maneira que o dispêndio efetivo atingiu 30,89%. e) Verificou-se a ausência de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério (art. 40, da Lei Federal nº 11.494/07).

7.SAÚDE - O Coordenador Municipal de Saúde exercia a Presidência do Conselho Municipal de Saúde, por força de norma da Legislação Municipal. De acordo com a Terceira Diretriz da Resolução CNS 333/03, o Presidente do Conselho deve ser eleito pelos respectivos membros, em reunião plenária. Portanto, irregular afigura-se o exercício da presidência do Colegiado.

8. PRECATÓRIOS JUDICIAIS - a) Constatou-se o atendimento à norma constitucional disciplinadora do pagamento de precatórios judiciais, "vez que o Município pagou valor equivalente ao somatório de todas as exigibilidades incidentes no exercício examinado (parcelamento de precatório + requisitórios de baixa monta)". Ou seja, cumpriu a Administração a posição jurisprudencial desta Corte. b) Vale ressaltar, por outro lado, que o saldo anterior, no valor de R\$ 107.213,89 foi objeto de parcelamento, em 10 vezes de R\$ 10.721,38, sendo certo que o efetivo pagamento atingiu a importância de R\$ 117.935,18, portanto a maior, no valor de R\$ 10.721,38, que constituía, exatamente, uma parcela a mais, em relação aos termos do acordo. Entende-se que "tal pagamento a maior possivelmente carece de legitimidade, haja vista a ausência de contrapartida embasadora da despesa". b) O Balanço Patrimonial não registrou "as pendências relativas a tal passivo judicial, havendo nisso ocultação de Passivo e, disso decorrente, ofensa ao Princípio da Transparência Fiscal (...)".

9. PESSOAL - a) Informam documentos oficiais que vários servidores perceberam remunerações por conta da realização de 60 horas extras/mês durante todo o exercício. E não havia qualquer controle sobre a execução de atividades extraordinárias, sendo que, mediante convocação, "são atribuídos aos servidores totais de horas ao final do mês (...)". b) Verificou-se a realização de horas extras em quantidades superiores a 2 horas diárias, o que contraria dispositivos do Estatuto dos Servidores Públicos. c) Apurou-se pagamentos de até 24 horas extras em um único dia, "bem como o pagamento a servidores que, apesar de estarem afastados por férias, tiveram horas extras atestadas". O Expediente TC-1.651/010/10 trata especificamente da matéria. d) Vem se repetindo desde o exercício de 2006, prática irregular envolvendo a arregimentação de professores. Pois é que, para a contratação de profissionais - com o fim de ministrar aulas de fanfarra, artesanato, futebol, etc. - vem utilizando de dispensa de certame licitatório, com base no artigo 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93. Constata-se, porém, que a repetição do procedimento, com a conseqüente admissão de professores para o exercício de idênticas atividades, "restou descaracterizada a necessidade temporária de tais ajustes

(...)”, pois, de fato, o tempo decorrido desde as primeiras contratações evidencia a necessidade permanente de profissionais da espécie, exigindo, assim, a arregimentação efetiva, mediante concurso público. e) Manteve a Administração, durante todo o exercício, 27 servidores, responsáveis por atividades inerentes a Agentes Comunitários, remunerados mensalmente, na condição de prestadores de serviço, sem qualquer vínculo trabalhista, fato que evidencia infringência ao artigo 37, da Constituição Federal.

10.REGIME PREVIDENCIÁRIO - a) No período compreendido entre 1992 e 1999, adotou o Município Regime Próprio de Previdência. Extinto o órgão previdenciário, instituiu-se o Regime Geral de Previdência Social. Todavia, em 2001, foi criado o Fundo Especial Municipal dos Servidores Públicos aposentados e Pensionistas de São Sebastião da Gramma - FEMAPEN, *“devido à interposição, pelo Ministério Público, de Ação de Improbidade por utilização indevida do saldo remanescente de Fundo anteriormente extinto (...)”*. b) É fato, porém, que se mantém inoperante o órgão, *“por não possuir qualquer função prática e de fato (...)”*, sendo que não ocorreu *“contabilização de forma isolada, conta bancária específica e/ou evidenciação da movimentação dos recursos financeiros a ele vinculados, em afronta ao disposto no artigo 43, § 1º da LC 101/00 - LRF”*. c) Também não se certificou a *“realização de cálculo atuarial e controle da dívida referente aos inativos e pensionistas”*.

11.ENCARGOS SOCIAIS - a) Recolhimentos em ordem, com exceção do FGTS referente às competências de abril, maio e agosto/08, que teriam sido recolhidos através de débito em conta, mas não comprovado o efetivo recolhimento. b) A Prefeitura possui débito junto à Previdência Social, no valor de R\$ 101.544,44, cujo pagamento vem sendo implantado mediante desconto de até 3% do FPM devido ao Município. No entanto, embora instada, a Administração deixou de oferecer informações sobre o débito e eventual termo de parcelamento, *“restando prejudicada a informação quanto à sua execução (...)”*.

