

CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 31/05/11**

CONTAS ANUAIS

43 TC-000222/026/09

Prefeitura Municipal: Capela do Alto.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Marcelo Soares da Silva.

Advogado(s): Sarita Salas Duarte e outros.

Acompanha(m): TC-000222/126/09 e Expediente(s): TC-002019/009/09, TC-000786/009/10, TC-000666/009/10, TC-000109/009/10, TC-000358/009/10, TC-043902/026/10, TC-040846/026/10, TC-040845/026/10, TC-033814/026/10, TC-031974/026/10, TC-025856/026/09 e TC-012286/026/10.

Fiscalizada por: UR-9 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-9 - DSF-I.

Em apreciação, no processo referenciado, as contas anuais concernentes ao exercício de 2009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPELA DO ALTO.

O relatório de Auditoria, que resulta de inspeção "in loco", constitui fiel retrato da gestão em apreço, seja sob o aspecto Administrativo, seja sob os prismas Econômico-Financeiro, Contábil e Patrimonial.

O documento - de autoria da Unidade Regional de Sorocaba - revela a prática de falhas e irregularidades diversas, como se vê, resumidamente, a seguir:

1. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - a) A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não prescreve critérios para limitação de empenho e movimentação financeira, *"tampouco critérios para repasse a entidade do terceiro setor"*; b) A Lei Orçamentária Anual (LOA) permitia a abertura de Crédito Suplementar até o limite de 25% do orçamento, acima portanto, da Lei taxa de inflação estimada para o exercício.

2. ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - A taxa de mortalidade na Municipalidade no segmento da população entre 15 e 34 anos é superior ao indicador observado no Estado de São

Paulo e na própria região de governo; 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	9,22	15,53	13,02
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos) ²	9,22	17,99	15,11
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária) ³	232,60	145,82	151,70
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária) ⁴	3.582,30	3.622,40	3.471,80
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %) ⁵	8,29%	8,94%	7,16%

3. FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS - a) Verificou a Auditoria a regularidade dos lançamentos e cobranças de tributos. Destaca, no entanto, no tocante ao registro das receitas, *"a contabilização parcial das receitas de patrocínios recebidos para festividades municipais e correspondentes despesas (...) o que vai de encontro ao princípio da evidenciação contábil, conforme artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64"*; b) A Administração não promove a cobrança do ISS incidente sobre as atividades de registros públicos, notariais e cartorários.

4. ROYALTIES - A receita dos ROYALTIES - Petróleo, Xisto Betuminoso e Gás natural - atingiu a importância de R\$ 206,17, a qual não era movimentada em conta vinculada, daí

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.

ensejando o desvio de finalidade, combatido no parágrafo único do artigo 8ºm da Lei de responsabilidade Fiscal.

5. ENSINO - a) Os registros oficiais indicavam investimento da ordem de 25,01% da receita oriunda de impostos. O volume de recursos efetivamente despendido atingiu 27,66%. Informa-se que "*relatórios fornecidos pelo Sistema AUDESP (...) apresentam evidência de erro na classificação das despesas (...), no que diz respeito à fonte de recursos e código de aplicação, causando distorções nos cálculos (...)*"; b) Algumas parcelas, porque não amparadas pela Legislação pertinente, acabaram excluídas do cômputo de investimento no setor.

6. SAÚDE - a) Os registros oficiais revelavam aplicação de 22,63% da receita; b) O dispêndio efetivo, porém, importou no equivalente a 25,43%. c) Sabe-se que o Plano Municipal de Saúde não contemplava quantitativos físicos e financeiros.

7. PRECATÓCIOS JUDICIAIS - a) A Administração atendeu o disposto no § 1º, do artigo 100, da Constituição Federal, pois pagou os valores devidos no exercício; b) Porém, constatou-se que "*o Balanço Patrimonial (...) não registra, corretamente, as pendências relativas a tal Passivo Judicial*". O montante registrado revelava-se inferior ao montante efetivamente devido, envolvendo uma diferença da ordem de R\$ 343.395,11, "*havendo nisso ocultação de passivo e, disso decorrente, ofensa aos princípios da transparência fiscal (...) e da evidenciação contábil (...)*".

8. OUTRAS DESPESAS - a) A Administração concedeu diárias a servidores "*sem autorização do responsável pela sua validação, inclusive quanto ao horário e duração da viagem*", sendo que as "*concessões foram assinadas pelos próprios requisitantes (...), e não pelo responsável pelo órgão (...)*", o que constitui infringência ao artigo 6º, do Decreto nº 1.894/09, que regulamenta a matéria no âmbito do Município. b) A Administração contratou diretamente empresa objetivando a prestação de serviços de administração e emissão de cartões magnéticos de alimentação, com valor de benefício mensal igual a R\$ 106,29. No caso, porém, era cabível o estabelecimento de competição, afigurando-se indevida a dispensa licitatória, fundamentada no inciso II, do artigo 24, da Lei nº 8.666/93. Informa-se que, a

propósito do assunto existe o Expediente TC-000792/006/09, que tramita com o termo contratual em apreciação nos autos do processo TC-001043/009/10.

9. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS - A Administração incorreu em falhas, ao contabilizar recursos recebidos do Estado, bem como o repasse concedido à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Capela do Alto. É que os repasses, objeto de convênios, efetivaram-se *"de forma extraorçamentária, procedimento considerado impróprio, conforme (...) Manual Técnico de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Portaria Conjunta STN/SOF nº 3, de 2.008)"*.

