

CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 03/05/11**

CONTAS ANUAIS

168 TC-000416/026/09

Prefeitura Municipal: Cássia dos Coqueiros.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Antônio Carlos da Silva.

Advogado(s): Aulus Reginaldo Borinato de Oliveira e Jaqueline de Oliveira.

Acompanha(m): TC-000416/126/09 e Expediente(s) TC-024214/026/10.

Auditada por: UR-6 - DSF-II.

Auditoria atual: UR-6 - DSF-I.

Apreciam-se, no processo em epígrafe, as contas anuais, referentes ao exercício de 2.009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE CÁSSIA DOS COQUEIROS.

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

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

1. **PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA** - O município não elaborou o Anexo de Riscos Fiscais, contrariando o preceito do Artigo 4º, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal; Previsão genérica de critérios para limitação de empenho e movimentação financeira, contrariando o Artigo 4º, I, b da Lei Complementar Federal nº 101 de 04/05/2000; Autorização, na LOA, para abertura de créditos suplementares de até 50%, superiores à inflação estimada para 2.009;
2. **DÍVIDA ATIVA** - Percentual de recebimento do Município 52,07% menor que o percentual dos Municípios da UR; Ausência de registros contábeis para a atualização monetária, juros e multas relacionados aos créditos inscritos em dívida ativa; Informação de que todos os créditos do período de 2004 a 2008 foram ajuizados,

entretanto, a auditoria apurou divergência na informação prestada; Quanto à cobrança judicial o Município informou que todos os créditos inscritos em dívida ativa nos exercícios de 2004 a 2008, encontram-se em execução judicial, todavia, ao contrário do que foi declarado, existem créditos não ajuizados cuja prescrição ocorreu em 31/12/2009 e o montante de R\$ 15.654,15, referente ao Registro da Dívida Ativa de 2004, cujo valor atualizado até 06/07/2010 corresponde a R\$ 32.344,08, que prescreveu em 31/12/2009;

3. **ENSINO** - Aplicação indevida do FUNDEB no valor de R\$ 95.272,03: os documentos, tanto os empenhos quanto as notas fiscais, não evidenciaram estar vinculados ao ensino - as glosas referentes a gêneros alimentícios foram realizadas amparadas no Relatório de Despesas com Educação emitido pelo Sistema AUDESP - diante dessa glosa, a auditoria registrou que o Município não utilizou todo o Fundeb recebido e não aplicou a diferença no 1º trimestre do exercício seguinte; O Município não promoveu a adequação do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério à Lei Federal nº 11.738/2008;
4. **PRECATÓRIOS** - Não cumprimento da posição jurisprudencial desta Corte. O Município não pagou o equivalente ao seguinte somatório: mapa orçamentário de 2009, requisitórios de baixa monta incidentes em 2009 e 10% dos precatórios constituídos em exercícios anteriores:

Exercícios	2008 ¹	2009 ²		
Receita Corrente Líquida	7.655.757,21	7.978.077,28	Valores	% RCL
Saldo anterior de precatórios ³			325.859,18	4,26%
Mapas / Ofícios apresentados em 2008 ⁴			38.584,05	
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2009 ⁵			14.375,09	
10% advindo do saldo anterior			32.585,92	
Valor mínimo que deveria ser pago em			85.545,06	
Valor efetivamente pago (precatórios/requisitórios) ⁶			72.063,09	
Insuficiência no pagamento de débitos judiciais, da ordem de:			13.481,97	
Saldo de precatórios para o exercício seguinte ⁷			317.514,36	3,98%

- Divergência entre os valores registrados na contabilidade e os informados pelo departamento jurídico da Prefeitura

5. **OUTRAS DESPESAS** - Da formalização dos Processos de Despesa: Os processos de despesas não possuem requisição, justificativa para a realização da

despesa, autorização emitida por autoridade competente nem pesquisa de preços; Ausência da assinatura do ordenador de despesas, infringindo o disposto no Artigo 58 da Lei Federal nº 4.320 de 21/03/1964; Documentos fiscais não possuem atestado de recebimento dos produtos/serviços; Despesas referentes a serviços prestados ou venda de peças/pneus para veículos, não identificam na documentação da despesa a quais veículos do Executivo se referem; despesas com aquisição de materiais de construção não especificam os imóveis do Executivo destinatários dos materiais; despesas com fornecimento de refeições, diárias de hospedagem e locação de barracas não demonstram as situações que motivaram tais aquisições bem como quem foram os beneficiados; ADIANTAMENTOS: Inexistência de autorização, já que no pedido de adiantamento não há nenhuma assinatura bem como não constam no pedido o RG, o CPF e o cargo ou função do responsável pelo adiantamento, a finalidade do adiantamento não é informada ou justificada, o prazo de aplicação não é mencionado e o ordenador de despesa não vista; Balancete da despesa sem nenhuma assinatura, quer seja do responsável pelo adiantamento, do ordenador de despesa, do conferente ou da contabilidade; Ausência de parecer do Setor de Contabilidade sobre a correta aplicação dos valores; não consta, nos documentos das despesas, o nome e a assinatura daquele que a executou; Documentos fiscais preenchidos de forma incompleta ou genérica; Divergência de valores entre os documentos registrados no balancete de prestação de contas do adiantamento e os documentos a ele anexados;

