

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

CONTAS ANUAIS

45 TC-000528/026/09

Prefeitura Municipal: Santa Lúcia.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Antônio Carlos Abuabud Júnior.

Advogado(s): Marcio Barbieri.

Acompanha(m): TC-000528/126/09 e Expediente(s): TC-000225/013/11.

Fiscalizada por: UR-13 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-13 - DSF-I.

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

O laudo de Fiscalização, 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 Araraquara, o documento aponta a ocorrência de algumas falhas, como se vê, resumidamente, a seguir:

1. **FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS** - Ausência de cobrança de ISS sobre a atividade dos cartórios, em descumprimento ao preceito contido no art. 11 da LRF;
2. **RENÚNCIA DE RECEITAS** - A Prefeitura por meio da Lei 1159/09, instituiu programa de Recuperação Fiscal de Créditos Municipais - REFIS 2009, incentivando os contribuintes em atraso no pagamento tributário, tratando com regime especial de abatimento de juros e multas que variam de 100% a 20% dependendo da quantidade do parcelamento. O montante referente ao abatimento concedido pela referida lei foi de R\$ 61.502,24, representando 5,80% do saldo da dívida ativa - Todavia não houve observância à determinação contida no art. 14 da LRF, eis que não foi efetuado o procedimento de estimativa do impacto orçamentário e

- financeiro, nem as demonstrações previstas nos incisos I e II do referido dispositivo legal;
3. **ROYALTIES** - Ausência de conta vinculada, contrariando o parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal;
 4. **APLICAÇÃO NO ENSINO** - sistema AUDESP, fechamento incorreto, impossibilitando a análise da conta referente a 2009 por referido sistema; Conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB em desarmonia com a composição dita na Lei 11.494/07;
 5. **SAÚDE** - Sistema AUDESP - fechamento incorreto, impossibilitando a análise da conta referente a 2009, por referido sistema; O Plano Municipal de Saúde não possui quantitativos físicos e financeiros;
 6. **DESPESAS COM PRECATÓRIOS** - o saldo de R\$ 10.353,84 devido ao senhor Manoel José de Araújo e ao INSS, valor esse referente ao ofício nº 0487/2006 de 29/09/2006, não havia sido pago até o exercício de 2008. Houve uma audiência de conciliação onde ficou estipulado o valor total de R\$ 15.300,00, para ser quitado em 8 parcelas estipuladas pelo Poder Judiciário. A municipalidade não deu cumprimento à posição jurisprudencial desta Corte, vez que o Município não pagou valor equivalente a 10% dos precatórios constituídos em exercícios anteriores;
 7. **REPASSES À CÂMARA MUNICIPAL** - houve pequenos atrasos em relação ao prazo fixado nos arts. 168 e 29-A, § 2º, Inciso II da CF nos duodécimos relativos a abril (22/04/2009), novembro (23/11/2009) e dezembro (29/12/2009);
 8. **OUTRAS DESPESAS** - pagamentos a um único fornecedor, com valores expressivos, de forma continuada no decorrer do exercício, infringindo art.23, inciso II letras "a" e "b" da Lei 8666/93. Analisando a ficha financeira dos fornecedores (O serviço da área de saúde refere-se a pagamento de médico plantonista):

FORNECEDOR	TOTAL EMPENHADO	TOTAL PAGO
LUCIANA APARECIDA BOTELHO DA SILVA SANTA LÚCIA -ME	R\$ 47.269,67	R\$ 47.269,67
MARIA IMACULDA FERREIRA NASTRI CANDIANI - ME	R\$ 63.474,30	R\$ 58.203,42
CARMELITO ZUNARELI -ME	R\$ 39.703,57	R\$ 33.820,84
CONSTRU-SIMPLES MATERIAIS PARA CONSTRUÇÃO LTDA - ME	R\$ 36.193,39	R\$ 36.193,39
ANA MARIA NOBREGA LOPES - ME	R\$ 44.472,00	R\$ 37.122,00
ANÍSIO BOTELHO DA SILVA & CIA LTDA. -	R\$ 13.091,85	R\$ 13.091,85

ME		
AREA DE SAÚDE		
CETROMED ORTOPEDIA E GINECOLOGIA S/C LTDA.	R\$ 49.963,25	R\$ 49.963,25
ECOARA CARDIOLOGIA CLÍNICA E DIAGNÓSTICA S/S	R\$ 25.879,16	R\$ 25.879,16
CLÍNICA MATERNO FETAL S/S LTDA.	R\$ 19.211,26	R\$ 19.211,26
FIGUEIREDO & FIGUEIREDO SERVIÇOS MÉDICOS S/S LTDA	R\$ 13.811,40	R\$ 13.811,40
CLÍNICA MÉDICA COSTA LOPES LTDA	R\$ 17.071,11	R\$ 17.071,11
JESUS JOSÉ DA CRUZ	R\$ 88.419,17	R\$ 88.419,17
TOTAL SAÚDE	R\$ 214.355,35	R\$ 214.355,35