12.TESOURARIA - Constatou-se a existência de saldo bancário (conta mantida junto à CEF) não *“considerado em sua conciliação e, conseqüentemente, no Boletim de Tesouraria e*

Balanço Patrimonial, em prejuízo do Princípio da Oportunidade".

13.ALMOXARIFADO - Controle deficiente, haja vista "divergências entre os registros do Setor e o estoque físico (...), em função da deficiência na base de cálculo de controle (...)".

14.PATRIMÔNIO - a) Informa que "o valor constante do inventário de bens diverge do saldo escriturado no Balanço Patrimonial".

15.LIVROS E REGISTROS - Apurou-se que deixou a Administração de anexar "os balanços de encerramento no Livro Diário (...)".

16.TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA - Deixou a Administração de adotar vários procedimentos inerentes à Transparência da Gestão Pública, destacando-se, dentre outros, a realização de audiências públicas para debater as metas fiscais e a divulgação de documentos na página eletrônica do Município.

17.RESTRIÇÕES DE ÚLTIMO ANO DE MANDATO - No período compreendido entre junho e dezembro/08, a despesa com Pessoal e Reflexos passou de 35,26% para 37,12% da Receita Corrente Líquida, evidenciando acréscimo equivalente a 1,86%. No mesmo período, a Administração admitiu 05 servidores, em caráter temporário, para o exercício do cargo de professor de educação básica, o que teria contribuído, ao lado da queda de arrecadação nos dois últimos meses do exercício, para o aumento da folha de pagamento.

18.INSTRUÇÕES - A Prefeitura deixou de atender, em sua integralidade, o disposto nas Instruções desta Corte. Verificou-se, ainda, o parcial atendimento a recomendações anteriormente transmitidas.

19.ASPECTOS CONTÁBEIS - a Administração cometeu falhas diversas, de natureza contábil, ocasionando distorções nas peças e documentos, restando prejudicada "a análise da consistência entre os sistemas Financeiro e Orçamentário (...)" . Verificou-se, também, inconsistência entre os Sistemas Econômico e Patrimonial, evidenciada por uma

diferença - não esclarecida - da ordem de R\$ 10.755,00. Inconsistência que se verificou, igualmente, no que se refere ao saldo de Restos a Pagar "*entre o Balanço Patrimonial e o Demonstrativo da Dívida Flutuante*".

20. MATÉRIA EXTRAORDINÁRIA - Em tramitação conjunta os seguintes expedientes albergam matéria extraordinária:

a) TC-1651/010/09 - formalizado para específica análise de matéria relativa ao pagamento de horas extras aos servidores;

b) TC-22405/026/10 - pelo ofício inaugural, solicita o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Diretoria de Execução de Precatórios - informações sobre o montante de Precatórios acumulado até 2009.

Petitório circunstanciado, com documentos comprobatórios, advieram ao processo, a partir de regular notificação.

Por intermédio do documento, procura o Sr. Prefeito do Município esclarecer as diversas dúvidas ou irregularidades suscitadas no Relatório de Auditoria, dispostos segundo a ordem do relatório, os argumentos trazidos à análise resumem-se como segue:

a) PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - Procura justificar as lacunas detectadas, acrescentando que tais incorreções não têm força para comprometer todo o planejamento do exercício. Compromete-se "*implementar medidas visando a um planejamento tecnicamente fundamentado, com metas qualificadas monetariamente e fixadas ao tempo*". A propósito da abertura de créditos suplementares, argumenta que o percentual fixado encontra respaldo legal, porquanto previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, "*devidamente aprovada pela Câmara Municipal local*".

b) ÍNDICE PAULISTA DE RESPONSABILIDADE SOCIAL - Alega, em resumo, que "*a perda de posição do ranking deveu-se ao fato do aumento na taxa de mortalidade prenatal*". A propósito, contesta a metodologia utilizada pela Auditoria, por entender que os indicadores de mortalidade devem ser avaliados em números absolutos, considerando Municípios com

menos de 80.000 habitantes, que é o caso de São Sebastião da Gramma, "e não dividindo-se o número de óbitos pelo número de nascidos vivos vezes mil (...)", acrescentando, por outro lado, que, no caso do Município em apreço, há que se levar em conta o número de 147 nascidos vivos e não 88 relatado pela Auditoria, pelo que considera irreal o índice constante do relatório. Por outro lado, destaca a implantação de ações e medidas voltadas para o controle da mortalidade infantil, assim como da incidência de gravidez precoce, incluindo, nesse caso, a distribuição de preservativos, "bem como outros métodos para planejamento familiar (...)". Com relação à escolaridade, para a Autoridade "o Município não apresentou queda de qualidade no seu ensino", pois, conforme documento trazido ao processo, "apresentou crescente aumento de sua pontuação referente a este índice".

c) ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - IDEB - Argumenta que o Município "vem se pautando ao longo dos últimos anos pelo zelo com a educação das crianças e jovens", mediante a implementação de diversos projetos. Registra que "os investimentos na área não apresentam resultados em curto prazo", acrescentando que, tendo em vista os esforços envidados desde 2005, "certamente o Município irá colher ainda mais expressivos".

d) FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS - Em síntese, procura esclarecer as divergências apontadas, anotando que não há diferença entre valores transferidos e recebidos, pois as divergências se devem à forma de contabilização, levando em conta as normas da Portaria STN 328/01, que determina o registro contábil de receitas pelos seus valores brutos, enquanto os órgãos concessionários informam valores líquidos. Quanto à errônea contabilização de receita de capital como receita corrente, afirma que a falha deveu-se "à parametrização do sistema informatizado de contabilidade integrado do sistema de tributação, situação que já foi devidamente corrigida por parte da Prefeitura Municipal", garante a Autoridade. A contabilização a menor, na rubrica 'alienação de bens' é admitida pela Autoridade, que, todavia assegura que "o referido valor foi incorporado aos cofres públicos". Procura esclarecer as demais questões suscitadas.

e) DÍVIDA ATIVA - A diferença apontada no relatório, segundo a justificante, refere-se a valor envolvendo *"multa e juros incidentes sobre a Dívida Ativa tributária no exercício de 2008, valor que (...) foi devidamente contabilizado (...)".* Alega que *"a Municipalidade não tem se omitido"* diante das dificuldades para recuperação dos créditos, acrescentando que *"tem adotado todas as medidas cabíveis (...) visando o recebimento destes débitos"*, inclusive a execução judicial, no exercício em exame, das dívidas referentes a 2006, além da notificação pessoal dos devedores, antes do ajuizamento de ações fiscais.

f) ENSINO - Admite que, de fato, a Prefeitura não aplicou a totalidade da receita do FUNDEB (2,68%) durante o exercício em apreço, mas lembra que, segundo a Legislação até 5% pode ser reservado para aplicação no exercício seguinte. A divergência no saldo financeiro da conta vinculada ao FUNDEB explica-se pelo fato de que a diferença refere-se a cheques emitidos nos dias 30 e 31 de dezembro de 2008, *"que não foram compensados pelo Sistema Bancário dentro do próprio exercício"*. Admite a falta de conta específica destinada ao recebimento dos repasses decendiais, mas assegura que, apesar disso, a Administração investiu suficientemente no setor educacional. Afirma que a Prefeitura *"já realizou a abertura de conta específica para o recebimento dos repasses decendiais"*. Afirma que se encontra em vias de elaboração o Plano de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério. Finalmente, assevera que a Administração já promoveu medidas necessárias à correta composição do Conselho do FUNDEB.

g) SAÚDE - Ressalta, com relação ao fato de o Conselho Municipal de Saúde estar sendo presidido pelo Coordenador Municipal, que já estão sendo adotadas as medidas necessárias à regularização da situação.

f) PRECATÓRIOS JUDICIAIS - Garante que, segundo acordo firmado com o respectivo credor, a quitação do precatório envolveria pagamento de 12 (doze) parcelas fixas de R\$ 10.721,38, acrescentando que *"o precatório teve seu pagamento confirmado pelo credor e devidamente homologado pelo Juízo local"*. Com esses esclarecimentos, procura justificar a diferença apresentada no relatório.

g) PESSOAL - Admite que *"alguns servidores vêm prestando horas extras com frequência, mas tal somente ocorre por absoluta necessidade"*, acrescentando que *"as horas extras são prestadas mediante convocação, somente executadas para solucionar ações de extrema relevância (...) e pagas se efetivamente prestadas"*. Alega, em relação à admissão de professores em caráter temporário, que tais contratos não oneram *"recursos próprios da Municipalidade"*, eis que vinculam-se ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em parceria com o Fundo Social de Solidariedade. Mas alega que *"o Município estará adotando as medidas necessárias para regularização de tal situação"*. Procura justificar as questões relacionadas à arregimentação de Agentes Comunitários, acrescentando que *"o Município já elaborou Projeto de Lei para a devida regularização desses Profissionais (...)"*.

h) REGIME PREVIDENCIÁRIO - A propósito do Fundo Especial dos Servidores Públicos - FEMAPEN, relata que, com a extinção do Regime Próprio de Previdência, o respectivo saldo financeiro foi incorporado aos cofres do Município. No exercício de 2001, foi instituído o FEMAPEN, para o fim específico de *"receber da Prefeitura o (...) valor incorporado aos cofres públicos quando da extinção do Regime Próprio da Previdência"*, o que se efetivou no exercício de 2006. Em resumo, a finalidade do órgão, conforme a Autoridade, era *"apenas registrar os pagamentos dos inativos (...) que já se encontravam nessa situação quando da extinção do antigo Fundo, pois na prática, os pagamentos (...) eram feitos pela Tesouraria do Erário Municipal, apenas tramitando por esse 'Fundo'"*. De todo modo, *"tendo em vista tal apontamento, o Município está adequando essa situação, e está realizando a devida contabilização do Fundo"*, garante a Autoridade.