10. CONTRATOS DE PROGRAMA - A Prefeitura mantém contrato com a SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, com prazo de vigência por 30 (trinta) anos, objetivando a execução dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Informa a Administração não haver *"elaborado Parecer Anual, acerca do cumprimento das cláusulas pactuadas e do atingimento dos resultados previstos"*. Tal omissão constitui infringência ao artigo 30, do Decreto Federal nº 6.017/07, combinado com o artigo 30, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.987/95.

11. CRONOLOGIA DE PAGAMENTOS - A Auditoria verificou a quebra da Ordem Cronológica, em desatendimento ao artigo 5º da Lei nº 8.666/93, visto que o Município deixou de saldar restos a pagar de exercícios anteriores.

12. PESSOAL - Admitiu a Prefeitura, no curso do exercício, 87 servidores para o exercício de cargos em comissão, dos quais considerável parcela *"está amparada pelas Leis Municipais nºs. 1.468, 1.470 e 1.471, todas de 18 de fevereiro de 2009 (...), que reformulam a organização administrativa da Prefeitura, mormente quanto aos cargos comissionados"*. Note-se que, em 2008, havia 26 cargos em comissão ocupados, enquanto que, ao final do exercício em exame, o contingente compunha-se de 67 cargos. Daí considerar-se bastante elevado o número de cargos em comissão providos no exercício, *"já que triplicou o número de vagas oferecidas (...) e duplicou o número de vagas preenchidas"*. Ademais, entende-se que *"alguns dos cargos criados não possuem atribuições de direção, chefia e/ou assessoramento, nos termos do artigo 37, V, da Constituição Federal (...)"*.

13. SUBSÍDIOS - AGENTES POLÍTICOS - a) Os subsídios dos Srs. Prefeito e Vice-Prefeito foram fixados pela Lei Municipal nº 1.478/08. O artigo 5º, da norma dispõe que fazem jus a diárias indenizatórias, quando em viagens, para missões oficiais, dos Srs. Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais. O parágrafo 4º, do artigo 39, da Constituição Federal, prescreve que a remuneração dos agentes políticos compõe-se de subsídios, em parcela única, *"vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória"*. Daí considerar-se indevido o acréscimo referente ao pagamento de diárias, pois o benefício contraria o *"princípio Constitucional do subsídio em parcela única"*; b) O subsídio dos Secretários Municipais foi fixado em R\$ 2.000,00 mensais, nos termos da Lei nº 1.479/09. O Secretário Adjunto de Educação, que responde interinamente pela Pasta, conforme a Portaria de designação, percebeu gratificação equivalente a 100% da remuneração. Assim, o valor percebido superou o subsídio fixado para os Secretários Municipais. Logo, ao interessado atribuiu a Administração, a título de subsídio, valores a maior.

14. TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA - a) A Prefeitura deixou de adotar as medidas de que tratam o artigo 9º, § 4º da LRF (audiências públicas para debater as metas fiscais) e 48, parágrafo único (audiências públicas para debater o PPA, LDO, LOA). Também deixou de divulgar, na página eletrônica do Município, o PPA, LDO, LOA, balanços do exercício, Parecer prévio do Tribunal de Contas, relatório de gestão fiscal e relatório resumido da execução orçamentária.

15. INSTRUÇÕES - A Administração não atendeu, em sua integralidade, as Instruções deste Tribunal, considerando a *"entrega parcial e intempestiva dos documentos eletrônicos do Sistema AUDESP"*, bem como o *"descumprimento das recomendações exaradas por esta E. Corte de Contas"*.

16. SISTEMA AUDESP - Verifica-se divergências entre as informações transmitidas ao Sistema e os elementos constantes das peças contábeis.

17. MATÉRIA EXTGRAORDINÁRIA - Expedientes diversos em tramitação conjunta, abrigam representações ou matérias não compreendidas na fiscalização ordinária. Vejamos em resumo:

I - TC-109/009/10 - O documento inicial refere-se a *"análise das condições legais para contratação (...) de operação de crédito (...) junto ao Banco do Brasil, destinado à aquisição de equipamentos rodoviários"*. O empréstimo pretendido, no valor de R\$ 600.000,00, pelo menos até 5/7/2010, não o havia se concretizado.

II - TC-358/009/10 - O feito contempla matéria absolutamente idêntica ao conteúdo de que trata o item anterior. Consta que, até 5/7/10, não havia sido contratada a operação de crédito referida no documento.

III - TC-666/009/10 - Pela correspondência inicial, a Sra. Vereadora Terezinha de Fátima Simões Silva informa o não atendimento, pelo Senhor Prefeito Municipal, a *"requerimentos em que constam questionamentos sobre gastos diversos efetuados pela Prefeitura"*. A Auditoria constatou a *"improcedência do protocolado"*, na análise das contas.

IV - TC-786/009/10 - O documento inicial, subscrito pela Sra. Maria Luzinete Guedes, munícipe local, revela possíveis irregularidades envolvendo a nomeação de cargos em comissão, tendo em vista o *"elevado número de cargos comissionados criados pelo atual Prefeito, alta remuneração destes cargos, desvio de função dos ocupantes de cargos efetivos, falta de resposta do Executivo a requerimentos do Legislativo e prática de nepotismo"*. A análise das contas *"evidenciou a procedência, no que tange ao elevado número de cargos em comissão (...) e a improcedência dos demais itens noticiados"*. Nesse sentido, informação constante do relatório de auditoria.