Descrição dos serviços na nota fiscal inadequados; o controle dos consertos de pneus efetuado pelo Órgão não foi apresentado - a nota fiscal deveria constar a quantidade por tipo de conserto de pneu e o respectivo valor unitário; a Recepção das mercadorias é assinada pela responsável de compras - não está existindo segregação de função; O Órgão não tem engenheiro em seu quadro de pessoal, por isso contratou a empresa ALEXANDRE COAN PIERRI para os serviços de engenharia - por meio do sistema SINTEGRA, a mesma se encontra com a situação cadastral "NÃO HABILITADA"; **ADIANTAMENTOS** - comprovantes inadequados e classificação errada de despesas;

9. **RESULTADOS** - O déficit da execução orçamentária provém da abertura de créditos adicionais baseada em excesso de arrecadação fictício, uma vez que os demonstrativos acusam a abertura de créditos por excesso de arrecadação na ordem de R\$ 895.000,00 (suplementar) + R\$691.000,00 (especial) = R\$ 1.586.000,00, enquanto o excesso verificado foi de R\$ 1.183.722,29; O déficit financeiro aumentou 10,39% em relação ao exercício anterior;
10. **ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS** - Na execução do orçamento, os créditos adicionais e as transposições, remanejamentos e transferências significaram 30,54% da despesa inicial, em afronta a princípio basilar de responsabilidade fiscal, dito que está no art. 1º, § 1º, da LRF;
11. **LICITAÇÕES** - FALHAS DE INSTRUÇÃO - Não constam dos editais de processos licitatórios analisados, cláusulas objetivando garantir o tratamento diferenciado às Microempresas e às Empresas de Pequeno Porte; Edital (tomada de preços 02/09) com cláusulas de conteúdo restritivo, com relação a

distância do local de abastecimento do almoxarifado da Prefeitura; A dotação orçamentária indica apenas a funcional e o elemento econômico a ser onerado; Ausência, nos autos, de documentos que evidenciassem a realização de pesquisa prévia de preços; DISPENSA/INEXIGIBILIDADE - falha no processo de dispensa;

12. **CONTRATOS** - Contrato nº13/09 - Execução de obra pública para calçamento da Praça Pe. Patella, centro da cidade: A Prefeitura é desprovida de engenheiro para acompanhamento direto das obras realizadas no município, assim, é contratada empresa para assinar os documentos quando se exige um responsável; Contrato nº 14/09 - a auditoria solicitou o material referente à execução do serviço para um melhor acompanhamento do que efetivamente foi efetuado, sendo que foi apresentado o regimento escolar e o anteprojeto sobre o Estatuto, plano de carreira e remuneração dos profissionais do magistério público da educação básica do município de Santa Lúcia, porém não constava de nenhum relatório da coordenação da área de ensino a respeito do levantamento de avaliação pedagógica e acompanhamento da gestão, sendo esses também objetos da contratação, não dando assim elemento necessário para avaliação do que foi efetuado, denotando falta de transparência. No final da auditoria é que a empresa enviou os relatórios do serviço prestado - DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS, onde diz que "No último dia útil de cada mês, a Autoridade Competente, promoverá o recebimento dos serviços...", não foi levado ao contrato - consignou o órgão de instrução que a liberação do pagamento deveria ter a aprovação do responsável pela área de Educação, não consta nenhum aval do responsável;
13. **PESSOAL** - De acordo com o apontado nas contas de 2008, TC-2063/026/08, quanto à falta de regulamentação a respeito das funções definidas aos cargos em comissão existentes, ainda não houve regularização, ficando assim prejudicada a verificação da compatibilidade das mesmas com o art. 37, V, da C.F; o cargo de Advogado, no quadro de pessoal, como cargo comissionado, se trata de cargo técnico, portanto, deveria ser preenchido por concurso público, violando assim o art. 37, II da CF; pagamento de horas extras habituais a diversos funcionários, correspondendo a 8,82% dos salários - o

quadro elaborado pela auditoria, indica que a média mensal de horas extras (152 a 66,45) é muito elevada, extrapolando o permitido por lei (60) - os montantes de horas extras são fixos durante praticamente todos os meses do ano e caracteriza complementação salarial, pois há muitos funcionários cujos cargos não justificariam horas extras todos os meses, tal como trabalhador braçal, almoxarife, jardineiro e borracheiro; contratação direta de profissionais da saúde (pessoa física) para plantões médicos na realização de serviços habituais, o que fere a exigência de concurso público para admissão de pessoal nos órgãos públicos, nos termos do Inciso II do artigo 37 da C.F. - os mesmos figuram em folha de pagamento da Prefeitura, cujo pagamento é feito por depósito em conta corrente, o que para todos efeitos demonstra vínculo empregatício, pois nos comprovantes de rendimentos, na natureza dos mesmos, consta "RENDIMENTO DE TRABALHO ASSALARIADO", podendo gerar no futuro ações trabalhistas onerando assim os cofres públicos;