i) ENCARGOS SOCIAIS - Alega que todos os pagamentos foram feitos, o que demonstra mediante declaração expedida pelo Departamento de Pessoal da Prefeitura.

j) TESOURARIA - Sustenta que, por equívoco, o Tesoureiro da Prefeitura registrou apenas o saldo da aplicação e não o saldo total da conta.

k) ALMOXARIFADO - Procura justificar as questões suscitadas no relatório, anotando que *"se houve erro humano ou de softwares, com certeza não foram propositais e nem tão pouco no intuito de lesar os bens públicos"*. Explicação idêntica formulou a autoridade a propósito do controle do patrimônio.

l) LIVROS E REGISTROS - Admite a incorreção, esclarecendo, porém, estar agindo conforme as normas pertinentes, ao deixar de demonstrar as peças contábeis no livro Diário, mas encadernados em livro próprio.

m) RESTRIÇÕES DE ÚLTIMO ANO DE MANDATO - Admite que, por absoluta necessidade de serviço, a Administração admitiu, em caráter temporário, 05 servidores no período vedado pela Legislação eleitoral. Garante, porém, que a medida encontra amparo no inciso I, do artigo 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal, acrescentando que, no caso, a contratação visou *"apenas a continuidade da prestação do serviço público essencial, qual seja, a educação (...)"*. Afirma que o aumento da despesa deveu-se, na verdade, ao pagamento de profissionais do Magistério, bem como o pagamento da segunda parcela do 13º dos servidores públicos e de INSS incidente sobre tais vencimentos.

No processo oficiaram, em caráter conclusivo, os órgãos técnicos da Casa, a partir da análise do petitório, em confronto com os termos do relatório e demais elementos de instrução.

A Assessoria Técnica, em específico pronunciamento de caráter econômico-financeiro, anota que, não obstante as diversas falhas contábeis, *"elas não macularam as contas num todo"*, podendo ser objeto de recomendações para a sua regularização, de maneira que não vê *"óbices contábeis para emissão de Parecer das contas (...)"*.

Em subsequente manifestação - desta feita - a propósito do investimento no Ensino - o órgão técnico confirma o investimento de 30,89% da receita oriunda de impostos em prol da manutenção e do desenvolvimento do Ensino. Anota, ainda, que durante o exercício, a Administração empenhou o equivalente a 97,32% dos recursos

vinculados ao FUNDEB, deixando, assim, de atender o disposto no artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/07.

Em parecer de natureza jurídico-administrativa, a Assessoria Técnica, considerando "a *insuficiente aplicação de recursos oriundos do FUNDEB*", opina no sentido da emissão de Parecer desfavorável à apuração das contas em apreço.

A Secretaria-Diretoria Geral, encerrando a instrução dos autos, sugere idêntica solução de mérito, levando em conta, principalmente, a ausência de investimento, no curso do exercício, do total da receita do FUNDEB.

É importante descrever, em resumo, o comportamento da Administração, no que diz respeito a condução dos setores e segmentos fundamentais de gestão, assim como os principais indicadores econômico-financeiros:

1.0 investimento no Ensino atingiu 30,89% da receita oriunda de impostos.

2.Dos recursos do FUNDEB, o equivalente a 60,54% foi despendido em benefício dos Profissionais do Magistério.

3.0 total das despesas com a receita do FUNDEB importou no correspondente a 97,32%.

4.Em prol do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde, a Prefeitura investiu 17,91% da receita (arrecadação própria e transferências constitucionais).

5.A despesa com Pessoal e Reflexos atingiu 37,12% da Receita Corrente Líquida. Nos últimos 180 dias do exercício e do mandato, a despesa sofreu um acréscimo de 1,86%.

6.0 resultado da execução orçamentária evidencia superávit de 10,18% da Receita arrecadada.

7.O superávit econômico do exercício importou em R\$ 740.841,92. Em relação ao exercício anterior, verifica-se um decréscimo de 76,58%.

8.O saldo Patrimonial cresceu 7,19% em relação ao exercício anterior: passou de R\$ 10.152.930,39 para R\$ 10.883.017,31.

9.Assim como no exercício anterior, ao final de 2008 não registrava dívida Consolidada Líquida, decorrente da *"superioridade das disponibilidades financeiras em relação às dívidas de curto e longo prazo"*.

10.Aos Agentes Políticos - Prefeito e Vice-Prefeito atribuíram-se, a título de subsídio, valores consentâneos com a Lei de Fixação.

Em Sessão de 28/09/10, os autos integraram a pauta da Egrégia Primeira Câmara, resultando a apreciação da matéria adiada em virtude do pedido de vista do eminente Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga.

É o relatório.

AOAG/mazs.

VOTO PROFERIDO NA SESSÃO DE 28/09/10

Contas anuais, referentes ao exercício de 2008, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA GRAMA.