V - TC-2019/009/09 - A Sra. Margarete Patrícia de Lara, munícipe local, pelo documento inicial comunica *"possíveis irregularidades em Projeto enviado à Câmara Municipal (...) "* pelo Executivo, tendo por objeto *"a compra de imóvel pela Prefeitura (...) "*. A Auditoria constatou a *"improcedência do protocolado, conforme documentos ofertados pela origem (...), bem assim, diligência efetuada no local"*.

VI - TC-12.286/026/09 - A Sra. Terezinha de Fátima Simões Silva, Vereadora, noticia, pelo documento inicial, a falta de atendimento, pelo Executivo, a informações e requerimentos oriundos da Câmara Municipal. A Auditoria constatou a improcedência da denúncia. A matéria é a mesma tratada no congênere TC-666/009/10.

VII - TC-25.856/026/09 - Trata-se de solicitação do ilustre Promotor de Justiça, Dr. Alexandre A. de A. Magalhães Junior, para que esta Corte *"fiscalize o efetivo cumprimento dos procedimentos para controle de viagens, de veículos da Prefeitura Municipal de Capela do Alto"*. A Auditoria, quando da inspeção *"in loco"* constatou a *"implementação de controle de viagens de veículos oficiais, que verificados por amostragem não apresentaram irregularidades"*.

VIII - TC-31.974/026/10 - (cópia do congênere TC-1.010/009/10) - O Sr. Manoel Neves, Presidente da Câmara Municipal de Capela do Alto, informa sobre *"possíveis irregularidades na contratação e desvio de função da Sra. Dalila Aparecida Pires da Silva Severino"*. Conforme a inicial, a servidora, mesmo integrando o quadro efetivo de servidores da Prefeitura de Alambari, exerceu cargo em comissão na Prefeitura de Capela do Alto até 12/04/10, *"sendo que, atualmente, foi exonerada da respectiva função e presta serviços à Prefeitura (...) através da empresa CECAM - Consultoria Econômica, Contábil e Administrativa Municipal S/C Ltda"*. Não há informação conclusiva a propósito da matéria, lembrando que o Expediente, em sua versão original, foi remetido ao eminente Relator das Contas de 2010, da Prefeitura de Capela do Alto.

IX - TC-33.814/026/10 - (cópia do congênere TC-1146/009/10) - O documento inicial constitui Parecer Jurídico sobre as condições legais para realização de operação de crédito, no valor de R\$ 500.000,00, junto ao Banco Nossa Caixa Desenvolvimento - Agência de Fomento do Estado de São Paulo, destinada à realização de obras de infraestrutura no loteamento denominado Jardim Casa Grande. Não consta instrução específica acerca do assunto.

X - TC-40.845/026/10 - (cópia do congênere TC-1.464/009/10) - A matéria aqui tratada é idêntica à que se refere o Expediente citado no item anterior;

XI - TC-40.846/026/10 (cópia do congênere 1.465/009/10) - Trata-se da análise das condições legais para contratação de operação de Crédito, no valor de R\$ 100.000,00, junto à Nossa Caixa Desenvolvimento - Agência de Fomento do Estado de São Paulo, destinada à realização de obras de infraestrutura no loteamento denominado Jardim Casa Grande. O feito não contempla instrução específica.

XII - TC-43.902/026/10 - (cópia do congênere TC-1.603/009/10) - Trata-se da análise das condições legais para a contratação de operação de crédito, no valor de R\$ 600.000,00, junto ao Banco do Brasil, destinada à aquisição de equipamentos rodoviários. O feito carece de instrução específica.

Notificada regularmente, a autoridade responsável ofereceu contra-razões a propósito do conteúdo do relatório de Auditoria.

A argumentação disposta no documento resume-se como segue:

1. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - Segundo a Autoridade, a questão de limitação de empenhos foi devidamente abordada e regularizada através da Lei 1.047/09, que tratou das Diretrizes orçamentárias para o exercício de 2010 (art. 8º e parágrafos). O mesmo afirma, no que concerne à concessão de Auxílios e Subvenções, matéria disposta no artigo 16 da LDO referente ao exercício de 2010. Assim, considera regularizada a questão. Já com relação à abertura de créditos suplementados, afirma que *"a referida autorização estava amparada na Lei Orçamentária Anual (...)"*. Por outro lado, acrescenta: *"a abertura de créditos adicionais suplementares, não está atrelada a índices inflacionários, e sim ao comportamento das receitas, pois, havendo aumento de receitas, evidente será a necessidade de créditos suplementares, uma vez que a Administração não pode quedar-se inerte deixando de arrecadar ou de buscar novos recursos por limitações orçamentárias"*. Concluindo, alega: *"assim, os créditos suplementares abertos no exercício de 2009 foram para atender a demanda de serviços municipais, não causando prejuízos"*.

b) FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS - Garante que, no presente exercício, *"foi regularizado o registro das receitas arrecadadas com festividades municipais"*. E, quanto à cobrança de ISS incidente sobre atividades cartorárias, informa que *"o Município já iniciou ação fiscal para levantamento, lançamento e cobrança dos valores devidos nos últimos cinco anos"*. Alega que *"o único cartório existente no Município foi notificado para apresentação da documentação necessária aos levantamentos iniciais, visando o lançamento e a cobrança do imposto"*.