6. **ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS** - Abertura de créditos adicionais suplementares por excesso de arrecadação em valor superior ao excesso de arrecadação realizado, contrariando o disposto no Artigo 43 da Lei Federal nº 4.320 de 17/03/1964; Os créditos adicionais suplementares foram abertos em desacordo com o inciso VI do art. 167 da CF/88, ou seja, sob as formas de transposição, remanejamento e transferência; Créditos adicionais especiais abertos sem autorização legislativa, infringindo o Artigo 42 da Lei Federal nº 4.320 de 17/03/1964;
7. **LICITAÇÕES** - Falhas gerais (convites, tomada de preços bem como dispensa e inexigibilidade, no que

couber): Inobservância da ordem processual estabelecida no Artigo 38 da Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993; Inexistência de orçamento estimativo, infringindo o disposto no artigo 43, Inciso IV, da Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993; Ausência, nas cartas-convite, dos seguintes itens: sanções em caso de inadimplemento, infringindo o Artigo 40, inciso III; condições de pagamento, contrariando o disposto no Artigo 40, inciso XIV, alíneas "a" e "d", todos da Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993; **Falhas específicas:** **Convite 02/2009** - contratação de serviços advocatícios e consultoria jurídico-administrativa aos atos pertinentes à administração pública - Participação em licitação e adjudicação do objeto licitado ao então Diretor do Departamento de Administração e Finanças da Prefeitura Municipal de Cássia dos Coqueiros contrariando os Artigos 3º e 9º, inciso III e § 3º da Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993; **Convite 14/2009** - contratação de mão-de-obra em diárias de pedreiro, auxiliar de pedreiro, auxiliar diverso e pintor de paredes para a prestação de serviços gerais à municipalidade - não foi informada a quantidade de diárias que o Município pretendia contratar, assim como não há informações sobre a quantidade de horas trabalhadas que compõem cada diária - há informações sobre a licitação que ficam à margem do processo licitatório, o que demonstra falta de transparência e publicidade nos atos de administração dos recursos públicos bem como infração aos Artigos 40, inciso I e 44 da Lei Federal 8.666 de 21/06/1993; **Convite 23/2009** - aquisição de 1073 cestas básicas - A análise da lista apontou falha primária em sua elaboração, qual seja, ausência das características inerentes a cada produto a ser adquirido; **Convite 34/2009** - aquisição parcelada de tintas e material utilizado para pintura - insuficiente especificação dos produtos a serem adquiridos interfere diretamente na aplicação do princípio da isonomia entre os licitantes bem como não estabelece critérios objetivos para o julgamento das propostas pela comissão de licitação; **Convite 48/2009** - aquisição parcelada de equipamentos hospitalares para o Centro Médico - a administração novamente não norteia com transparência e publicidade os atos de gestão dos recursos públicos, visto que os produtos a serem adquiridos não foram suficientemente

caracterizados; **Tomada de Preços 02/2009** - contratação de empresa especializada em educação para: aquisição de materiais didáticos, compostos por impressos específicos de programas educacionais acompanhados de CD-ROM; suporte pedagógico e acompanhamento dos professores na utilização do material didático; fornecimento de relatório de análise e observações das visitas pedagógicas em sala de aula, realizadas de forma bimestral, contendo apreciação pedagógica, sugestões e orientações feitas ao professor, encaminhando para a secretaria municipal de educação; acesso a portal de educação - Divergência entre o estabelecido no edital e as especificações do anexo II; Ausência de orçamento detalhado em planilhas, contrariando o Artigo 7º, § 2º, inciso II da Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993 - houve apenas um proponente; **Dispensas e Inexigibilidades** - Os processos não são autuados, numerados e protocolados, descumprindo o caput do Artigo 38 da Lei Federal nº 8.666/93 bem como o Artigo 6º, inciso I, do Decreto Municipal nº 004/2009 - o procedimento teve por objeto a contratação de prestação de serviço por instituição bancária oficial para a folha de pagamento; Objeto caracterizado inadequadamente, afrontando o Artigo 14 da Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1992; Utilização do procedimento de dispensa afrontando o Artigo 1º, inciso VII do Decreto Municipal nº 004/2009; Ausência de publicação na imprensa oficial, condição de eficácia do ato, contrariando o caput do Artigo 26 da Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993; Não juntada de documento comprobatório de que a empresa contratada é representante exclusiva da dupla sertaneja, desatendendo ao Artigo 25, inciso I da Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993; **Licitações não processadas** - Realização de despesas cujo valor ultrapassou os limites estabelecidos para adoção de procedimento licitatório sem que a Administração providenciasse o certame, contrariando o disposto no Artigo 2º da Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993;

8. **CONTRATOS** - **Contratos examinados** - Ausência da publicação resumida do instrumento de contrato, desatendendo ao disposto no parágrafo único do Artigo 61 da Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993; Inexistência do prazo de conclusão/entrega, contrariando o disposto no Artigo 55, inciso IV, da

Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993; Ausência de cláusula indicando as responsabilidades das partes, as penalidades e os valores das multas, afrontando o Artigo 55, inciso VII da Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993; **Execução Contratual** - Ausência de comprovação da prestação dos serviços de consultoria e assessoria jurídico-administrativa aos atos pertinentes à administração pública; Formação continuada ministrada ao ensino fundamental I e ao ensino fundamental II com carga horária inferior ao estabelecido (mensuração do prejuízo prejudicada); Recebimento definitivo da obra de reforma do ginásio de esportes sem que todos os itens do contrato/edital estivessem entregues (prejuízo mensurado em R\$ 9.821,37);