14. **ENCARGOS SOCIAIS** - Recolhimentos em atraso do INSS e FGTS - de acordo com a relação dos empenhos de contribuição previdenciária, ficou em restos a pagar o valor de R\$ 87.462,29 e em 31/01/2010 ainda restava R\$ 35.534,00 - pendências do FGTS dos exercícios de 2006 (R\$ 26.784,45), 2007 (R\$ 32.449,19), 2008 (R\$ 94.430,73) e 2009 (R\$ 57.397,43);
15. **ATENDIMENTO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL** - o Poder Executivo despendeu 58,66% da receita corrente líquida com pessoal, superando, em todos os quadrimestres de 2009, o limite máximo de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal (54%); Tendo em vista ter ultrapassado tal limite a partir do 1º Quadrimestre do exercício de 2009, a municipalidade descumpriu o art. 22, parágrafo único, incisos I, IV e V da Lei de Responsabilidade Fiscal, e deveria ser vedado: Concessão de aumento salarial ao funcionalismo municipal Lei Complementar 01/2009 de 27/02/09, a título de Revisão Geral Anual, no valor de 12%, acima, portanto, do índice inflacionário registrado no período, 6,24% - INPC fonte IBGE; provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; contratação de hora extra,

salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º. do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias; informa a auditoria que no 1º quadrimestre de 2010, conforme Sistema Audesp, não houve o devido enquadramento dos gastos com pessoal nos patamares estabelecidos na LRF;

16. **TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA** - Divulgação, na página eletrônica do Município, do PPA, LDO, LOA, balanços de exercício, parecer prévio do Tribunal de Contas, relatório de gestão fiscal e relatório resumido da execução orçamentária - artigo 48, *caput*, L.R.F.
17. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** - Deixou de atender parcialmente às recomendações deste E. Tribunal
18. **SISTEMA AUDESP** - Encaminhamento intempestivo da documentação e fechamento de forma inadequada;
19. **DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES: Expediente TC - 225/013/11** - o Doutor Rafael de Araújo Gomes, Procurador do Trabalho da 15ª Região, do Ministério Público do Trabalho, encaminha cópia de representação em face do Prefeito Municipal de Santa Lúcia. Referida representação trata do descumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta celebrado em 26/03/2009 entre o Ministério Público do Trabalho e o Município de Santa Lúcia, uma vez que o Município teria se comprometido, em suma, a partir de então a somente admitir servidores na forma do inciso II, do artigo 37, da Constituição Federal e a somente nomear em cargos de comissão, trabalhadores com funções de direção, chefia e assessoramento, como determina o artigo 37, V, da Constituição Federal. Consta que a Prefeitura deixou de cumprir o Termo de Ajuste, porque manteve vago desde março de 2010 o cargo de Advogado do Município, ao mesmo tempo em que a defesa judicial do Município vem sendo promovida por advogados, supõe-se que mediante contrato de prestação de serviços.

ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL :

ÁREA DE SAÚDE

Estatísticas Vitais e Saúde	Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	2009	7,14	13,98	12,48

Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	2009	7,14	15,76	14,46
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2009	34,00	120,99	127,25
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2009	3.534,03	3.868,99	3.709,39
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	2009	10,71	8,69	7,22

ÁREA DO ENSINO

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

Após notificada, a Autoridade Responsável trouxe ao processo suas contra-razões a propósito do conteúdo do laudo de auditoria:

Fiscalização das receitas: a ausência de cobrança do ISS sobre as atividades dos Cartórios já estão sendo apuradas as medidas necessárias.

Renúncia de receitas: discorda da auditoria haja vista que a Lei Municipal contemplou a redução gradativa de multa e juros, sem que houvesse qualquer tipo de remissão do valor da dívida.

Multas de trânsito: o Município não renovou o convênio, alegou que não sabe para que órgão recolher, informando que os recursos são irrisórios e estão à disposição na conta específica.

Royalties - embora não haja conta vinculada o valor recebido é ínfimo e as despesas foram realizadas conforme determinação legal.

Precatórios - o credor movimentou o processo de execução para obter o pagamento do débito em atraso, o que desencadeou na audiência em juízo no dia 10/12/2009, onde foi acordado o pagamento do débito em 8 parcelas com início em 10/01/2010.

O Município emitiu os empenhos e pagou regularmente no exercício de 2010, tendo assim resolvida a questão.

Transferências à Câmara - ocorreram com pequenos atrasos, mas não causaram prejuízos do Legislativo.

Outras despesas - a inexistência de processo licitatório ocorreu devido a grande maioria das despesas surgirem aos poucos e de acordo com a necessidade, principalmente, aos gastos relacionados com oficinas; transportes de alunos emergenciais, sendo estes em função de veículos em reparo; aquisição de materiais de construção para reparos emergenciais, já que o Município não tem estrutura para execução de obras, as quais são terceirizadas.