c) ROYALTIES - Reconhece que, de fato, *"o recurso referente à cota estadual (R\$ 206,17) é que não foi movimentado em conta vinculada (...)"*. Já a cota federal foi movimentada em conta específica, segundo a Autoridade, que garante *"os valores atualmente recebidos da esfera estadual estão sendo movimentados também em conta específica"*.

d) ENSINO - Alega que *"as falhas apontadas (...) já foram objeto de regularização pelo Setor Contábil no presente exercício e não trouxeram prejuízo em comprometimento das contas (...)"*.

e) SAÚDE - A propósito da questão suscitada desenvolve detalhada exposição, procurando demonstrar que o plano municipal de Saúde não apresentava qualquer falha. Argumenta, em resumo, que o instrumento *"não deve conter cronograma físico e/ou financeiro, por se tratar de Planejamento estratégico das ações de Saúde, não se configurando como Planejamento tático e operacional, restando estas finalidades para o LDO e LOA"*.

f) PRECATÓRIOS - Noticia haver regularizado a falha concernente ao registro dos débitos pertinentes. Alega que, de fato, anteriormente não se procedia ao correto registro das *"pendências relativas ao passivo judicial"*, sendo que, *"até 2008 não havia registro de valores referentes a Precatórios (...), tendo sido necessário que a atual administração fosse buscar os dados diretamente no DEPRE do TJ"*. Em resumo, argumenta que não ocorreu *"ocultação de Passivo, mas sim, regularização de uma situação caótica mantida por administradores irresponsáveis"*.

g) OUTRAS DESPESAS - Com relação ao pagamento de diárias, alega que foi regularizada a falha, com a requisição formal

de recursos e registro de horário e duração de viagens. Assegura que não houve prejuízos aos cofres públicos, pois as despesas *"prescrevem valores módicos e referem-se efetivamente às despesas efetuadas pelos servidores em viagem para desempenho de trabalho"*. Notícia a rescisão do contrato de fornecimento de cartões de alimentação, regularizando, assim, a matéria.

h) TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS - Garante que o equívoco contábil deveu-se a *"entendimento técnico contábil equivocado, tendo sido determinado as providências para que tais falhas não venham mais a ocorrer"*.

i) CONTRATOS DE PROGRAMA - Com relação à elaboração de Parecer anual, informa que *"já foram encetadas providências para que seja possível determinar o cumprimento das cláusulas pactuadas no Contrato celebrado com a SABESP, bem como para efetiva aferição dos resultados previstos"*. Junta documentos.

j) CRONOLOGIA DE PAGAMENTOS - Procura justificar a falta de pagamento de valor inscrito em Restos a Pagar. A despesa não foi quitada *"porque a empresa foi instada a refazer serviços executados em desconformidade com o contrato"*, de modo que, uma vez concluídos, a administração providenciará a devida quitação.

k) PESSOAL - Desenvolve longa e detalhada argumentação sobre o quadro funcional e, especificamente, os cargos em comissão. Em suma, garante que atualmente, *"existem no quadro de comissionados 91 empregos uma vez que foram extintos 40 (...)"*, sendo que *"com a conclusão do Concurso Público 01/2010 o número caíra para 69, posto que Diretor, Vice-Diretor e Coordenador Pedagógico, passam a integrar o quadro Permanente"*. Afirma o propósito de *"reduzir o número dos comissionados o máximo possível, sendo que aqueles empregos de Assessor de Gabinete II, Assessor de Relações Comunitárias e Assessores de Gabinete do Secretário de Educação também serão extintos"*. Concluindo, assegura que *"a situação restará totalmente regularizada até o término do corrente exercício"*, ou seja, em 2010.

l) SUBSÍDIO - AGENTES POLÍTICOS - Por via de longa explanação, procura demonstrar que o Sr. Secretário Adjunto de Educação não percebeu, a título de remuneração, valores

a maior, mas na exata conformidade do padrão remuneratório pertinente. É que, conforme as justificativas, o cargo de Secretário Adjunto de Educação não é remunerado mediante subsídio, mas de acordo com a tabela de vencimento dos cargos em comissão. Garante que o interessado, "em nenhum momento exerceu o cargo de Secretário Municipal, tendo recebido sua remuneração com base na tabela (...) fixada pelas Leis 1.475/09, 1.481/09 e na Lei Municipal 1.069/81 (gratificação)". Em resumo, afirma que "a remuneração percebida pelo referido servidor refere-se a vencimentos base e gratificação em conformidade com a Lei, podendo ser considerado o valor correspondente aos subsídios para os Secretários posto que o mesmo não exercera o cargo de Secretário Municipal criado pela Lei 1.469/09".

m) TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA - Em síntese, alega que, em relação às audiências públicas, a situação será regularizada e, quanto à divulgação das contas por meio eletrônico, a questão "também está sendo regularizada com a respectiva construção e adequação do site do Município".

n) INSTRUÇÕES - Afirma que "as providências para regularização das falhas apontadas neste tópico foram determinadas e a situação atual encontra-se regular".

o) SISTEMA AUDESP - Garante que "as falhas na classificação das despesas da Educação e da Saúde ocorreram justamente em função dos diversos responsáveis que passaram pelo setor contábil da Prefeitura até o final do exercício", acrescentando que "não houve qualquer intenção em dificultar os trabalhos da Auditoria ou descumprir dispositivos legais".

p) ASPECTOS CONTÁBEIS - Sustenta, em resumo, que "as inconsistências contábeis ocorridas foram resultado de falhas no acompanhamento vez que o Município durante o exercício de 2009, teve por quatro vezes que substituir os responsáveis técnicos contábeis, sendo certo que no corrente exercício as falhas foram solucionadas".

q) MATÉRIA EXTRAORDINÁRIA - Reporta-se, especificamente à representação de que trata o Expediente TC-786/09/09. Garante que a denúncia é "totalmente improcedente, porquanto motivada por razões políticas".