Ao investir, em prol da manutenção e do desenvolvimento do Ensino, parcela correspondente a 30,89% da receita oriunda de impostos, atendeu a Prefeitura, plena e satisfatoriamente, o disposto no artigo 212, da Constituição Federal.

O equivalente a 60,54% da receita oriunda do FUNDEB constitui a importância destinada aos Profissionais do Magistério. Considera-se, portanto, atendido o disposto no inciso XII, do artigo 70, do ADCT, da Constituição Federal.

Em favor do desenvolvimento dos Programas e ações de Saúde, a Administração despendeu o equivalente a 17,91% da receita (arrecadação própria e transferências constitucionais). Trata-se de parcela de recursos superior ao mínimo obrigatório. Atendido, portanto, o disposto no inciso III, do artigo 77, do ADCT, da Carta Magna.

A folha de pagamento - Pessoal e Reflexos - absorveu volume de recursos da ordem de 37,12% da Receita Corrente Líquida. Manteve-se o dispêndio dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O superávit orçamentário do exercício atingiu 10,18% da receita arrecadada. A Prefeitura alcançou resultado financeiro positivo, bem como superávit econômico, da ordem de R\$ 740.841,92, inferior ao resultado anterior, que atingiu a importância de R\$ 3.163.094,35.

O resultado Patrimonial revelou-se igualmente positivo em R\$ 10.883.017,31. O acréscimo em relação ao exercício anterior (R\$ 10.152.930,39) foi de 7,19%.

A exemplo do exercício anterior, ao final do exercício em exame, a Prefeitura não possuía Dívida Consolidada Líquida.

Em 31 de dezembro de 2008, a Prefeitura dispunha de saldo de caixa da ordem de R\$ 1.944.741,87, circunstância que evidencia o atendimento ao artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os números e índices descritos revelam investimentos em percentuais superiores às parcelas mínimas obrigatórias, compreendendo os principais segmentos de atividade e demonstram, por outro lado, a obtenção de resultados positivos envolvendo os diversos indicadores econômico-financeiros. Pode-se concluir, ante essa circunstância, que a gestão do erário implantou-se em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O órgão competente desta Corte, ao destacar os resultados positivos alcançados, acredita que as falhas contábeis apuradas "não macularam as contas num todo e possam ser objeto de recomendações para sua regularização".

Ponho-me acorde com o abalizado órgão técnico, de sorte que, sob os aspectos estudados, não obstante os equívocos e falhas, de natureza contábil, também vejo motivos para adotar positiva solução de mérito, a propósito da gestão ora em apreciação.

Mas a Administração promoveu medidas relacionadas à gestão do mister público, incorreu na prática de falhas, equívocos e irregularidades, envolvendo setores e segmentos diversos de atividade, como retrata, de forma pormenorizada, o substancial relatório de Auditoria.

É lícito destacar, porém, que preponderam, dentre as questões suscitadas, incorreções e falhas de natureza formal, incapazes, em sua maioria, de determinar o integral comprometimento das contas de que se cuida, até porque sua incidência não terá acarretado maiores prejuízos ou entraves ao desempenho dos setores onde se verificaram.

Mas importa ressaltar que alguns equívocos constituíram objeto de plausíveis justificativas e esclarecimentos, restando insubsistentes. A propósito de incorreções outras, extrai-se do petitório compromisso formal da ilustre Autoridade, no sentido da promoção de

medidas saneadoras, ou de adequação de alguns procedimentos falhos às normas legais e regulamentares pertinentes.

Permito-me, Senhores Conselheiros, ao comentar o conjunto de questões suscitadas no relatório, frente aos esclarecimentos e justificativas intentadas, fazê-lo a propósito das falhas de maior relevância e gravidade, sem deixar, porém, de endereçar ao órgão de origem, à margem do Parecer, as recomendações que se fizerem necessárias à correção de eivas e óbices consignados no relatório.

Pois bem.

No que concerne à elaboração dos instrumentos de planejamento de gestão, não procedem as contra-razões trazidas à análise, de modo que inalterada permanece a situação delineada no relatório. Deve a Administração, pois, ao elaborar as Leis e Normas para os próximos exercícios, fazê-lo em estrita consonância com as normas legais pertinentes, evitando reincidir em semelhantes equívocos ou omissões.

Quanto à abertura de créditos suplementares, igualmente, não tem razão a Autoridade responsável. Ora, no caso particular, o percentual autorizado - precisamente 50% do orçamento da despesa - situa-se em patamar muito superior ao máximo recomendado por esta Corte, que é o equivalente à taxa de inflação estimada para o período. De fato, como venho sustentando, a propósito de situações similares, a autorização para abertura expressiva de créditos suplementares em nível muito superior à taxa de inflação projetada, descaracteriza o processo democrático em que se decide a alocação dos recursos públicos, devendo, logo, ser evitada, para o que recomendação, à margem do Parecer, alcançará o órgão de origem.

