CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
PRIMEIRA CÂMARA SESSÃO: 26/07/11

CONTAS ANUAIS

49 TC-000004/026/09
Prefeitura Municipal: Álvares Florence.
Exercício: 2009.
Prefeito(s): Alberto César de Caires.
Advogado(s): Silvio Roberto Seixas Rego.
Acompanha(m): TC-000004/126/09 e Expediente(s): TC-000790/011/09.
Fiscalizada por: UR-11 – DSF-I.
Fiscalização atual: UR-11 – DSF-II.

Em exame as contas do exercício de 2.009, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁLVARES FLORENCE.**

O laudo de auditoria, elaborado pela Fiscalização da Unidade Regional de Fernandópolis/UR.11 após inspeção "*in loco*", abordou detalhadamente a gestão em apreço, sob os aspectos administrativos, econômico-financeiros, contábeis e patrimoniais, sendo apontado no mesmo, em síntese, diversas ocorrências, dentre as quais destaco as de maior relevância para o contexto das contas:

Planejamento e Execução Física.
-Lei Orçamentária com autorização para abertura de créditos suplementares em percentual superior à inflação estimada para o exercício em exame;

Fiscalização das Receitas.
-Ausência de arrecadação do ISSQN sobre atividades cartorárias (LCF nº. 116/2003 e ADIN nº. 3.089 do STF);
-Cobrança da Taxa de Conservação de Estradas em descompasso com o previsto no artigo 145, inciso II, § 2º, da CF, no artigo 77, do Código Tributário Nacional e Súmula 595 do STF;

Royalties.
-Cota Parte do Fundo Especial de Petróleo e Gás Natural-FEP: aplicação em desacordo com o estabelecido no artigo 24, do Decreto Federal nº. 1/91;

Aplicação no Ensino.
-Descumprimento do disposto no artigo 60, inciso XII, do ADCT, devido a não aplicação do percentual mínimo de 60%, dos recursos do FUNDEB, com profissionais do magistério (percentual aplicado: 59,05%);

Outras Despesas.
-Adiantamentos: inobservância dos prazos para apresentação da prestação de contas e para recolhimento do saldo não utilizado, nos termos da lei local; agente político responsável por adiantamento, em desacordo com o artigo 68, da Lei Federal nº 4.320/64; ausência do relatório de atividades realizadas e resultados obtidos; documentos fiscais com informações incompletas e despesas com passagens aéreas não justificadas;

Alterações Orçamentárias.
-Abertura de créditos adicionais suplementares e especiais, por anulação, transposições e transferências, que representaram 43,07% da fixação da despesa, demonstrando insuficiente planejamento orçamentário, em descompasso com o previsto no artigo 1º, §1º, da LRF;

Licitações/Contratos.
-Ausência de pareceres técnicos ou jurídicos; ausência de publicação do resumo do edital em jornal de grande circulação no Estado; insuficiente pesquisa de preços no mercado;
-Contrato nº 32/2009: o objeto do contrato (fornecimento e assentamento de guias de concreto para canteiros, na praça de um Conjunto Habitacional, Convite nº 13/2009) não condiz com a obra executada;

Pessoal.
-Pagamentos de Gratificação, prevista em lei local, inclusive para cargos comissionados, com ausência de justificativas e de critérios objetivos para sua concessão, em afronta ao princípio da motivação, norteador dos atos administrativos;
-Manutenção de funcionário em disponibilidade remunerada há mais de quatro anos, sem providências para o seu aproveitamento, em desacordo com o disposto no artigo 41, § 3º, da Constituição Federal;

Denúncias/Representações/Expedientes.
- Expediente TC- 000790/011/09 – a Prefeitura solicitou autorização ao Ministério da Fazenda para realizar operação de crédito junto ao Banco do Brasil S/A, no valor de R$ 246.000,00, destinada à aquisição de 02 (dois) micro-ônibus de 23 lugares, referente à execução do Programa Caminho da Escola. Informou a Fiscalização que tal operação não foi concretizada no exercício de 2009;

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.
-Não foram prestadas informações semestrais, relativas às obras em execução, em inobservância ao disposto no artigo 42, das Instruções nº 02/2008 ("Cadastro Eletrônico de Obras em Execução").
-Envio intempestivo do Quadro de Pessoal, em desacordo com o previsto no artigo 52, inciso III, das Instruções nº 02/2008.

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	120,00	17,37	12,48
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	2009	120,00	18,46	14,46
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2009	-	87,42	127,25
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2009	3.362,39	3.567,32	3.709,39
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	2009	4,0	8,80	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					4,8	5,0	4,3	4,4
Município	5,0	6,5	4,8	5,2				

Notificado o Responsável sobre as questões levantadas pela Fiscalização, vieram as justificativas e documentos de fls. 90/277.