Em cidades pequenas, muitas vezes o fornecedor é o mesmo para diferentes produtos como material de limpeza, gêneros alimentícios e outros perecíveis.

As despesas médicas se referem a plantões médicos já que as contratações por concurso são quase que impossíveis por não acudirem interessados. As escalas de plantões acabam sendo montadas com diversos profissionais e com alternâncias significativas.

No que se refere às notas fiscais genéricas, embora reconheça, afirmou o senhor Prefeito não haver abusos, referindo-se a pequenos serviços.

Relativamente à despesa da empresa Alexandre Coan Pierri, alegou desconhecimento da exigência de estar habilitada no sistema Sintegra, mas requisitará informações acerca de sua regularidade fiscal. A despesa foi realizada por dispensa de licitação que não exige cadastro prévio da contratada.

Adiantamentos - apesar das falhas, aduziu que não houve abusos.

Resultados - a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, referem-se em sua maioria a créditos especiais de convênio.

Alterações orçamentárias - o município já reduziu e adequou os percentuais em patamares menores na elaboração da lei de Diretrizes Orçamentárias.

Licitações - falhas formais - explicou falha por falha, mas anunciou alterações nos futuros processos.

Contratos - sobre o contrato de consultoria na área da educação, aduziu que está sendo elaborada a reforma do estatuto do magistério, regimento interno, dentre os serviços de natureza continuada, previstos no objeto contratual. Quanto às outras falhas, anunciou adoção de medidas para correção.

Pessoal - sobre o cargo em comissão de Assessor Jurídico, aduziu que a legislação é antiga e aos poucos vem sendo adequada. Informou que o cargo não está preenchido.

Quanto à contratação de assessorias e consultorias, não são contratadas para serviços operacionais e nem invade competência dos servidores. Os serviços especializados dão suporte aos diversos setores, nas decisões maiores que devem ser tomadas nos problemas de maior complexidade.

As horas extras não ocorrem com regularidade, mas o Município tem sofrido com afastamento de servidores e outras dificuldades com contratações de pessoal. Está intensificando os controles internos para reduzir ao máximo possível as horas extraordinárias.

Quanto aos servidores celetistas não estáveis (servidores que ingressaram no serviço público anteriormente à promulgação da Constituição de 05/10/88), assegurou que são contratos trabalhistas de absoluta legalidade, conforme entendimento da justiça especializada.

Quanto à cessão de servidores, esclareceu que há um único servidor cedido e atua no Foro de Américo

Brasiliense, amparada por autorização legislativa e Convênio.

No que toca à prestação de serviços por profissionais médicos, alegou que toda região sofre com falta de médicos e as contratações de concurso público são praticamente impossíveis, porque não acodem interessados.

Encargos sociais - O INSS e PIS se encontram em dia.

Em relação ao FGTS alegou que está se esforçando no sentido de efetuar os recolhimentos que ficaram atrasados.

Atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal - alegou que houve brusca queda de arrecadação em 2009 que perdura em 2010. Decorre de problemas econômicos enfrentados no país e que atingiram os Municípios pequenos com maior intensidade. Aduziu que a maior receita é do FPM e que sofreu uma queda substancial, principalmente pelo desaquecimento da economia. Reclamou que nesses dois exercícios deixou de arrecadar R\$1.000.000,00 por exercício, desequilibrando o orçamento.

Informou que tramita no Congresso Nacional a flexibilização da LRF, objetivando excepcionar os problemas enfrentados pelos Municípios em 2009, referindo-se ao Projeto nº 521/2009.

Asseverou ainda que embora tenha ocorrido aumento dos gastos com pessoal em 2009 e permanecido em 2010, a situação se deu principalmente por essas situações, e solicita que parte desse percentual seja excluído do cálculo final, por se tratar de parcela referente à revisão geral anual concedida aos servidores, que sempre ocorre no 1º quadrimestre de cada exercício, conforme previsto no artigo 37, X da Constituição Federal e no inciso I, do parágrafo único, do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Alega também que para pagar o reajuste definido pelo Governo Federal tem levado o Município a conceder reajustes acima da inflação, já que os servidores do Município recebem, em muitos casos, o valor correspondente ao mínimo legal.

Descontado o reajuste das despesas de pessoal obtidas pela auditoria, no valor de R\$6.533.493,99, calculou que as despesas de pessoal, no valor de R\$5.749.474,71, corresponderam a 52% da receita corrente líquida.

A Secretaria-Diretoria Geral, por sua vez, emitiu conclusões com base no laudo de fiscalização, em confronto com as justificativas e demais elementos que integram a instrução processual.

O órgão técnico, sobre os precatórios, afastou a anotação de descumprimento da jurisprudência da Corte, tendo em vista o novo posicionamento sustentado, acerca da incidência da nova sistemática de pagamentos disposta pela EC nº 62/09, nos autos do TC-1974/026/08.