9. **PESSOAL** - no quadro de pessoal, constatou-se a existência de cargos em comissão cujas atribuições, a princípio, não se caracterizam como de chefia, direção ou assessoramento, quais sejam: auxiliar técnico (02) - provido (01); vice-diretor (03) - provido (03); coordenador (05) - provido (05); orientador técnico (01) - provido (01); constituindo afronta ao Artigo 37, inciso V da Constituição Federal - a legislação de criação dos cargos não estabelece as atribuições dos cargos, restando prejudicada análise conclusiva sobre a correta caracterização dos mesmos; Pagamento de horas extras a ocupantes de cargos comissionados sem qualquer controle; Pagamento contínuo e habitual de horas extras a ocupantes de cargos efetivos; Horas extras pagas não foram, em sua maioria, registradas no livro de ponto dos servidores; Pagamento de adicional de insalubridade e adicional noturno a servidores ocupantes de cargos não condizentes com aqueles previstos na legislação trabalhista que fazem jus a tais adicionais; Pagamento para cargos comissionados em valor superior ao fixado para os referidos cargos;
10. **ENCARGOS SOCIAIS** - O Município possui saldo credor junto ao INSS no valor de R\$ 62.715,76, entretanto, até 31/12/2009 não havia entrado com pedido de restituição; Indícios de parcelamento, junto ao INSS, de valores já pagos pelo Município no montante de R\$ 9.634,39; Parcelamento de parte do valor de FGTS devido no exercício de 2009. Prática que se tornou rotina na Prefeitura Municipal;

11. **SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS** - a auditoria constatou pagamento a maior às Secretárias de Administração e Planejamento, da Educação, bem como da Saúde e Assistência Social - O subsídio foi fixado no valor de R\$ 1.500,00 ao mês, entretanto, as folhas de pagamento apresentadas demonstram pagamentos acima do fixado - R\$2.550,11; R\$1.004,86; e R\$3.000,00, respectivamente;
12. **TESOURARIA, ALMOXARIFADO E PATRIMÔNIO** - O Município não nomeou responsável pelo almoxarifado; não há registro de bens permanentes, contrariando o Artigo 96 da Lei Federal n.º 4.320/64; Não foi nomeado responsável pelo patrimônio;
13. **TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA** - Não realização da audiência pública referente ao terceiro trimestre para debater as metas fiscais; Não divulgação, na página eletrônica do Município, do PPA, LDO, LOA, balanços do exercício, parecer prévio do Tribunal de Contas, RGF e RREO, infringindo o Artigo 48 da Lei Federal n.º 101 de 04/05/2000; Não cumprimento do Artigo 112 da Lei Federal n.º 4320 de 17/03/1964 bem como do Artigo 51, § 1º, inciso I da Lei Federal n.º 101 de 04/05/2000;
14. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** - Atendimento parcial às Instruções n.º 02/2008, muitos documentos foram entregues intempestivamente e outros não foram entregues ao Sistema AudeSP;
15. **SISTEMA AUDESP** - Divergência de informações entre aquelas remetidas ao Sistema AudeSP e as registradas nas peças contábeis;
16. **DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES** - Expediente TC-024214/026/10, que trata do Ofício EP-09139, do Exmo. Senhor Desembargador Coordenador da Diretoria de Execução de Precatórios, Dr. Venicio Salles, o qual solicita a esta Corte de Contas informações sobre a aprovação ou rejeição das contas do Município de Cássia dos Coqueiros no que se refere ao pagamento de precatórios relativos aos anos de 2008 e 2009, bem como o fornecimento do montante integral da mora judicial acumulada até 2009 - Esta matéria foi objeto de comentários em subitem específico deste relatório, a saber 2.2.3 - Despesa com precatórios judiciais e requisitórios de baixa monta referentes ao exercício de 2009.

ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL

- NA SAÚDE

Estatísticas Vitais e Saúde	Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	2009	-	9,75	12,48
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	2009	-	11,64	14,46
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2009	112,74	115,61	127,25
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2009	3.532,61	3.611,91	3.709,39
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	2009	13,04	7,84	7,22

- NO ENSINO

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - IDEB								
Anos iniciais do Ensino Fundamental					Anos finais do Ensino Fundamental			
IDEB Observado	Metas				IDEB Observado	Metas		
Rede	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009
Rede Municipal Brasil	4,0	4,4	3,5	3,8	3,4	3,6	3,1	3,3
Rede Privada Brasil	6,0	6,4	6,0	6,3	5,8	5,9	5,8	6,0
Rede Estadual São Paulo	4,7	5,4	4,6	4,9	4,00	4,3	3,8	4,0
Rede Estadual Município auditado	-	-	-	-	-	-	-	-
Rede Município auditado	4,4	6,2	5,1	5,4	4,1	4,8	4,3	4,4

Após notificada, a Autoridade Responsável compareceu aos autos, para apresentação de contra-razões a propósito do conteúdo do laudo de auditoria.

A defesa ofereceu as seguintes argumentações:

- Planejamento e execução física - a falta de elaboração do anexo de riscos fiscais não pode ser imputada ao atual gestor, visto que as peças foram elaboradas no ano de 2008;

- dívida ativa - todos os créditos de 2004 a 2008 foram ajuizados, fato corroborado pelas declarações do lançador e demonstrados por intermédio de pesquisa fonética do TJ; Afirmou que não houve prescrição dos créditos;

- ensino - quanto à glosa do Fundeb, acreditava que a servidora da Prefeitura era competente para realizar o serviço; sobre outros aspectos da educação, demonstrou que, pelo fato do pagamento ser maior que o piso salarial, não se faz necessária a adequação à Lei Federal 11.738/08;

- precatórios - alegou que o Município foi beneficiado pela EC nº 62/2009, que modificou o artigo 100 da CF, e já está recolhendo ao administrador dos precatórios, através do DEPRE 2 do Tribunal de Justiça; quanto à divergência entre os valores de precatórios registrados na contabilidade e os do setor, ocorreu devido a falha da ex contadora, que não efetuou lançamento de precatórios.