Emitiu juízo de valor a Secretaria-Diretoria Geral a partir da análise do relatório de Auditoria, em confronto com o conteúdo da petição e demais elementos que instruem o processo.

No mérito, opina porque se emita Parecer Favorável à aprovação das contas em apreço, sem prejuízo das recomendações sugeridas.

Vale a pena descrever o comportamento da Administração no que concerne à condução dos setores e segmentos fundamentais de gestão, bem como os principais indicadores econômico-financeiros:

1.0 Setor Educacional mereceu dispêndio da ordem de 27,66% da receita oriunda de impostos.

2.0 total da despesa com recursos do FUNDEB alcançou sua integralidade.

3. Da receita do FUNDEB, o equivalente a 61,78% foi direcionado aos Profissionais do Magistério.

4. Em prol do Desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde, a Prefeitura despendeu 25,43% da receita (arrecadação própria e transferências Constitucionais).

5. A despesa com Pessoal e Reflexos atingiu 49,49% da Receita Corrente Líquida.

6. O resultado da Execução Orçamentária evidencia superávit de R\$ 165.729,79, correspondente a 0,72% da receita arrecadada.

7. O déficit Financeiro do exercício importou em R\$ 139.692,92. Constatou-se, em relação ao exercício anterior (déficit de R\$ 694.400,18), um decréscimo de 79,88%.

8. O superávit Econômico do exercício anterior da ordem de R\$ 1.933.725,60 passou para R\$ 204.300,55 ao final do período em exame. Verifica-se uma involução correspondente a 89,43%.

9.O saldo Patrimonial cresceu ligeiramente: passou de R\$ 9.114.269,13 no exercício anterior, para R\$ 9.366.210,68. O acréscimo foi de 2,76%.

10.A Dívida Consolidada Líquida diminuiu o equivalente a 53,16%, em relação ao exercício anterior. Em, 31/12/09, importava em R\$ 1.990.481,30, correspondendo a 8,62% da receita corrente Líquida.

É o relatório.

AOAG/mazs.

Contas anuais, atinentes ao exercício de 2009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPELA DO ALTO.

Ao investir em prol da educação e do desenvolvimento do Ensino o correspondente a 27,66% da receita oriunda de impostos, atendeu a Prefeitura plena e satisfatoriamente, o disposto no artigo 212, da Constituição Federal.

O dispêndio total com recursos do FUNDEB alcançou sua integralidade. Destes, o equivalente a 61,78% foi direcionado em benefício dos Profissionais do Magistério. Confirma-se, portanto, o pleno atendimento ao artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07 e ao inciso XII, do artigo 60, do ADCT, da Constituição Federal, respectivamente.

Em favor do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde, a Prefeitura investiu 25,43% da Receita (arrecadação própria e transferências Constitucionais), o que evidencia o pleno atendimento ao disposto no inciso III, do artigo 77, do ADCT, da Carta Magna.

A folha de Pagamento - Pessoal e Reflexos - absorveu o equivalente a 49,49% da Receita Corrente Líquida. A despesa manteve-se dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os números descritos permitem reconhecer a plena consonância dos atos e procedimentos com as normas legais e Constitucionais disciplinadoras dos respectivos segmentos de atividade. Importa lembrar, aliás, que os Setores de Ensino e da Saúde mereceram investimentos em volumes de recursos superiores aos percentuais mínimos obrigatórios. Também a despesa com Pessoal e Reflexos limitou-se a índice ligeiramente inferior ao teto legal.

Do ponto de vista Econômico-Financeiro, semelhante situação revela a instrução do processo, que demonstra, efetivamente, a correta gestão do Erário, ao

alcançar resultados positivos envolvendo a quase integralidade dos indicadores.

Assim é que, em relação à execução orçamentária, o equilíbrio entre a receita e a despesa é evidenciado pelo superávit equivalente a 0,72% da receita arrecadada.

O resultado Financeiro revelou-se negativo, mas em relação ao exercício anterior, diminuiu o equivalente a 79,88%. Ou seja, passou de R\$ 694.400,18 para R\$ 139.692,92. Note-se que, em parte, a redução do déficit deveu-se ao superávit orçamentário.

Superavitário revelou-se, também, o resultado Econômico, embora em índice inferior ao obtido no exercício anterior. O decréscimo atingiu 89,43%, já que passou de R\$ 1.993.725,60 para R\$ 204.300,55. Seja como for, o alcance de superávit, no exercício, demonstra a cautela e o cuidado com que agiu a Administração na condução do erário.

O saldo Patrimonial, por seu turno, cresceu o correspondente a 2,76% em relação ao exercício anterior, ao passar de R\$ 9.114.269,13 para R\$ 9.366.210,68.