O Secretário-Diretor Geral manifestou-se pela emissão de parecer *favorável com ressalvas* às contas em exame, afastando a falha de maior relevância apontada nos autos, referente à insuficiente aplicação de recursos do FUNDEB com profissionais do magistério – 59,05% -, com a proposta de reinclusão dos valores excluídos pela fiscalização - pagamentos feitos ao inspetor de alunos Welington Joaquim dos Santos (R$ 9.198,64) - de forma a recompor o índice informado pela Origem - 60,21%. Propôs, ainda, recomendação quanto às demais falhas, em especial o planejamento orçamentário, identidade entre os demonstrativos contábeis e os valores informados ao Sistema AUDESP, bem como formação de autos próprios para tratar da contratação da empresa P.E DE BRITO & SIMPLÍCIO LTDA..

É pertinente consignar, em síntese, 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 26,54% da Receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, o dispêndio alcançou 59,05% 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 18,07% da arrecadação própria e transferências constitucionais.

5. A despesa com Pessoal e Reflexos correspondeu a 36,89% da Receita Corrente Líquida do exercício.

6. O resultado da execução orçamentária evidencia superávit da ordem de R$ 33.640,07, equivalente a 0,37% da Receita Arrecadada.

7. O superávit registrado aumentou em 12,20% o resultado financeiro do exercício anterior. O resultado econômico do exercício foi positivo.

8. O resultado patrimonial foi positivo.

9. A Dívida Consolidada Líquida no exercício foi de R$ 38.673,23, correspondente a 0,42% da Receita Corrente Líquida.

10. Os Agentes Políticos receberam remunerações consonantes com a lei de fixação.

11. Não houve o envio de Mapa de Precatórios pelo Tribunal de Justiça e Ofícios Requisitórios no exercício em exame.

É o relatório.

MHMM/.

PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 26/07/11**
ITEM: 49 **TC-000004/026/09**

Em exame as contas do exercício de 2.009, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁLVARES FLORENCE.**

A documentação auditada revela os seguintes percentuais de aplicações de recursos e despesas no exercício:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	**26,54%**	**Mínimo = 25%**
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	**59,05%**	**Mínimo = 60%**
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2°, da Lei Federal n° 11.494/07)	**100,00**	**Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1° trimestre seguinte**
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)I	**18,27%**	**Mínimo = 15%**
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	**36,89%**	**Máximo = 54%**

Percebe-se que a Administração obedeceu ao limite de máximo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal para as despesas com pessoal, procedeu às devidas aplicações em proveito da Saúde e do Ensino, aplicou a totalidade dos recursos provenientes do FUNDEB, contudo, a Fiscalização constatou contabilização indevida nas despesas com profissionais do magistério, que redundou na redução do índice de 60,21%, informado pelo Município, para 59,05%, insuficiente, portanto, para atender ao mínimo legal - 60%.

Conforme apontado no laudo de auditoria, foram computados nos gastos com profissionais do magistério despesas com a folha de pagamento do Inspetor de Alunos Wellington Joaquim dos Santos, no montante de R$ 9.198,64.

Todavia, a atribuição de tal cargo não guarda consonância com as previstas no inciso II, do parágrafo

único, do artigo 22, da Lei Federal nº 11.494/2007[1], responsável por indicar ao Gestor Municipal quais os profissionais do magistério que deverão ser alvo da aplicação que deve consumir 60% dos recursos do FUNDEB.

Em razão disso, procedeu a Fiscalização a exclusão daqueles valores, reduzindo o investimento na valorização do magistério de R$ 475.893,27, para R$ 466.694,63 - 59,05%.

Justifica-se o responsável pelas contas, em linhas gerais, que o referido dispositivo legal prevê dentre as atribuições listadas, a de inspeção, a qual, no seu entender, se relaciona ao cargo de Inspetor de Alunos.

É de simples intelecção que o referido dispositivo legal trata de profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, ou seja, no caso, os serviços relacionados com a inspeção das atividades de ensino desenvolvidas pelos professores.

Deste modo, apesar da nomenclatura similar, não inclui e não se confunde com as atribuições do cargo de Inspetor de Alunos, cuja função se refere à parte administrativa da escola, visando manter a organização da mesma, sem caráter didático.