- outras despesas - na formalização dos processos de despesas, explicou que o Município dista 70 km de Ribeirão Preto e, por isso, não pode a pesquisa ser adaptada ao Município, visto que o transporte encarece o produto, bem como a quantidade adquirida é pequena em relação a cidades como Ribeirão Preto e São Paulo. As notas fiscais não estão fora dos preços de mercado, não trazendo prejuízo à municipalidade; quanto à assinatura do empenho consignou que pode ter havido falha, pois assina todos os empenhos; Adiantamentos - a lei é anterior à atual gestão e os relatórios são elaborados por funcionários quando necessitam de adiantamento.

- dos resultados - na elaboração do orçamento, em 2008, o profissional não se preocupou em adequar à realidade do município;

- alterações orçamentárias - falhou o profissional da área, por falha na classificação das fichas;

- Licitações - nas falhas gerais apontadas, afirmou que não houve dolo ou má fé do responsável do setor, pois somente acompanhou os modelos dos processos licitatórios de administrações anteriores; quanto às falhas específicas, argumentou que tão logo o Diretor de Administração participou da carta convite, o mesmo foi exonerado, sanando o problema de imediato; para regularizar a situação, o ex diretor de administração recolheu aos cofres públicos o valor recebido, devidamente atualizado; dispensas/inexigibilidades - em todas as licitações há caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários - o Município convidou outras instituições bancárias a participarem e realizarem propostas para o pagamento da folha (alegou que o Santander não se dignou a responder o convite - o Bradesco que já realizava os pagamentos não se interessou - a CEF propôs contrapartida que ao menos beneficiou o Município; Licitações não processadas - partindo da premissa do artigo 196 da CF, houve a necessidade da compra de medicamentos em farmácias para beneficiar os munícipes sem condição de adquiri-los - referiram-se a medicamentos para serem usados de imediato pelo paciente.

- execução contratual - quanto ao comparecimento do profissional, alegou que a presença é conferida pelo gestor e pelos servidores da administração; é o profissional que peticionou todas as execuções fiscais de 2009/2010 que são anexadas aos autos - é quem elabora as respostas aos pedidos de informações dos vereadores, Judiciário e outros - elabora projeto de leis, decretos etc.

- o recebimento da obra do ginásio de esportes teve todos os itens do contrato entregues, que é objeto do TC-1208/006/10;

- no item pessoal, a defesa discorre sobre as dificuldades do município em relação às admissões temporárias - o assunto será tratado em autos específicos;

- pagamento de horas extras a ocupantes de cargos em comissão - alegou que o projeto de lei que cria cargos de provimento efetivo enviado à Câmara não foi aprovado e a administração não teve outra alternativa senão pagar horas extras para compensar a carência do quadro de pessoal;

- alega que servidores ocupantes de cargos em comissão exonerados no início de 2009 ingressaram com reclamações trabalhistas obtendo sentenças favoráveis, mas ainda não transitadas em julgado.

- os servidores de cargos em comissão tem seu controle pelo departamento de pessoal, não se podendo exigir a assinatura de ponto que, segundo entendimento da Justiça, é administrativa;

- nos cargos de direção o pagamento de horas extras se faz necessário, pois os mesmos fiscalizam e orientam os servidores inclusive aos sábados, domingos e feriados, tratando-se de medida de excepcionalidade;

- o pagamento contínuo de horas extras, conforme documentação, que são feitos a servidores que trabalham como motoristas, auxiliares de enfermagem e serviços gerais da Secr. Saúde; os veículos para transporte de pacientes não têm horário para retornar ao município;

- Cássia dos Coqueiros só tem atendimento primário. O atendimento secundário é feito no Município de Batatais, Santa Rita do Passa Quatro, Barretos e outros.

- o senhor João Vianey e senhora Cyntia são dentistas e devido aos pedidos de demissões, a municipalidade só conta com 4 profissionais da área.

- quanto ao adicional de insalubridade, afirmou que os funcionários relacionados no petitório estão em contato direto com pacientes e correm riscos de contaminação. Usou como parâmetro a Portaria nº 3214/78 do Ministério do Trabalho.

- Encargos sociais - o Município já requereu a restituição do saldo credor ao INSS, por intermédio do ofício 73/2010, o que gerou protocolo.

- quanto ao parcelamento em duplicidade, trata-se na verdade, de valores corrigidos pelo INSS, acumulado até abril de 2010.

- foi feito o parcelamento do FGTS, tendo em vista que a municipalidade não conseguiu cumprir o acordo de 2007.

- almoxarifado - foi realizado concurso e tomou posse o almoxarife;

- os bens adquiridos durante a gestão encontram-se registrados, não se encontrando o livro tomo dos anos anteriores.

- quanto ao Audep foi necessária adequação dos sistemas de informática, realizando a troca de empresa.

A Secretaria-Diretoria Geral manifestou-se em função do conteúdo do relatório e demais elementos que integram a instrução processual.