No tocante aos compromissos de ordem financeira, pode-se dizer que era confortável a situação do Município. De fato, ao longo do exercício, a Dívida Consolidada Líquida sofreu um decréscimo da ordem de 53,16%. Ao final do exercício limitava-se ao montante de R\$ 1.990.481,30, equivalendo a 8,62% da receita Corrente Líquida. Pode-se depreender que o endividamento do Município, ao final do exercício, não representava tal magnitude a ponto de comprometer futuros orçamentos ou prejudicar a implantação dos programas e ações de Governo.

Em contrapartida, a Administração, ao promover a gestão de diversos setores de atividade, incorreu na prática de equívocos, falhas e irregularidades, como bem evidencia o relatório de Auditoria.

Forçoso admitir, todavia, que, dentre o rol de imperfeições, preponderam deslizes de cunho nitidamente formal, insuscetíveis de refletir, de forma negativa, no mérito da gestão, até porque sua incidência não terá

acarretado prejuízos, ou obstado o regular funcionamento dos setores onde se identificaram.

Soma-se a essa circunstância, o fato de que, em parte, não mais subsistem as impropriedades, porque justificadas convenientemente, ou eliminadas mediante eficaz ação corretiva, havendo casos, ainda, que a ilustre autoridade responsável compromete-se a implementar, em razoável espaço de tempo, medidas para regularização.

Seja como for, para o estabelecimento de convicção, afiguram-se-me oportunas e necessárias considerações, ainda que breves, a propósito de cada ato ou medida incorreta, sopesando-as, obviamente, com os argumentos e esclarecimentos oferecidos à análise.

Pois bem.

Assevera a Autoridade que, no contexto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), para o exercício de 2010 - Lei nº 1.047/09 - restaram disciplinados, em dispositivos específicos, critérios para limitação de empenhos e movimentação financeira e para repasses a entidades do terceiro setor. Sendo assim, considero releváveis, em relação ao exercício em exame, as omissões noticiadas, até porque, ao que é possível inferir, não causaram maiores prejuízos ou entraves em relação aos respectivos procedimentos.

Mas, no que diz respeito à abertura de créditos suplementares, deixo de acolher a argumentação interposta, eis que absolutamente não procedem. Ora, no caso particular, o percentual autorizado - precisamente 25% do orçamento da despesa - situa-se em patamar muito superior ao máximo recomendado por esta E. Corte, que é o correspondente à taxa de inflação estimada para o período. Com efeito, como venho sustentando, diante 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.

De acordo com a Autoridade, no exercício subsequente ao de que se cuida "*o registro das receitas arrecadadas com festividades municipais foi regularizado (...)*". Assim sendo, há que se considerar relevada a falha, porém alertando a Administração que, de futuro, evite reincidir em impropriedade semelhante.

Também resulta ultrapassada a questão envolvendo a cobrança de ISS incidente sobre atividades Notariais e Cartorárias. A Administração assevera que "*já iniciou ação fiscal para levantamento, lançamento e cobrança dos valores devidos nos últimos cinco anos*", sendo que "*o único Cartório existente no Município foi notificado para apresentação da documentação necessária aos levantamentos iniciais visando o lançamento e cobrança do imposto*". A Auditoria, em próxima fiscalização, deverá certificar-se da efetiva implantação da providência anunciada.

No que concerne aos royalties, o lapso merece ser relevado, em função da pouquíssima representatividade da receita questionada - apenas R\$ 206,17 - sendo certo que, atualmente, os valores pertinentes vêm sendo movimentados em conta bancária específica, segundo esclarecimento trazido ao processo. Portanto, superada resulta a omissão antes detectada.

No tocante ao Ensino, é sabido que, mesmo excluídas algumas parcelas - porque inelegíveis conforme a LDB - ainda assim, o investimento revelou-se superior ao mínimo Constitucional. Desse modo, isento-me de maiores comentários sobre as glosas, lembrando que, conforme o interessado, a incorreção já foi objeto de regularização pelo setor contábil e não acarretou prejuízo ou comprometimento da gestão.

Por seu turno, do ponto de vista operacional, de acordo com a métrica de avaliação do Ministério da Educação, verificou-se uma melhoria no desempenho no biênio 2007-2009, alcançando inclusive as metas fixadas. No entanto, mantém-se ainda uma substantiva diferença em relação à nota média obtida pela rede particular de ensino no Estado de São Paulo. Os dados estão expostos na Tabela 01.

Tabela 01

Ensino Fundamental						
	IDEB Observado			Metas Projetadas		
Ano	2005	2007	2009	2007	2009	2011
Anos Iniciais Capela do Alto	4,6	4,4	4,9	4,6	4,9	5,3
Anos Iniciais Média Rede Privada	6,5	6,4	7,2	6,6	6,8	7,1
Anos Finais Capela do Alto	-	3,8	4,2	-	3,9	4,1
Anos Finais Média Rede Privada	6,3	6,2	6,0	6,3	6,5	6,7

De modo mais detalhado, a desagregação do indicador revela que o Município possui diferenças significativas em relação à rede privada, tanto no nível de progressão do alunato como no desempenho na Prova Brasil, que cobre as disciplinas básicas de Português e Matemática⁶.