No tocante aos indicadores da saúde, cumpre esclarecer que a utilização de indicadores ponderados permite justamente a comparação do desempenho, levando em conta justamente a dimensão da Municipalidade. Neste sentido, não procede claramente o alegado pela Origem.

Ademais, por meio destes indicadores é possível a comparação com a média do Estado e, também, da Região em que está localizado o Município, cujos valores são uma

referência para o balizamento das políticas públicas da Administração Pública. De fato, por definição, a média da Região de Governo consiste em um padrão alcançável para o Gestor Público, vez que é composta por valores de Municípios que compartilham de características sócio-econômicas semelhantes. Assim, o que distingue o valor dos índices dentro de uma Região de Governo é justamente a eficácia das políticas da Administração Pública, cujo efeito, naturalmente, é acumulado ao longo dos anos.

O quadro da saúde pública de São Sebastião da Grama está retratado na Tabela 01.

Tabela 01

Dados	2006	2007	2008	2009	2008
	SÃO SEBASTIÃO DA GRAMA				Região de Governo
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	19,74	33,33	33,56	27,78	13,52
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	94,3	47,3	118,82	187,70	112,15
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	5.006,86	4.197,20	4.598,45	3.407,68	3.961,29
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	14,47	9,33	14,77	16,67	8,08

De imediato, verifica-se que as taxas de mortalidade infantil e senil são superiores ao respectivo índice da Região de Governo, além do próprio indicador do Estado. É também destoante a proporção de gravidez precoce.

É fundamental, portanto, que o limite constitucional de 15% de gastos em educação seja apenas o mínimo aceitável e, de modo algum, a meta a definir as ações da Gestão. Deve, antes, o Executivo Municipal se orientar por indicadores que revelem o verdadeiro estado da saúde pública no Município. Depreende-se, portanto, a necessidade de uma maior atenção com as políticas de saúde pública da Prefeitura Municipal, pois é evidente o

imperativo de maiores esforços no combate à mortalidade infantil, na assistência à população idosa, sobretudo, mais carente. Além disto, é igualmente imprescindível um maior desdobro na promoção do planejamento familiar, no intuito de reduzir a incidência de gravidez precoce, além também de serem ampliadas ações focadas em mães adolescentes.

Prosseguindo, já com relação à Dívida Ativa, permito-me conferir razoabilidade aos esclarecimentos interpostos. De fato, infere-se, a despeito do acréscimo do estoque da Dívida, que, objetivando a recuperação dos créditos, vem a Administração adotando as providências cabíveis, tanto na esfera administrativa, como mediante o ajuizamento de ações fiscais, como informa a Autoridade, que, nesse sentido, noticia a execução Judicial dos débitos referentes ao exercício de 2006.

A Administração cumpriu, plena e satisfatoriamente, a norma constitucional disciplinadora do pagamento de precatórios judiciais. A dúvida, a propósito suscitada, acabou dirimida, a meu ver, na medida em que, conforme documento advindo aos autos, o crédito questionado foi regularmente quitado mediante o pagamento de 12 parcelas mensais, sendo que o procedimento foi homologado pelo Juízo local.

De todo modo, deve a Administração atentar, doravante, que tal passivo judicial figure no Balanço Patrimonial, evitando, assim, a reedição de semelhante omissão.

Nos autos do Expediente TC-1.651/010/09 - formalizado pelo órgão instrutivo - analisa-se a matéria relativa ao pagamento de horas extras, de modo que, a propósito, deixo de adotar, nesta oportunidade, qualquer medida ou posicionamento de mérito.

No que tange à admissão temporária de servidores, para o exercício das funções de Professor, não obstante os esclarecimentos ofertados, o fato é que a medida contraria a pertinente norma constitucional, já que, a partir da prorrogação dos atos, ou contratação de novos servidores para semelhante mister, o caráter de temporaneidade acabou descaracterizado, "demandando o preenchimento de cargos com

prévia aprovação em concurso público”, como lembra, com propriedade, a zelosa Auditoria.

Seja como for, noticia a Autoridade que “o Município estará adotando as medidas necessárias para a regularização de tal situação”, devendo a Auditoria, em futuras inspeções, certificar-se da efetiva implementação de semelhante providência.

O mesmo ocorre no que concerne à arregimentação de Agentes Comunitários, que, conforme amplamente demonstrado, laboravam em situação funcional absolutamente irregular, reclamando, pois, ações saneadoras. Com efeito, garante a autoridade, “para que não haja mais qualquer tipo de questionamento”, que “o Município já elaborou Projeto de Lei para a devida regularização desses profissionais (...)”. Em futuras inspeções, a Auditoria deverá certificar-se da efetiva implantação da medida anunciada.

Com relação ao Regime Previdenciário - notadamente a operacionalização do FEMAPEN - informa a Autoridade, considerando os termos do relatório, que “está realizando a devida contabilização do Fundo”, cuja providência de efetiva implantação será objeto de conferência em futuras fiscalizações.