O órgão técnico consignou que a par dos bons indicadores de gestão, o cerne das presentes contas refere-se a duas graves irregularidades que sozinhas são suficientes para o parecer desfavorável:

- não recolheu encargos previdenciários ao regime geral e FGTS;

- não pagou o saldo de precatórios devidos em 2009, desatendendo a jurisprudência da Corte;

Referente às contribuições previdenciárias de 2009, ocorreu o parcelamento firmado em abril de 2010, referente ao não recolhimento das competências 11/2009 e 13/2009, bem como 12/2008 e 13/2008.

No tocante ao FGTS, a Prefeitura não recolheu a contribuição referente ao período de 01 a 11/2009, firmando termo de parcelamento em fevereiro/2010.

O órgão técnico consignou que a regularização mediante parcelamento em ano posterior não reverte a falha verificada no exercício em exame, pois neste contexto o Município só faz adiar sua própria despesa, comprometendo orçamentos futuros.

Outras irregularidades reforçam o parecer desfavorável: a autorização na própria lei orçamentária que

permite a abertura de créditos adicionais em até 50% da despesa fixada; abertura de créditos adicionais suplementares por excesso de arrecadação em valor superior ao que efetivamente ocorreu; no que se refere às falhas apontadas nos itens licitações e contratos propõe a formação de autos apartados, o mesmo ocorrendo com relação aos subsídios pagos aos secretários.

As demais falhas não foram descaracterizadas, propondo recomendações.

Propugnou pelo Parecer desfavorável à aprovação das contas.

É pertinente consignar, em resumo, o comportamento da Administração, no que concerne à condução dos segmentos vitais de gestão, bem como os principais indicadores econômico-financeiros:

1. A aplicação no Ensino atingiu 25,37% da Receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, o dispêndio alcançou 77,35% da receita do FUNDEB.
3. A aplicação dos recursos do FUNDEB atingiu 99,92% dos valores recebidos.
4. O Setor de Saúde Pública mereceu dispêndio da ordem de 24,12% da arrecadação própria e transferências constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos correspondeu a 42,61% da Receita Corrente Líquida do exercício.
6. O resultado da execução orçamentária evidencia superávit da ordem de R\$80.132,20, equivalente a 1,00% da Receita Arrecadada.
7. O déficit financeiro retificado no exercício anterior importou em R\$1.594.746,76 e no atual foi reduzido para R\$1.264.619,30.
8. O resultado econômico do exercício foi positivo.
9. O resultado patrimonial revelou-se positivo.
10. A Dívida Consolidada Líquida no exercício foi de R\$ 2.205.900,89, o mesmo que 27,65% da receita corrente líquida. Em relação ao ano anterior houve um acréscimo de 13,19%.
11. Houve pagamento a maior aos senhores Secretários da Administração e Planejamento, Educação e Saúde e Assistência Social.

É o relatório.

Ala.

PRIMEIRA CÂMARA
ITEM: 168

SESSÃO: 03/05/11
TC-000416/026/09

Contas anuais, atinentes ao exercício de 2.009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE CÁSSIA DOS COQUEIROS.

As receitas arrecadadas de impostos e aquelas oriundas do Fundeb, durante o transcorrer do exercício examinado, foram aplicadas pela municipalidade, conforme determinam os dispositivos legais e constitucionais, quais sejam:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	25,37%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	77,35%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	99,92%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	24,12%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	42,61%	Máximo = 54%

Em relação ao ensino, a auditoria informou que, devido às exclusões, o Município não aplicou todo o recurso recebido do Fundeb, tampouco aplicou a diferença no 1º trimestre do exercício seguinte e, em função da não constatação da aplicação da parcela diferida, teria descumprido o artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/07.

Entretanto, vejo que o Município recebeu do Fundeb em 2009 o montante de R\$1.378.208,94, já incluso o rendimento financeiro, enquanto que utilizou durante o exercício a quantia de R\$ 1.377.117,90, resultando numa diferença de R\$ 1.091,04.

Creio que o valor é demasiadamente inexpressivo para se afirmar que houve descumprimento ao citado diploma legal, não só pela insignificância, mas, principalmente,

porque a Administração direcionou recursos mais que suficientes para o ensino, aplicando exatos 25,37% das receitas arrecadadas com impostos, quando o mínimo é de 25%, uma diferença a maior de R\$24.178,72.

Nesse contexto, depreende-se, na pacífica jurisprudência da Corte, que o recurso foi totalmente aplicado durante o exercício de 2009, já que o fato se refere, em verdade, ao lapso contábil, perfeitamente relevável, situação que se assemelha ao decidido nas contas do exercício de 2007, da Prefeitura Municipal de Fernandópolis, pelo E. Plenário na sessão de 08/12/2010, TC-002061/026/07, verbis:

"Diante deste quadro, por um desdobramento lógico, em face da equivalência estabelecida pelo artigo 1º da Lei Federal nº 11.494/07, caso o gasto com profissionais do magistério tenha superado 60% dos recursos do FUNDEB e o montante acima dos 25% seja em valor absoluto maior do que a insuficiência para completar a importância referente a 95% dos recursos do FUNDEB, não há como se falar em descumprimento dos limites legais de aplicação no ensino.

Trata-se de um mero lapso contábil, de natureza formal e, obviamente, relevável.

No caso concreto, em Fernandópolis, a Municipalidade superou em muito o piso de 25%, chegando a dilatados 29,05%, ou seja, R\$ 1.712.641,07 a mais do que o mínimo exigido pela legislação vigente, ao passo que o hiato para o uso integral dos recursos do fundo montou apenas R\$ 233.851,88.