Entretanto, apesar da defesa não possuir força suficiente para reverter a questão, ficou evidenciado no caso a inexistência de má-fé administrativa, sobretudo porque foram devidamente atendidos os demais índices pelo gestor, em especial a aplicação integral dos recursos do FUNDEB no exercício, não havendo, nessa conformidade,

---

[1] *"Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.*
Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se: (...)
II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;"

qualquer fator agravante para a situação, levando-me a concluir que a falha, excepcionalmente, deve ser relevada.

Permaneceram ainda outras impropriedades, as quais, do mesmo modo, são insuficientes para ensejar um juízo desfavorável para as contas em exame, todavia, deverão ser alvo de providências da Origem, no sentido de evitar a repetição das mesmas.

Inicialmente a questão do planejamento orçamentário, em relação ao qual foram apontadas inadequações.

Em primeiro lugar, no tocante à abertura de créditos suplementares, deve-se lembrar de que o propósito do projeto de lei orçamentária é expor ao Legislativo a forma como o Executivo planeja a efetiva resolução dos problemas sociais, financeiros e econômicos da localidade, recebendo assim a legitimidade necessária para sua execução, mediante aprovação na Câmara Municipal.

Nessa linha, a excessiva autorização para abertura de créditos adicionais e suplementares, no patamar de até 30% (trinta por cento) do orçamento, flexibiliza por demais as previsões para a execução orçamentária do exercício, além de não guardar qualquer compatibilidade com o índice inflacionário do País.

No caso concreto a situação se agrava com a constatação de que os créditos suplementares alcançaram no exercício o percentual de **43,37%**, superando, portanto, o já inadequado limite previsto na lei orçamentária.

Defende-se o responsável alegando que a autorização para abertura de créditos suplementares não serve somente para se ajustar à inflação, mas sim para possibilitar ajustes derivados de imprevisões e omissões no momento em que se elabora a lei de orçamento, reforçar dotações insuficientes no orçamento, situações imprevistas e necessárias ao bem do serviço público, ou seja, fatos que independem da prévia vontade do agente político.

Entretanto, apesar de suas alegações, o mesmo não trouxe qualquer notícia sobre possíveis ocorrências que pudessem dar suporte ao excesso de alterações verificadas no orçamento, fato que comprova a fragilidade da peça de planejamento.

Apontou ainda a Fiscalização, que os recursos provenientes da Cota Parte do Fundo Especial de Petróleo e Gás Natural - FEP foram aplicados em desacordo ao estabelecido no artigo 24, do Decreto Federal nº 01/91, *in verbis*: "*Os Estados e os Municípios deverão aplicar os recursos previstos neste Capítulo exclusivamente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico*."

Esclarece o gestor que no exercício em exame, devido à falta de conhecimento da legislação por alguns técnicos da Prefeitura Municipal, parte dos referidos recursos foram utilizados para pagamento de despesas consideradas impróprias para este tipo de repasse, todavia, os servidores responsáveis já estão devidamente orientados para que a falha não se repita no exercício de 2010.

Apesar de tal impropriedade, observo que o laudo de auditoria destaca que não foi constatado o pagamento de dívida e despesas do quadro permanente de pessoal, o que é vedado pelo artigo 8º, da Lei nº 7.990/89, atenuado a gravidade da mesma.

Acerca da ausência de arrecadação do ISSQN sobre atividades cartorárias (LCF nº. 116/2003 e ADIN nº. 3.089 do STF), as justificativas apresentadas não comprovaram efetivamente que já foram adotadas as providências noticiadas, no sentido de que já fora instituída tal cobrança, devendo a questão ser alvo de acompanhamento pela próxima Fiscalização.

Com relação à prática de despesas sob o regime de Adiantamento, a Administração deve observar o disposto no artigo 68, da Lei Federal nº 4.320/64, onde se determina que "*o regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas, expressamente definidas em Lei, consistindo na entrega de numerário, a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas*

que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação".

No entanto, a meu ver, o entendimento de que se o Prefeito, ou outro Agente Político, eventualmente realizar despesas nesse regime, deverá fazê-lo por intermédio de servidor responsável pela necessária e correspondente prestação de contas, a quem deverá autorizar, revela-se um retrocesso burocrático, cuja manutenção consiste, no máximo, em um obstáculo ao pleno exercício da função, incumbida ao Agente Político, em prejuízo da eficiência da máquina estatal.

Contudo, é bom lembrar que todas as despesas realizadas, tanto pelo regime normal, como pelo regime de adiantamento, devem estar devidamente discriminadas no documento fiscal, ou na prestação de contas, demonstrando, assim, a transparência em qualquer tipo de gasto realizado com recursos públicos. Cumprido tal imperativo, afasta-se qualquer censura ao Agente Político.