Com relação aos encargos sociais, pela falta de pagamento de valores oriundos de parcelamentos, a SDG propõe seja recomendada a constante e rigorosa quitação das parcelas, sob pena de futura rejeição por reincidência.

Acerca dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, verificou que em todos os quadrimestres de 2009 as despesas de pessoal ultrapassaram o limite máximo do Poder Executivo, atingindo 58,66%, em afronta ao artigo 20, III, da citada lei.

Consignou que o Município não atentou para o prazo de recondução (8 meses) de que trata o artigo 23 da LRF, consistindo em impropriedade suficiente para rejeição das contas.

Entendeu que a defesa não logra dirimir a impropriedade ao alegar queda nos valores repassados pelo FPM, que tramita no Congresso a flexibilização do LRF e das concessões sucessivas e anuais aos servidores da revisão geral anual.

Ante a extrapolação do limite previsto para as despesas de pessoal, a Secretaria-Diretoria Geral manifestou-se pela emissão de 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 25,17% da Receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, o dispêndio alcançou 63,95% da receita do FUNDEB.
3. Os recursos do Fundeb foram integralmente aplicados no transcorrer do exercício.
4. O Setor de Saúde Pública mereceu dispêndio da ordem de 27,59% da arrecadação própria e transferências constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos correspondeu a 58,66% da Receita Corrente Líquida do exercício.
6. O resultado da execução orçamentária evidencia déficit da ordem de R\$85.527,07, equivalente a 0,73% da Receita Arrecadada.
7. O déficit financeiro do exercício anterior foi de R\$823.250,30, enquanto que no exercício o déficit foi de R\$908.777,37.
8. O resultado econômico do exercício foi negativo.
9. O resultado patrimonial foi positivo.
10. A Dívida Consolidada Líquida no exercício foi de R\$464.029,55, correspondente a 4,17% da receita corrente líquida. No exercício anterior essa dívida representou 3,48% dessa mesma receita.
11. Aos Agentes Políticos - Prefeito e Vice-Prefeito - atribuíram-se, a título de subsídio, valores consentâneos com o diploma de fixação.

É o relatório.

ALA.

Contas anuais, atinentes ao exercício de 2.009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LÚCIA.

Os autos revelaram que o Município promoveu os seguintes investimentos:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	25,17%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	63,95%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100,00	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III) I	27,59%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	58,66%	Máximo = 54%

Os índices indicam que a Administração aplicou suficientemente em prol do ensino e das ações e serviços de saúde; investiu, em relação aos recursos do Fundeb, o mínimo obrigatório com profissionais do magistério e despendeu a integralidade dos recursos recebidos desse fundo, contudo, as despesas de pessoal situaram-se acima do limite máximo estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tendo em mira que, em todos os quadrimestres de 2009, as despesas com pessoal ultrapassaram o limite máximo do Poder Executivo, atingindo, ao final do exercício, 58,66% da receita corrente líquida, bem como que o Município não atentou para o prazo de recondução de 8 meses de que trata o artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o senhor Secretário-Diretor Geral concluiu que a impropriedade é suficiente para a rejeição das contas ora em apreciação.

Anotou ainda a fiscalização, que a Prefeitura praticou atos vedados pela Lei de Responsabilidade Fiscal

como: a concessão de aumento salarial aos servidores; o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título; e a contratação de hora extra; vedações essas, que estavam previstas no artigo 22, parágrafo único, incisos I, IV e V.

Acerca do assunto, o senhor Prefeito apresentou justificativas pautando-se basicamente na substancial queda de arrecadação do Município, uma vez que depende preponderantemente das transferências do Fundo de Participação dos Municípios, afetada, por sua vez, pelo desaquecimento da economia nacional, atingindo com maior intensidade os Municípios de pequeno porte.

De fato, o panorama econômico global passou por uma acentuada crise, o que ocasionou, conforme alegado, forte queda no sistema de arrecadação, deixando a municipalidade de arrecadar receitas nos exercícios de 2009 e 2010, em torno de R\$1.000.000,00 em cada um deles.

Nada obstante tramitar no Congresso Nacional a flexibilização da LRF, que eventualmente poderá disciplinar sobre os Municípios prejudicados pela crise econômica de 2009, creio que possa ser relevada, excepcionalmente, a superação do limite das despesas com pessoal, porque a aplicação da revisão geral anual, concedida aos servidores da Prefeitura, ocasionou, *per si*, referida superação.

Importante destacar, de plano, que indigitada revisão salarial de servidores, ocorrida sempre no início do ano, encontra-se prevista no artigo 37, X da Constituição Federal e no artigo 22, parágrafo único, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo, há que se levar em consideração o fato de que servidores do Município recebem, em sua maioria, o piso salarial e, por isso, o Município concedeu reajuste acima da inflação, haja vista a obrigação do pagamento do salário mínimo.