Nestas condições, não existem motivos suficientes para manutenção do juízo de reprovação das presentes contas, porque pelo que se depreende dos elementos do processo, sequer houve a suposta infração do comando constitucional, tampouco ocorreu a apontada infringência às regras da Lei Federal nº 11.494/07, pois como se observa, para que as aplicações atingissem os percentuais mínimos necessários, bastaria apenas que se fizesse o cancelamento do empenho efetivado com a receita própria, com o consequente empenhamento correto, onerando, portanto, as verbas do FUNDEB."

No que toca às finanças municipais, pode-se inferir que os números apresentados demonstraram uma razoável situação, já que o resultado orçamentário apresentou superávit da ordem de 1,00% da receita arrecadada, reduzindo por consequência o déficit financeiro do exercício anterior.

Contudo, observou-se abertura de créditos adicionais suplementares por excesso de arrecadação em valor superior ao efetivamente realizado, contrariando o disposto no Artigo 43 da Lei Federal nº 4.320 de 17/03/1964, bem como créditos adicionais suplementares abertos em desacordo com o inciso VI do art. 167 da CF/88, ou seja, sob as formas de transposição, remanejamento e transferência.

Levando em conta que não houve prejuízo e que a autoridade reconheceu a falha e providenciou a substituição do servidor responsável pelo setor contábil, creio que possam ser relevadas, sem prejuízo de recomendar à origem que evite a reedição.

Acerca das peças de planejamento, observam-se algumas impropriedades.

A iniciar-se pela inadequada licença orçamentária concedida ao Executivo. Autorizada pela Lei Orçamentária Anual para possibilitar a abertura de créditos suplementares até 50% do orçamento, tal fato vem prejudicar a vontade popular, uma vez que o Executivo pode modificar parte considerável do orçamento, tornando-o, em última análise, mera peça coadjuvante. Além do mais, é um percentual incompatível com o índice inflacionário do País.

Destacam-se, ainda, a não elaboração do Anexo de Riscos Fiscais, contrariando o preceito do Artigo 4º, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a previsão genérica de critérios para limitação de empenho e movimentação financeira, contrariando o Artigo 4º, I, b, da Lei Complementar Federal nº 101 de 04/05/2000.

Nada obstante tais falhas, que teriam ocorrido na gestão anterior, o responsável poderia ter providenciado a alteração, mas de qualquer forma deverão ser supridas para os próximos exercícios, o que desde já recomendo.

Quanto às dívidas sobre precatórios, a auditoria apontou que o Município não teria dado cumprimento à posição jurisprudencial desta Corte, porque não pagou o equivalente ao somatório do mapa orçamentário de 2009, dos requisitórios de baixa monta incidentes em 2009 e de 10% dos precatórios constituídos em exercícios anteriores, ou seja, pagou R\$72.063,09 ao passo que deveria pagar o montante de R\$85.545,06.

Sobre o ponto, alegou a autoridade responsável que o Município foi beneficiado pela Emenda Constitucional nº 62/2009, que modificou o artigo 100 da CF, informando ainda que já está recolhendo ao administrador dos precatórios, através do DEPRE 2 do Tribunal de Justiça.

De fato, cabe razão à autoridade responsável ao suscitar que, com o advento da Emenda Constitucional nº 62/2009, a forma de pagamento da dívida com precatórios relativa ao exercício de 2009 modifica-se e passa a ter nova orientação.

É o que se extrai do decidido pelo E. Plenário, em sessão do dia 23/03/2011, nas contas anuais do exercício de 2008, da Prefeitura Municipal de Guaratinguetá, TC-1974/026/08, sob a relatoria do eminente Conselheiro Antonio Roque Citadini, *verbis*:

"Sendo assim, forçoso é o reconhecimento de que o regime especial instituído na Emenda Constitucional 62/2009, alcançou todos aqueles Entes que se encontravam com precatórios pendentes de pagamentos, reorientando-se, pois, nossa Jurisprudência em face da concessão de uma nova moratória, com o estabelecimento de formas e prazo para liquidação dos débitos, como salientou o Parecer da Procuradoria Geral da República, nº 3030, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.357, ao dispor que: "É verdade, por outro lado, que a Emenda Constitucional em questão atingiu, ainda que perifericamente, a garantia constitucional da coisa julgada, por incidir sobre precatórios expedidos em cumprimento a decisões judiciais que transitarem em julgado antes de sua promulgação.

Todavia, conforme sustentado acima, não é toda restrição a direito fundamental que importa em ofensa aos limites materiais impostos ao poder constituinte derivado, mas apenas aqueles que atinjam grave e profundamente estes direitos, abolindo-os ou atacando o seu núcleo essencial. É o que decorre da própria redação do art.60, § 4º, da Lei Maior, que veda, tão somente, as propostas de deliberação "tendentes a abolir" qualquer das cláusulas pétreas." (itens: 52 e 53).

Esclareço, por último, a título de ilustração, que o regime adotado pelo Município de Guaratinguetá é o de depósito mensal, em contas especiais criadas para tal fim, de um doze avos do valor correspondente a 1% da receita corrente líquida, apurada no segundo mês anterior ao mês de depósito, na forma do inciso I, do § 1º e § 2º, inciso II, letra "a", do artigo 97 dos Atos das Disposições Constitucionais transitórias, conforme Decreto nº 7.306, de 04 de março de 2010. O Executivo Municipal procedeu ao pagamento de R\$ 2.080.377,92 (dois milhões e oitenta mil, trezentos e setenta e sete reais e noventa e dois centavos), apurado no Relatório de Auditoria, referente às contas do exercício de 2009, que correspondem a 1,43% da Receita Corrente Líquida, cumprindo, desse modo, as determinações previstas na EC 62/09.