A propósito do recolhimento do FGTS - meses de abril, maio e agosto/08 - informa-se, mediante formal declaração emanada do órgão competente, que “todos os recolhimentos foram feitos regularmente” o que permite considerar superado o óbice antes detectado.

No que diz respeito ao controle do Almoxarifado e dos Bens Patrimoniais, as questões suscitadas merecem relevação, ainda que deva a administração adotar medidas que impliquem o respectivo aprimoramento, de sorte a evitar, doravante, eventuais inconsistências, ou situações que indiquem fragilidade do sistema.

Recomendações alcançarão o órgão de origem, à margem do Parecer, no sentido da efetiva obediência ao Princípio da Transparência da gestão pública, mediante a efetivação dos procedimentos citados no relatório de

Auditoria, alertando-a, ainda, sobre o atendimento pleno às instruções e recomendações desta E. Corte de Contas.

No período compreendido entre junho e dezembro/08 - últimos 180 dias do mandato e do exercício - a despesa com Pessoal sofreu um acréscimo da ordem de 1,86%, ao passar de 35,26% para o equivalente a 37,12% da Receita Corrente Líquida. É sabido que, no mesmo lapso, a Administração admitiu, em caráter temporário, 05 (cinco) servidores, para o exercício das funções de Professor, fato que, em tese, configura infringência à norma da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É possível atribuir o incremento, pelo menos boa parte, ao crescimento vegetativo da folha, de forma que, mesmo considerando o aumento do quadro funcional - em decorrência da admissão de 05 (cinco) servidores no período - o crescimento não se demonstra excessivo a ponto de sugerir infringência ao disposto no parágrafo único, do artigo 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Com efeito, além do crescimento vegetativo, tem-se que, ao final do exercício, a despesa com Pessoal é normalmente incrementada com o pagamento do 13º salário dos servidores e o recolhimento dos encargos sociais, o que, logicamente, eleva a despesa com a folha de pagamento. Vale notar que, durante o exercício, a despesa manteve-se em patamar relativamente baixo, diante dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, já que se restringiu a 37,12% da Receita Corrente Líquida, o que demonstra o cuidado e a cautela com que vem a Administração agindo em relação a semelhante despesa. Registre-se ainda que, segundo a Autoridade, a admissão dos servidores era imprescindível, visando à substituição de servidores efetivos, na função de Professor. Assim, não se demonstra violação à norma legal citada.

A propósito, conforme a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, "o dispositivo, se fosse entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais impostos aos entes públicos pela própria Constituição". Logo, é possível concluir que, no caso, não se vislumbra qualquer irregularidade em face da Lei de

Responsabilidade Fiscal, já que o aumento - modesto, aliás - teria decorrido, basicamente, do crescimento vegetativo de folha, e não tendo as admissões, como afirma o órgão competente, produzido "reflexos no aumento da taxa de gasto com pessoal".

Por fim, conforme apontou a fiscalização, a Prefeitura não investiu durante o exercício a integralidade da receita oriunda do FUNDEB, mas, tão somente, o equivalente a 97,32%, restando, portanto, o equivalente a 2,68% (R\$ 67.833,75), para aplicação no primeiro trimestre do exercício subsequente, como faculta o § 2º, do artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/07.

A Administração, todavia, não o fez - pelo menos não se demonstra documentalmente - pelo que sugerem os órgãos Técnicos a emissão de Parecer Desfavorável à aprovação das contas em exame.

Permito-me discordar dos abalizados órgãos, haja vista que a Prefeitura, não apenas atendeu, de modo satisfatório, o disposto no artigo 212, da Constituição Federal, como investiu, além do mínimo obrigatório, precisamente 5,89%, pois a despesa atingiu 30,89% da receita oriunda de impostos. É indubitoso que tais investimentos beneficiaram o ensino básico.

Vale dizer, o volume de recursos investido em excesso ultrapassou, de maneira considerável, a módica quantia, equivalente a 2,68% dos recursos do FUNDEB.

Como é sabido, ao Município compete atuar na educação básica, destinando ao setor 25% das receitas de impostos e transferências a esse título. E não é diferente para os recursos do FUNDEB, pois tais recursos, segundo a Legislação específica, devem ser empregados, na integralidade, também na mesma educação básica, diferenciando-se, no caso do fundo, apenas o imperativo de uma aplicação mínima de recursos do FUNDEB, correspondente a 60% do valor recebido, e a observância de um dispêndio médio por aluno.

De imediato, é explícito o cumprimento do primeiro, sendo o atendimento do segundo um desdobramento

lógico. Em números, verifica-se que o valor excedente aplicado no Ensino, por força do disposto no artigo 212, da Constituição Federal, equivalente a 5,89% da receita devida de impostos, ou seja, R\$ 732.578,24 revelava-se bem superior à parcela do FUNDEB faltante para completar os 100%, na quantia de R\$ 67.833,75. Ou seja, para cada real faltante para completar os 100% do FUNDEB, a Administração despendeu R\$ 10,80, em adição à importância necessária para perfazer os 25% estabelecidos pela Constituição.