E terceiro, ao observar o comportamento da evolução da receita corrente líquida nos últimos quatro exercícios, constata-se que a receita arrecadada, realmente, sofreu forte declínio em contraposição ao crescimento da despesa de pessoal, situação retratada no quadro a seguir:

Exercício	Receita corrente Líquida (R\$)	% crescimento nominal	Despesa com pessoal (R\$)	% crescimento nominal	% RCL
2004	5.866.288,89	-	3.275.985,26		55,84
2005	6.936.641,35	18,2	3.532.827,73	7,8	50,93
2006	8.108.245,57	16,9	4.160.908,95	17,8	51,32
2007	9.166.310,90	13,1	4.743.967,65	14,0	51,75
2008	11.062.399,67	20,7	5.851.871,92	23,4	52,90
2009	11.138.841,40	0,7	6.533.493,99	11,6	58,66

Percebe-se nitidamente que a receita corrente líquida se manteve, nominalmente, estagnada em 2009, ao se comparar com a forte tendência de crescimento dessa mesma receita ocorrida até o exercício de 2008, significando involução se descontada a inflação do período.

Paralelamente, a despesa com pessoal mostrava, até o exercício de 2008, um incremento significativo, proporcionalmente maior que a receita, entretanto, mesmo com a desaceleração do crescimento dessa despesa em 2009, de 23,4% para 11,6%, ultrapassou os 54% da receita corrente líquida.

De qualquer forma, fica recomendado à origem que reconduza a despesa de pessoal ao patamar estabelecido na Lei de Responsabilidade fiscal.

De outro lado, os atos abrangidos pelas vedações impostas no artigo 22, da Lei de Responsabilidade Fiscal, também, devem ser relevados, tanto os de contratação de pessoal, sendo apenas seis admissões de funcionários efetivos, cuja análise será tratada no processo TC-1154/013/09, e uma para cargo em comissão, como também, o pagamento de horas extras a servidores, já que o senhor Prefeito anunciou o aperfeiçoamento dos controles internos para a redução dos atuais 8,82%, em relação ao total pago com salário base, dentre eles 1,12% pertencentes à área educacional.

Sob o ponto de vista contábil, verificou-se que houve um déficit orçamentário da ordem de 0,73%, resultado que aumentou ligeiramente o déficit financeiro observado no exercício anterior.

Embora a Administração tenha produzido déficit orçamentário, entendo que tal resultado possa ser tolerado, por ser um patamar pouco significativo, qual seja 0,73%, podendo ser vista como uma situação quase que de equilíbrio, cujo déficit é possível de reverter nos próximos orçamentos.

De outro lado, na análise dos aspectos fiscais da municipalidade, observam-se vários aspectos positivos, destacando-se o baixo endividamento de longo prazo, equivalente a 4,17% da receita corrente líquida.

Em que pese o déficit financeiro do exercício representar pouco menos de 8% da receita anual, deve-se recomendar à origem que produza superávit orçamentário para eliminar paulatinamente o referido passivo de curta exigibilidade, correspondente a R\$908.777,37.

No tocante às dívidas sobre precatórios, a auditoria apontou que o Município não teria dado cumprimento à posição jurisprudencial desta Corte, porque não pagou o montante que estava obrigado a pagar, de R\$ 2.000,00.

Nessa questão, filio-me ao posicionamento externado pelo senhor Secretário-Diretor Geral, no sentido de afastar o apontamento, em face do advento da Emenda Constitucional nº 62/2009.

Referida Emenda veio para modificar a forma de pagamento da dívida pendente com precatórios, no exercício de 2009, passando, conseqüentemente, 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."

Ademais, há que se notar, que o valor de R\$2.000,00, referente à primeira parcela do acordo com o credor, homologado em juízo, que deveria ser quitado em 15/12/2009, foi quitado em 11 de janeiro de 2011, quantia, diga-se de passagem, insignificante no contexto das contas ora em análise.

No tópico outras despesas, verificam-se a realização de despesas, envolvendo quantias significativas, com material de limpeza, gêneros alimentícios, materiais de construção, serviços mecânicos de autos, serviços de transporte de alunos e serviços médicos sem o devido certame licitatório e de forma contumaz, procedimento que indubitavelmente afrontou o princípio da economicidade.

Em face disso, proponho a formação de autos próprios para tratar da matéria.

Nos capítulos licitações e contratos, apesar das falhas apontadas pelo órgão de instrução da Casa, não há notícias nos autos de que causaram prejuízos ao erário, portanto, releváveis, mas de toda sorte, a autoridade responsável anunciou a adoção de providências saneadoras.

No tópico pessoal, o relatório de fiscalização anotou que persiste a ausência de regulamentação das

atribuições dos cargos em comissão da estrutura administrativa da municipalidade, dado que a matéria foi objeto de apontamento no exame das contas do exercício de 2008, da Prefeitura de Santa Lúcia, TC-2063/026/08.

Nada obstante, em face da publicação do r. Parecer das contas de 2008, em sede de reexame, ter ocorrido em 15/01/2011, conseqüentemente, não houve tempo hábil para que a Administração regularizasse a matéria.