Com referência à área da Saúde, a Autoridade admite a omissão detectada, pelo que, não obstante os argumentos interpostos – que se revelam improcedentes, a toda evidência, eis que carentes de razoabilidade – o Plano Municipal de Saúde deve, sim, conter os quantitativos físicos e financeiros, conforme previsão legal e regulamentar, devendo a Administração, portanto, agir, doravante, de sorte a fazer constar do próximo instrumento, os quantitativos fiscais e financeiros.

Quanto aos aspectos operacionais, a despeito do número reduzido de perdas de recém-nascidos no exercício, a análise de tendência mostra o predomínio de valores relativamente elevados. Neste sentido, nunca é demais enfatizar, que em unidades federativas com contingente populacional diminuto, caso de Capela do Alto, o valor esperado para o índice de mortalidade infantil é zero, ocorrendo apenas esporadicamente perdas, decorrentes de

⁶Para os anos iniciais do Ensino Fundamental, o indicador de rendimento ficou em torno de 93% a 94% entre 2005 e 2007, ao passo que nas escolas privadas de São Paulo, a média foi de 99%. Por sua vez, a Nota Brasil para o mesmo ciclo foi, respectivamente, para as três últimas edições, 4,71, 4,72 e 5,08, enquanto que a média das escolas privadas no Estado foi de 7,30 em 2009. Para os anos finais do Ensino Fundamental, o quadro é semelhante, com valores da prova Brasil e do indicador de rendimento ligeiramente reduzidos. Detalhes disponíveis em:
http://download.inep.gov.br/educacao_basica/porta1_ideb/planilhas_para_download/divulgacao_4_serie-municipios-2009.zip

causas não evitáveis. Raciocínio idêntico se aplica à mortalidade no segmento da população entre 15 e 34 anos.

É também preocupante a elevada de incidência de gravidez precoce.

Tabela 02

Dados	2006	2007	2008	2009		
				Capela do Alto	R. de Governo	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	18,05	16,39	10,31	4,33	14,90	12,48
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	117,75	98,99	210,29	193,58	114,43	127,25
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	4.210,53	3.783,78	3.903,71	3.824,09	3.993,06	3.709,39
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	11,19	9,84	11,00	9,52	8,94	7,22

Depreende-se, portanto, a necessidade de uma maior atenção com as políticas de saúde pública da Prefeitura Municipal, pois, repita-se, a despeito do cumprimento dos limites de gasto no setor, é evidente o imperativo de maiores esforços no combate a mortalidade infantil, na assistência à população idosa, sobretudo, mais carente.

É igualmente fundamental 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. Deve-se também prevenir mortes por causas evitáveis no segmento entre 15 e 34 anos da população.

No que concerne aos Precatórios Judiciais, relevo a impropriedade, lembrando que, conforme a Auditoria, *"a Demonstração da Dívida Fundada para o exercício de 2010 (...) passou a registrar (...) os valores declarados pela origem, relativos a tal passivo (...)".* Tem-se, portanto, que a questão acabou superada.

Merece acolhimento, igualmente, a argumentação interposta acerca do pagamento de diárias. Garante a Autoridade que o procedimento acabou regularizado. Por outro lado, afirma que as despesas questionadas referiam-se *"efetivamente às despesas efetuadas pelos servidores em viagem para desempenho de trabalho"*.

A questão da errônea contabilização de transferências voluntárias, no caso específico, configura equívoco formal, pelo que me permito relevar a falha, sendo certo que, segundo a autoridade, o fato não mais ocorrerá, conforme o responsável.

Com relação ao contrato de Programa, garante que *"já foram encetadas providências para que seja possível determinar o cumprimento das cláusulas pactuadas no contrato celebrado com a SABESP, bem como para a efetiva aferição dos resultados previstos"*. Resta à Auditoria, em próxima fiscalização, certificar-se da efetivação da medida anunciada.

No tocante à Cronologia de Pagamentos, considero razoável a argumentação trazida. De fato, segundo a Autoridade, o valor apontado, inscrito em Restos a Pagar, destinava-se à quitação de parcela de serviços ainda não concluída. Logo, o pagamento havia de ser realizado apenas com a conclusão da obra e recebimento definitivo. Está, pois, justificada convenientemente a dúvida suscitada no relatório de Auditoria.

No que concerne ao quadro funcional - notadamente os cargos de provimento em Comissão - tem-se de concreto que, no curso do exercício em exame, promoveu a Administração uma série de medidas voltadas para a reestruturação do contingente funcional, de modo a adequar aos termos da Constituição Federal os cargos de confiança (livre provimento). Assim é que, durante o exercício, visando à reestruturação administrativa, foram editadas as Leis Municipais n.ºs. 1.468, 1.469, 1.470 e 1.471, na esteira das quais se operou a extinção de uma série de cargos em comissão, que, em decorrência, passaram a integrar o quadro permanente. Dentre estes, destacam-se os cargos de Diretor, Vice-Diretor, Coordenador Pedagógico, Assessor de Gabinete II, Assessor de Relações Comunitárias e Assessor de Gabinete do Secretário da Educação. Em suma, garante a Autoridade que foram extintos 40 cargos de provimento em Comissão de maneira que, atualmente, o contingente de funções de livre provimento limita-se a 91 cargos, número que se limitará a 69, com a extinção de outros. Informa-se que *"a situação restará totalmente regularizada até o término do corrente exercício"*. Em

resumo, pode-se perceber que, com as medidas já adotadas - e devidamente comprovadas - e as providências em andamento, a Administração atingirá, em definitivo, a plena regularização da matéria e adequação dos cargos em comissão ao preceito pertinente da Constituição Federal.