Por todo o exposto, especialmente considerando o estado atual dos processos no Egrégio STF, ACOMPANHO A CONCLUSÃO CONTIDA NA MANIFESTAÇÃO DE SDG E ASSIM VOTO PELO PROVIMENTO DO PEDIDO DE REEXAME FORMULADO PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARATINGUETÁ, RELATIVO À PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2008, DEVENDO EM CONSEQUÊNCIA OUTRO PARECER SER EMITIDO, DESTA FEITA FAVORÁVEL."

Acerca da divergência entre os valores de precatórios registrados na contabilidade e os do setor, vale, apenas, recomendar à origem que regularize a incorreção detectada no balanço patrimonial.

Com relação aos encargos sociais, a auditoria detectou parcelamento do INSS celebrado no mês de abril de

2010 abrangendo competências 12/2008, 11/2009, 13/2008 e 13/2009 e que no referido parcelamento não foi levado em consideração um saldo credor junto à entidade de previdência.

Segundo levantamento da auditoria da Casa, o Município parcelou junto ao INSS, devido à falta de recolhimento mencionado, relativo ao exercício de 2009, o montante de R\$ 37.120,37, que representa 0,47% da receita corrente líquida.

Relativamente ao FGTS, o Município parcelou o valor de R\$ 86.009,33, em razão da falta de recolhimento das competências de janeiro a novembro de 2009, que por seu turno, representa 1,08% da receita corrente líquida.

Embora divergências tivessem ocorrido entre os valores parcelados do INSS e FGTS relativos ao exercício de 2009 e os valores inscritos em restos a pagar, evidenciando desconroles nos departamentos de pessoal e de contabilidade da Prefeitura, a representatividade dos valores parcelados é ínfima e não tem força suficiente para inquinar a totalidade das contas em apreciação

Ademais, a autoridade responsável prontamente efetuou o parcelamento do FGTS em 01/02/2010, incluindo tais valores em parcelamento firmado no exercício de 2007.

Entendo que seria extremamente desproporcional penalizar o Administrador, não só pela insignificância dos valores envolvidos, mas porque a falha foi prontamente solucionada logo no início do exercício seguinte, ao firmar os parcelamentos dos encargos referentes ao INSS e ao FGTS.

Registre-se, ainda, que, conforme levantamento efetuado pela equipe de fiscalização, o Município possui um saldo credor junto ao INSS no valor de R\$ 62.715,76, referente a parcelas descontadas indevidamente do FPM, nos meses de novembro e dezembro de 2008 e janeiro a março de 2009, quantia que a Prefeitura ainda não havia solicitado restituição.

Sendo assim, cabe, na peculiaridade dos autos, recomendar à origem para que passe a recolher em dia todos os encargos sociais.

Em relação à dívida ativa, o laudo de auditoria detectou a ocorrência de créditos prescritos no exercício de 2009, com valores atualizados no montante de R\$ 32.344,08. O assunto deverá ser tratado em autos apartados.

No tópico "licitações", a auditoria apontou inúmeras impropriedades em diversos certames, das quais se destacam as contidas nos seguintes processos, que devem ser analisados em autos próprios:

- Convite 02/2009 - tratou da contratação de serviços advocatícios e consultoria jurídico-administrativa aos atos pertinentes à administração pública.

Nesse processo licitatório houve participação do Diretor do Departamento de Administração e Finanças da Prefeitura Municipal de Cássia dos Coqueiros, para o qual foi adjudicado o objeto, parecendo contrariar os dispositivos legais citados pela auditoria.

Consta que o valor contratual de R\$ 49.500,00 foi pago integralmente, mas não houve comprovação da prestação do serviço, por falta de documentação adequada.

Embora a autoridade tenha anunciado a exoneração do Diretor responsável e que o mesmo recolheu aos cofres do Município o valor recebido, anexou aos autos um comprovante de depósito no valor de R\$ 1.372,95, sem explicar a que se refere.

- Tomada de Preços 02/2009 - tratou da contratação de empresa especializada em educação.

No processo licitatório, dentre as inúmeras falhas detectadas pela auditoria, destacam-se a não elaboração do parecer técnico; ausência de minuta de contrato; divergências entre o estabelecido no edital e as especificações do anexo II; bem como a ausência de orçamento detalhado em planilhas, contrariando dispositivos da Lei Federal nº 8.666/1993. Houve irregularidades na execução contratual como a divergência entre a carga horária para o programa de formação continuada e descumprimento das quantidades pactuadas. Houve apenas um proponente.

- Aquisição de medicamentos no montante de R\$107.447,12 sem processo licitatório.

No tópico "pessoal", a auditoria constatou a existência de cargos em comissão na estrutura administrativa municipal, cujas atribuições, a princípio, não se caracterizam como de chefia, direção ou assessoramento, quais sejam: auxiliar técnico; vice-diretor; coordenador; orientador técnico; constituindo possível descumprimento do artigo 37, inciso V, da Constituição Federal.

A análise demonstrou que a legislação de criação dos cargos não estabelece as atribuições dos mesmos, ficando, assim, prejudicada análise conclusiva sobre a correta caracterização dos cargos.