No que toca à representação protocolada no Expediente TC - 225/013/11, que comunicou o descumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta celebrado em 26/03/2009 firmado com o Ministério Público do Trabalho, vejo que o fato não ocorreu no exercício em exame.

Consta, no referido Termo, que o Município se comprometeu, a partir da sua assinatura, a admitir servidores na forma do inciso II, do artigo 37, da Constituição Federal e nomear em cargos de comissão, trabalhadores com funções de direção, chefia e assessoramento, como determina o artigo 37, V, da Constituição Federal.

Quanto ao primeiro aspecto, a municipalidade admitiu, no exercício em exame, seis servidores em cargos efetivos, por intermédio de concurso público, cujo exame será objeto de processo específico deste Tribunal, TC-1154/013/09.

Em relação ao segundo, houve a nomeação de apenas um servidor, no cargo em comissão de Chefe de Gabinete, que a priori, se amolda ao que estabelece o inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal.

Posto isso, os atos praticados pelo Município, com relação à contratação de pessoal, estiveram, no exercício em exame, de acordo com o mencionado Termo de Ajuste.

Acerca do cargo de Advogado, que figura no quadro de pessoal como cargo em comissão, segundo o órgão de instrução, trata-se de cargo de natureza técnica e, por isso, deve ser provido por intermédio de concurso público, nos termos do que determina o artigo 37, II, da Constituição Federal.

Sobre o tema, a autoridade responsável enfatizou que, aos poucos, vem realizando as adequações necessárias na legislação local, haja vista que o cargo de Advogado foi criado antes da Emenda Constitucional nº 19/1998, e nesse sentido, anunciou que procedeu a alteração da nomenclatura do aludido cargo para Assessor Jurídico, no intuito de atender ao texto constitucional.

Embora não conste nos autos anunciada alteração, relativo ao cargo de Advogado, e nada obstante o Município tenha se comprometido a observar com rigor os dispositivos contidos nos incisos II e V, do artigo 37, da Constituição Federal, necessário se faz recomendar à origem que adote as medidas cabíveis objetivando dar a devida transparência às atribuições dos cargos em comissão, 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.

Esta Corte, consoante se extrai de diversos julgados, vem atuando firmemente no combate aos abusos existentes na indiscriminada criação e provimento de cargos em comissão sem as características exigidas pela Carta da República, já que a situação tem se revelado demasiadamente nociva ao interesse público, além de violar frontalmente o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal.

Nesse contexto, a r. Sentença prolatada pelo Eminentíssimo Substituto de Conselheiro Marcos Renato Böttcher, publicada no D.O.E. de 20/01/2011, decorrente do processo TC-515/026/08, referente às Contas anuais da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, bem demonstra, como exemplo, as ações adotadas por esta Corte de Contas, *verbis*:

"Há privilegiar, entre outros, na elaboração dos textos criadores de cargos públicos, os primados da razoabilidade e da proporcionalidade, porquanto a Administração Pública deve resignar aos princípios insculpidos no artigo 37, "caput", da Carta da República, a fim de que a criação de cargos públicos cinja-se, efetivamente, às reais necessidades do órgão".

(...)

Não basta que haja a denominação de diretor, chefe ou assessor para o cargo de provimento em comissão, carece, inexoravelmente, que as atribuições estejam intrinsecamente relacionadas com as atividades exercidas em função primária, a fim de garantir a legalidade do provimento em comissão, caso contrário, haverá burla a norma constitucional de ingresso no serviço público. E esta ilação é que se pode extrair no caso concreto da Edilidade de Ribeirão Preto.

Ensina José Afonso da Silva que "O princípio da acessibilidade aos cargos e empregos públicos visa essencialmente realizar o princípio de mérito que se

apura mediante investidura por concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (art. 37, II)". [In Curso de Direito Constitucional Positivo. 28ª Ed. Malheiros Editores. 2007. Pág. 679] Há, deveras, atribuições técnicas burocráticas envolvidas na definição dos cargos em comissão em análise, que se reputam permanentes, incabíveis de livre provimento, vez que não tencionam em atribuições eleitas pela Carta Máxima, sendo de rigor a revisão das referidas atribuições. Por oportuno, não é com a elevação do grau de escolaridade que se trará a regularidade do provimento dos cargos em comissão pela Administração Pública, mas com a correta definição das atribuições exigidas pela Constituição Federal".

(...)

Ante o exposto, APLICO multa no valor correspondente de 1.000 (mil) UFESP's ao Senhor CÍCERO GOMES DA SILVA, Ex-Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, em face da inobediência na adequação do quadro de pessoal, conforme determinada por esta Corte, nos termos do artigo 104, inciso III, da Lei Complementar nº 709/93, fixando-se-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para o pagamento.

De outro lado, fica determinado ao órgão de instrução que, em próximo roteiro de fiscalização, acompanhe a implementação do referido termo de ajustamento de conduta.