Não há, pois, como falar em qualquer prejuízo ao setor educacional, já que o total de recursos destinados ao Ensino (FUNDEB + Próprios) ultrapassou, consideravelmente, o mínimo a que o Município estava obrigado, por força do citado dispositivo Constitucional.

O caso em tela guarda similaridade com o que foi decidido na sessão de 13/04/10, da Colenda Primeira Câmara, nas contas do exercício de 2008 das PREFEITURAS DE PIEDADE E COSMÓPOLIS - (TC-1853/026/08 e TC-1583/026/08) - ambos sob minha relatoria.

Em resumo, considerando guardar o presente processo similitude de situações com outros já apreciados, permito-me, também neste caso, adotar semelhante posicionamento, de forma que, no mérito, discordo dos pareceres negativos lançados nos autos.

Reforço meu posicionamento, realçando o bom desempenho operacional da Municipalidade, vez que a Administração logrou sucesso na melhoria da qualidade do ensino ofertado. Com isto, em 2009, a nota dos discentes alcançou a meta do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, igualando-se ao nível projetado para 2011. Os dados estão retratados na Tabela 02.

Tabela 02

Ensino Fundamental - SÃO SEBASTIÃO DA GRAMA						
	IDEB Observado			Metas Projetadas		
Ano	2005	2007	2009	2007	2009	2011
Rede Municipal	-	4,6	5,2	-	4,8	5,2
Rede Privada Estado de São Paulo	6,5	6,4	7,2	6,6	6,8	7,1

Persiste, porém, um substantivo hiato em comparação com o desempenho da rede privada de ensino. É imprescindível, portanto, que a Administração Pública intensifique ainda mais seus esforços visando a uma maior eficácia de suas políticas de educação, mantendo o ritmo de investimentos no setor.

O Expediente TC-22.405/026/10 seguirá juntamente com o processo principal, já que a matéria de que trata encontrou o exaurimento. Cópias de peças dos autos seguirão ao E. Tribunal de Justiça, em atendimento à solicitação nele contida.

Já o congênere TC-1651/010/09 retornará ao meu Gabinete para prosseguimento instrutório e posterior deliberação.

Em face do exposto, e considerando os elementos de instrução do processo, VOTO no sentido da emissão de Parecer FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2008, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA GRAMA, ressaltando os atos pendentes de apreciação por este Tribunal de Contas.

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

- a) que, ao elaborar as Leis Orçamentárias para os próximos exercícios, procure limitar à taxa de inflação estimada para o período o percentual de despesa determinado para abertura de créditos suplementares;
- b) que intensifique suas ações na área da saúde, com ênfase à redução da mortalidade infantil, à prevenção da gravidez precoce, devendo também ampliar os esforços visando a um menor número de mortes de jovens;
- c) que amplie os esforços visando à maior eficácia das políticas públicas municipais no ensino;
- d) que adote medidas voltadas para o aprimoramento do controle do Almoxarifado e dos Bens Patrimoniais, de

sorte a evitar, doravante, eventuais inconsistências ou falhas semelhantes às apontadas no relatório de Auditoria;

e) que obedeça, em sua plenitude, o princípio da transparência da gestão pública, mediante a prática das medidas a que se referem os artigos 9º, § 4º, 48 e parágrafo único; 49; 51, § 1º, I; e 52, todos da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o artigo 12, da Lei Federal nº 8.666/93;

f) que dê pleno atendimento ao disposto nas Instruções emanadas desta Corte de Contas;

g) que adote medidas voltadas para a eliminação, na medida do possível, de falhas e irregularidades porventura pendentes, dentre aquelas relacionadas no relatório de Auditoria, devendo, de futuro, atentar para que impropriedades idênticas não mais se repitam, mediante a plena observância às normas legais e regulamentares inerentes a cada setor ou segmento de atividade onde se verificaram as imperfeições.

Determino, mais, o desmembramento e posterior retorno ao meu Gabinete do Expediente TC-1651/010/09 para prosseguimento instrutório e posterior apreciação.

Determino, por fim, em atendimento ao Ofício EP-12263 (processo EP-03083/92), constante do Expediente TC-22.405/026/10, oriundo do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a Expedição de ofício, endereçado à Diretoria de Execução de Precatórios, remetendo-se-lhe cópias do presente VOTO e dos documentos de fls. 40/44, do Processo Principal e, 605/625; 618/620; 628/639; 646-A e 646-B do Anexo I e, 158, do Anexo I.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

AOAG/mazs.

PRIMEIRA CÂMARA
ITEM: 143

SESSÃO: 23/11/10
TC-002081/026/08

Contas anuais, exercício de 2008, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA GRAMA.

Em Sessão de 28/09/10, os autos integraram a pauta da Egrégia Primeira Câmara, resultando a apreciação da matéria adiada em virtude do pedido de vista do eminente Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, após voto que proferi no sentido da emissão de **PARECER FAVORÁVEL**, com recomendações.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

AOAG/mazs.