Sem prejuízo de levar ao conhecimento do Ministério Público, necessário se faz recomendar à origem que adote as medidas cabíveis objetivando dar a devida transparência às atribuições dos aludidos cargos, as quais devem estar fixadas em lei, permitindo, com isso, que no quadro de pessoal permaneçam cargos em comissão apenas para desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento.

É bom lembrar que este Tribunal, nos diversos julgados, ao detectar abusos na criação e provimento de cargos em comissão, que não se revestem de características exigidas pela Carta da República, tem aplicado penalidades aos administradores que insistem em manter atitudes nocivas ao interesse público em violação frontal do artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal.

Acerca do pagamento contínuo e habitual de horas extras aos ocupantes de cargos efetivos deve ser recomendado à origem que passe a efetuar controle rígido de ponto e observar os limites legais atinentes.

Sobre o pagamento de adicional de insalubridade e adicional noturno, embora a autoridade tenha utilizado como parâmetro a Portaria nº 3214/78 do Ministério do Trabalho, deve a origem providenciar o correto enquadramento através de laudo pericial, o que desde já fica recomendado.

Já quanto ao pagamento de horas extras aos ocupantes de cargos comissionados, proponho que a matéria seja tratada em autos apartados.

No que toca aos pagamentos a maior dos subsídios dos agentes políticos (Secretárias de Administração e Planejamento, da Educação e da Saúde), a autoridade responsável anexou aos autos os comprovantes de restituição aos cofres públicos, que pendem de exame acerca da exatidão. A propósito, existe expediente em curso na Corte tratando da questão no TC-1207/006/10.

No que tange aos demais apontamentos da auditoria, remanesceram os contidos nos itens "outras despesas"; "licitações" (demais falhas); "transparência na gestão pública"; e "sistema Audep"; que deverão ser remetidos ao campo das recomendações para regularização.

No tocante à análise de desempenho do sistema de ensino público do Município, verifica-se que, durante o exercício em exame, a Administração obteve êxito na melhoria da qualidade do ensino ofertado.

Em 2009, as notas dos alunos tanto dos anos iniciais como dos anos finais do ensino fundamental superaram significativamente a nota de 2007, bem como ultrapassaram as metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Nota-se, ainda, que o hiato entre o desempenho do Município e da rede privada de ensino vem sendo amenizado.

Mas é imprescindível, contudo, que a Administração Pública continue intensificando os seus esforços visando a uma maior eficácia de suas políticas de educação.

No tocante aos indicadores da saúde, consoante os dados obtidos da Fundação SEADE, o índice de mães precoces obtido pela municipalidade é significativamente superior aos valores observados na própria região de governo, onde se insere o Município, e no Estado de São Paulo.

Cumpra esclarecer que por meio destes indicadores é possível a comparação com as médias do Estado e da Região de Governo, cujos valores são uma referência para o balizamento das políticas públicas da Administração Pública.

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 o acumulado ao longo dos anos.

Depreende-se, portanto, a necessidade de uma maior atenção com as políticas de saúde pública local, objetivando reduzir o índice de mães adolescentes na comuna.

No mérito, em face do exposto, diferente do pronunciamento emitido pela SDG, VOTO no sentido da emissão de Parecer FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2.009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE CÁSSIA DOS COQUEIROS, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

À margem do Parecer, por ofício, deverão ser encaminhadas as seguintes recomendações à Municipalidade:

1 - que elabore laudo técnico para enquadramento de servidores que ocupam postos insalubres;

2 - que observe o limite para abertura de créditos adicionais suplementares;

3 - que elabore o Anexo de Riscos Fiscais e defina detalhadamente os critérios para limitação de empenho e movimentação financeira;

4 - que observe com rigor a lei 8.666/93;

5 - que passe a recolher em dia todos os encargos sociais;

6 - que regularize as falhas detectadas nos itens "outras despesas"; "transparência na gestão pública"; e "sistema Audesp".

7 - que acrescente nas respectivas leis de criação as atribuições a serem desempenhadas pelos ocupantes dos cargos em comissão, para que no quadro de pessoal permaneçam apenas aqueles que desempenham funções de direção, chefia ou assessoramento;

8 - que passe a efetuar controle rígido de ponto e observar os limites legais atinentes às horas extras para os servidores efetivos;

9- que elimine a divergência dos valores de precatórios.

Deverá, ainda, constar do ofício recomendação para que a origem envie maiores esforços para reduzir o índice de mães adolescentes e elevar o índice de desenvolvimento da educação básica municipal, visando alcançar o observado na rede privada de ensino.

Determino a formação de autos apartados para tratar:

1 - do pagamento de horas extras aos ocupantes de cargos comissionados;

2 - da prescrição de créditos da dívida ativa.

Proponho a formação de autos próprios distintos para tratar:

1 - do Convite n.º 02/09;

2 - da Tomada de Preços nº 02/2009;

3 - aquisição de medicamentos sem processo licitatório.

Oficie-se ao Ministério Público, tendo em conta as constatações havidas no quadro de pessoal. Deverão acompanhar o ofício cópia de fls. 23, 71, 91/97 dos autos, fls. 1331/1333 do anexo VII e fls. 1449 do anexo VIII, bem como do relatório e voto.

Determino, outrossim, o encaminhamento de ofício ao Doutor Venício Salles, Desembargador Coordenador

da Diretoria de Execução de Precatórios, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em face do Expediente TC-024214/026/10, juntando-se cópia de fls. 23, 41/44 e 91/97 dos presentes autos, bem como do relatório e voto.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

Ala.