Seja como for, é oportuno alertar a Administração que os cargos de Provimento em comissão devem guardar absoluta compatibilidade com o disposto no inciso V, do artigo 37, da Carta Magna, de modo que, sobre a questão, há que se promover criteriosa análise, diante do enunciado Constitucional citado. Assim sendo, reconhecida a inadequação de eventuais cargos com o disposto no inciso V, da Constituição Federal, devem ser adotadas providências voltadas para a perfeita regularização do assunto. Nesse sentido, recomendação, à margem do Parecer, alcançará o órgão de origem.

No que concerne ao subsídio dos Agentes Políticos, adoto a sugestão emanada da D. Secretaria-Diretoria Geral, de modo que a ser analisada em autos apartados, a matéria relativa ao Secretário Adjunto de Educação, que, no exercício em exame, respondia pelo expediente da Pasta.

No mais, permito-me, ante os esclarecimentos trazidos, relevar as incorreções envolvendo a observância das Instruções deste Tribunal, transparência da gestão Pública e sistema AUDESP. Deve a Administração, no entanto, evitar que, de futuro, se repitam semelhantes impropriedades.

Os Expedientes em anexo seguirão juntamente com o processo principal. Com efeito, a zelosa Auditoria, a partir de análise específica e diligências, concluiu, em relação a diversos feitos, que se revelaram improcedentes os fatos narrados. Há casos, ainda, que, embora não instruídos formalmente, os expedientes encontraram o esgotamento, por tratarem, especificamente, sobre a pretensão da Administração quanto à contratação de operações de crédito.

No tocante, em especial, ao TC-786/009/10, no qual se questiona o elevado número dos cargos em comissão criados no exercício em exame, há comentários, em detalhes,

sobre a problemática suscitada. A propósito, inseri ponderações, fruto da análise dos esclarecimentos interpostos, e externei, no mérito, posicionamento conclusivo. O referido expediente deverá retornar à auditoria, para verificação acerca da implementação das medidas anunciadas pela auditoria.

O congênere TC-31.974/026/10 constitui cópia fiel do Exp. TC-666/010/10, encaminhado, por sua vez, ao Gabinete do Eminent Relator do processo de contas da Prefeitura em apreço, referentes ao exercício de 2010. Os fatos narrados no documento inicial envolvem o exercício em exame, mas também se referem a 2010, já que, até 12 de abril respectivo, a servidora mencionada na denúncia integrava, na condição de comissionada, o quadro funcional da Prefeitura. Dada a natureza do assunto, afigura-se-me a medida mais correta à análise e apreciação em único processo, mesmo porque eventual decisão há que guardar a necessária uniformidade e identidade. Ademais, eventual decisão, por certo, compreenderá toda a extensão do período em que, supostamente, a servidora haja exercido, de forma irregular, cargo em comissão no âmbito da PREFEITURA DE CAPELA DO ALTO. Por isso, é que, considerando a tramitação do feito, em sua versão primeira, juntamente com o processo de contas do exercício integrante, parece-me injustificável manter em instrução a respectiva cópia (TC-31.974/026/10), que, conseqüentemente, seguirá juntamente com o processo Principal.

No mérito, ponho-me acorde com a D. Secretaria-Diretoria Geral, cuja opinião me permito adotar.

O meu VOTO, em virtude do exposto, e considerando os elementos de instrução do processo, é no sentido da emissão de PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPELA DO ALTO, excetuando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de Ofício, endereçado ao órgão de origem, transmitindo-se-lhe recomendações no seguinte sentido:

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 adote medidas visando ao aumento da qualidade ofertada na rede municipal de ensino, ampliando substantivamente a eficácia das políticas públicas no setor;

c) que intensifique suas ações na área da saúde, com ênfase em programas de planejamento familiar, pré-natal e acompanhamento de recém-nascidos, devendo também ampliar os esforços visando a um menor número de mortes de jovens, especialmente de causas evitáveis;

d) que, ao elaborar o Plano Municipal de Saúde para futuros exercícios, providencie no sentido de que venha o instrumento contemplar os quantitativos físicos e financeiros;

e) que, em relação ao provimento de cargos em comissão, promova medidas, uma vez constatada irregularidade em face das normas disciplinadoras da espécie, que impliquem a reestruturação do quadro de Pessoal, de modo a possibilitar que nele permaneçam cargos em comissão, na estrita conformidade do disposto no inciso VI, do artigo 37, da Constituição Federal;

f) que, adote medidas voltadas para a eliminação, na medida do possível, de falhas porventura pendentes, dentre as consignadas no relatório de Auditoria, devendo, doravante, atentar para que impropriedades semelhantes não se repitam, mediante a plena observância das normas legais e regulamentares, inerente a cada setor ou segmento de atividade onde se verificaram as imperfeições.

Determino, por derradeiro, a formação de autos apartados, para análise autônoma da matéria referente à remuneração paga, no exercício, ao Senhor Secretário Adjunto de Educação (fls. 45/46, 80/85, do Processo Principal e, 390/440, do Anexo III).

O TC-786/009/10, no qual se questiona o elevado número dos cargos em comissão, deverá retornar à instrução para exame das providências noticiadas e verificação acerca

do cumprimento de recomendação feita no presente voto a respeito.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

AOAG/mazs/GALF.