Entretanto, evidenciaram-se falhas nas comprovações de despesas, notadamente em relação à discriminação dos serviços prestados, a exemplo dos documentos apresentados pelo Prefeito no intuito de comprovar despesas com hospedagem e aquisição de passagens aéreas, que juntamente com as demais, deverão ser alvo de maior detalhamento, sob pena de devolução dos recursos competentes.

Quanto à contratação de assessoria jurídica, ressalto que não há impedimento para procedimento da espécie, independentemente da existência de servidores habilitados no quadro de Pessoal, desde que se faça imprescindível à Administração.

O ponto reside, fundamentalmente, no poder discricionário da Administração, que, diante de questões polêmicas, de indiscutível complexidade, pode, sim, viabilizar a contratação de profissionais ou empresa especializada, para atuação em processos ou execução de

atividades específicas, cuja complexidade exija o concurso de outros profissionais.

A respeito das licitações e contratos, as falhas apontadas pela Fiscalização merecem ser alvo de recomendação à Origem, à exceção das relacionadas à execução do Contrato nº 32/2009, decorrente do Convite nº 13/2009, notadamente por haver elementos demonstrando aparente divergência entre os quantitativos pagos e os efetivamente executados. Permito-me, pela gravidade da falha, reservar para análise autônoma, o certame e respectivo contrato, em autos próprios.

Do mesmo modo deverá ser tratada em apartado a questão dos pagamentos de gratificações, inclusive para cargos comissionados, com base no artigo 52, da Lei Municipal nº 1383/2005 (fls. 777/786 do Anexo IV), desprovidas de critérios objetivos e de justificativas para os percentuais concedidos.

Ainda, deverá ser oficiado o Ministério Público sobre a Cobrança da Taxa de Conservação de Estradas, em descompasso com o previsto no artigo 145, inciso II, § 2°, da CF, no artigo 77, do Código Tributário Nacional e Súmula 595 do STF.

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, a nota dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental superou significativamente a nota de 2007, esteve acima das notas dos alunos do sistema estadual de ensino, ultrapassou a meta do IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, bem como superou o desempenho da rede privada de ensino.

É imprescindível, contudo, que a Administração Pública continue intensificando os seus esforços no sentido de ampliar a eficácia de suas políticas de educação.

Quanto à análise de desempenho do sistema de saúde pública, verifica-se que durante o exercício em exame, a Administração não obteve índices favoráveis à sua atuação, quanto às taxas de mortalidade infantil e mortalidade na infância, que se apresentaram em patamares demasiadamente elevados em relação à região de governo e o Estado.

O que distingue o valor dos índices estudados é justamente a eficácia das políticas da Administração Pública, cujo efeito, naturalmente, é o acumulado ao longo dos anos, em relação aos quais, apesar do panorama negativo do exercício em exame, o Município não apresenta um histórico potencialmente desfavorável.

Depreende-se, portanto, a necessidade de uma maior atenção com as políticas de saúde pública local, pois, a despeito do cumprimento dos limites dos gastos no setor, é imperativo o emprego de maiores esforços para corrigir os pontos suscitados.

Ante o exposto, **VOTO** no sentido da emissão de Parecer **FAVORÁVEL** à aprovação das contas do exercício de 2.009, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁLVARES FLORENCE**, ressalvando 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 de providências no sentido da não repetição das falhas evidenciadas, devendo ser adotadas medidas saneadoras em relação às mesmas.

No ofício deverá, ainda, ser recomendado para que a Origem envide esforços para, na área da saúde, tentar reduzir o índice relativo às taxas de mortalidade infantil e mortalidade na infância.

Determino a instauração de autos específicos, para tratar dos pagamentos de gratificações, inclusive para cargos comissionados, com base no artigo 52, da Lei Municipal nº 1383/2005 (fls. 777/786 do Anexo IV),

desprovidas de critérios objetivos e de justificativas para os percentuais concedidos.

Ainda, deverão ser formados autos específicos, para tratar da execução do Contrato nº 32/2009, decorrente do Convite nº 13/2009, notadamente por haver elementos demonstrando aparente divergência entre os quantitativos pagos e os efetivamente executados.

Oficie-se ao Ministério Público, comunicando sobre a Cobrança da Taxa de Conservação de Estradas, em descompasso com o previsto no artigo 145, inciso II, § 2°, da CF, no artigo 77, do Código Tributário Nacional e Súmula 595 do STF. Cópias de fls. 155/168 do Anexo I, do Relatório e do Voto deverão acompanhar o ofício.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

MHMM/.