Ainda nesse tópico, o relatório da fiscalização apontou a contratação direta de profissionais da saúde para a realização de plantões médicos de forma habitual, em descumprimento ao que determina o inciso II, do artigo 37, da Constituição Federal, cujos pagamentos são depositados em conta corrente, gerando comprovantes com dizeres do tipo "RENDIMENTO DE TRABALHO ASSALARIADO", fato que possibilita a ocorrência de dissabores futuros à municipalidade.

Em que pese a alegada dificuldade na contratação de médicos pela defesa, a forma utilizada não encontra guarida nos dispositivos constitucionais que regem a matéria.

Proponho, pois, que a auditoria providencie a formação de autos específicos, para tratar da admissão de pessoal por prazo determinado.

Quanto aos repasses com pequenos atrasos dos duodécimos à Câmara Municipal, vejo que houve a integralidade dos repasses mensais, não havendo nos autos notícia de que o episódio tenha comprometido o regular funcionamento do Legislativo.

No que toca aos encargos sociais, o senhor Prefeito afirmou que os recolhimentos do INSS e do

PIS/PASEP já se encontram em dia e quanto aos do FGTS, anunciou que está envidando esforços para efetuar os recolhimentos em atraso, mas, de qualquer forma, fica recomendado à origem que efetue o pagamento imediato de referidas pendências.

Ainda, sob o ângulo administrativo, as demais falhas apontadas ou foram justificadas, ou são de ordem formal, passíveis de relevação, já que a autoridade responsável anunciou adoção de medidas saneadoras.

Sob outro prisma, no que tange à educação e a despeito do cumprimento dos limites mínimos da área, o exame do desempenho do sistema de ensino público no Município mostra que a Administração Pública, para os anos iniciais do ensino fundamental, situou-se aquém do desempenho do sistema privado de ensino.

Quanto a esse aspecto, verifica-se que o Município obteve resultados satisfatórios, porque ficou acima das metas estabelecidas pelo IDEB, bem como da média estadual.

De qualquer maneira, fica recomendado ao Executivo que implemente medidas para melhorar o sistema educacional, visando aperfeiçoar a formação de capital humano o que, conseqüentemente, irá influenciar a própria qualidade de vida da população.

Outro aspecto a ser abordado refere-se à atuação qualitativa da Administração em outra área de vital importância dos Municípios Brasileiros, que é a saúde.

Os indicadores da saúde, encontrados no "site" da Fundação SEADE, mostram que a situação exige mais atenção, a despeito do cumprimento do limite mínimo na área.

A Administração, mesmo direcionando recursos bem acima do mínimo constitucional, 27,59%, o índice de mães adolescentes esteve acima daquela observada 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 a média do Estado

e, também, da Região de Governo, cujos valores são uma referência para o balizamento das políticas públicas da Administração Pública.

Cabe salientar que as médias do Estado e da Região em que está localizado o Município devem ser tomadas como referência para o balizamento das políticas públicas da Administração.

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 para a devida correção.

No mérito, VOTO no sentido da emissão de Parecer FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2.009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LÚCIA, ressaltando os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício, dirigido ao órgão de origem, transmitindo-se-lhe recomendação para adoção das seguintes providências:

- que reconduza a despesa de pessoal ao limite estabelecido na Lei de Responsabilidade fiscal.
- que regularize o quadro de pessoal, estabelecendo as atribuições dos cargos em comissão, e que aproveite a oportunidade para revisar a quantidade desses cargos no quadro de pessoal;
- que reduza sensivelmente a quantidade de horas extras a servidores;
- que produza superávit orçamentário para eliminar paulatinamente o déficit financeiro;
- que dê prioridade ao pagamento das pendências relativas aos encargos sociais;
- que observe com rigor a lei de licitações e contratos.

No ofício deverá, ainda, ser recomendado para que a Origem envie esforços para, na área da educação, melhorar o índice de desempenho para os anos iniciais do ensino fundamental. E na área da saúde, deve ser recomendado, também, que o Município reduza o índice de mães adolescentes.

Proponho a formação de autos próprios para tratar das despesas realizadas sem os devidos certames licitatórios, relativas ao item 2.2.5.1.I.

Outrossim, proponho a formação de autos específicos, para tratar da admissão de pessoal por prazo determinado, referente aos plantões médicos realizados pela Prefeitura, conforme apontamento no item 7.1.5, do relatório de fiscalização.

Oficie-se ao Ministério Público do Trabalho, em face do Expediente TC-225/013/11. Cópia de fls. 63 do Expediente, fls. 33, 61/63 e 76/80 dos autos e fls. 665/692 do anexo IV, bem como do Relatório e Voto deverão acompanhar o ofício.

A auditoria deverá extrair cópia do relatório e voto destes autos, para subsidiar a análise das admissões que estão sendo tratadas no processo TC-1154/013/09.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

Ala.