

CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 23/08/11**

CONTAS ANUAIS

105 TC-000026/026/09

Prefeitura Municipal: Boa Esperança do Sul.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Jaime Fortino Benassi.

Advogado(s): Antônio Nelson Rosim.

Acompanha(m): TC-000026/126/09.

Fiscalizada por: UR-13 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-13 - DSF-I.

Constituem objeto de apreciação, no processo referenciado, as contas anuais concernentes ao exercício de 2009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA DO SUL.

O relatório de fiscalização, que resulta de inspeção "in loco", reflete, fiel e integralmente, a gestão em apreço, seja sob o aspecto administrativo, seja sob os prismas econômico-financeiro, contábil e financeiro e patrimonial.

O documento - produzido pela Unidade Regional de Araraquara - revela a incidência de falhas e irregularidades que, envolvendo setores diversos de atividade, resumem-se como segue:

1. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - a) A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não contém o Anexo de Metas e Riscos Fiscais; b) A Lei Orçamentária Anual (LOA) permitia a abertura de créditos suplementares até o limite de 50% do orçamento da despesa. O índice autorizado ultrapassava a taxa de inflação prevista para o exercício.

2. ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - A taxa de mortalidade infantil é superior à média observada na Região de Governo e do próprio Estado de São Paulo, destoando também a incidência de gravidez precoce; Os indicadores na saúde foram:

Estatísticas Vitais e Saúde - Ano 2009	Município	Região de Governo	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)¹	28,30	14,35	13,02
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)²	28,30	16,33	15,11
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)³	115,80	155,00	151,70
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)⁴	3.120,67	3.642,36	3.471,90
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)⁵	12,26%	8,76%	7,16%

3.FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS - a) O confronto do Balancete Analítico da Receita com as informações transmitidas pela Secretaria Estadual da Fazenda, Fundo Nacional de Saúde - FNS e Portal da Transparência revelam divergência de valores. Merece destaque, por envolver diferença significativa, o IPVA, já que foi informado o repasse de R\$ 587.620,32, mas contabilizado apenas R\$ 470.955,18, revelando diferença a menor de R\$ 116.665,14. No mais, as diferenças envolvem valores mínimos, contabilizados a maior, a exceção do IPI/EXP, registrado a menor em R\$ 0,18; b) A Administração deixou de cobrar o ISS incidente sobre a atividade do único Cartório em funcionamento no Município.

4.DÍVIDA ATIVA - a)O saldo da Dívida Ativa aumentou 4,81% em relação ao exercício anterior, eis que passou de R\$ 2.180.630,28 para R\$ 2.285.580,02; b)No curso do exercício, a Administração recebeu o correspondente a 11,06%; c)O percentual de recebimento revelou-se inferior, em 6,65%, à média apurada na Unidade Regional; d)Sabe-se que "no

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.

exercício de 2009 não foi feita a correção monetária da Dívida Ativa".

5.ROYALTIES - a)Consta que a Prefeitura não dispunha de conta vinculada para movimentação das receitas referentes a *"cota parte da compensação financeira de recursos minerais e a cota parte da compensação financeira pela produção de Petróleo (...), daí ensejando a presunção de desvio de finalidade combatido no parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal"*.

6.ENSINO - Os documentos e registros oficiais indicavam dispêndio da ordem de 28,44% da receita. Todavia, o dispêndio efetivo alcançou o equivalente a 30,81%, conforme apurou a fiscalização; b) haja vista sua inelegibilidade, a despesa com a aquisição de camisetas e com viagem de funcionários, no valor de R\$ 1.742,00, acabou excluída do câmputo de investimento no setor.

7.SAÚDE - a)O investimento no setor atingiu 21,80 da receita (arrecadação própria e transferências Constitucionais); b)Já os documentos e registros oficiais indicavam diferentes percentuais - SIOPS, 20,67% e informações da Administração, 26,92%, e em relação ao AUDESP, diferença de 2,07%; c)Daí a conclusão da fiscalização pela *"deficiência das informações prestadas ao AUDESP, como ocorreu no ensino, assim como deficiência dos registros contábeis da origem, em afronta ao artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64"*; d) O Plano Municipal de Saúde não contempla quantitativos financeiros; e)Constatou-se divergência de registros referentes aos recursos por fonte de recursos;

8.DESPESAS - a)A análise de 02 (dois) processos de despesas - valores inferiores ao limite de isenção de certame - revelou falhas. No primeiro caso, não havia elementos que comprovassem a efetiva execução dos serviços. No segundo, além da ausência de comprovação da execução do objeto, constatou-se que *"o endereço que consta na Nota Fiscal não é o mesmo do cadastro"*. Isso, no que concerne ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Informa-se, ainda, que não constou dos processos *"nenhum pedido"*, de modo que não é possível saber *"quem autorizou tais serviços"*; b)No que concerne às despesas mediante o regime de adiantamento, em 02 (dois) processos havia falhas, pela inobservância a

normas da Legislação local disciplinadora da espécie. No caso, dispêndio de recursos após o período de utilização, envolvendo um processo e comprovação de dispêndio "sem valor de nota fiscal", compreendendo o último processo.

9.LICITAÇÕES - a)A Administração instaurou, durante o exercício, 57 certames licitatórios (01 Concorrência, 20 Convites, 01 Leilão e 35 Pregões). b)Verificou-se, nos processos de Licitação de Obras, que não constavam dos editais os projetos básicos, o que constitui infringência a normas da Legislação licitatória; c)Ainda, eram omissos os editais no que se refere a "*cláusulas objetivando garantir o tratamento diferenciado às Microempresas e às empresas de pequeno porte, conforme o disposto na Lei Complementar 123/06, artigos 42 a 46 (...)*". d)No tocante, especialmente, ao Convite nº 14/09, a Administração não observou o prazo de abertura das propostas, contrariando, assim, o artigo 21, § 2º, inciso IV, da lei nº 8.666/93; e)Em 29/06/09, a Prefeitura celebrou contrato objetivando a realização de obras, serviços de reforma e adequação de auditório. No tocante à execução, verificaram-se irregularidades, já que, independente do necessário Termo Aditivo, promoveu-se alteração no objeto, com a inclusão de novos quantitativos ou acréscimo de itens ao objeto inicialmente previsto. Assim, infringiu-se o disposto no artigo 65, I, c.c. artigo 66 e artigo 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/93.

10.PESSOAL - a)No exercício em exame, o quadro funcional sofreu alterações, por conta da criação de vários cargos de provimento efetivo e em comissão, bem como da extinção de outros. A Lei nº 662/09 dispõe sobre a criação de 10 (dez) cargos de provimento em comissão. Sabe-se que a Administração não emitiu norma com o fim de fixar as atribuições inerentes aos cargos, de forma a que se possa aferir sua consonância com o disposto no inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal. Consta que, no exercício, foram nomeados, para cargos em comissão, 44 servidores, mas, segundo a Fiscalização, "*nem todos com atribuições de Direção, Chefia e Assessoramento*".

11.TESOURARIA - a)Verifica-se uma diferença de R\$ 1.101,78 que, segundo a Administração, referia-se a "*retirada de R\$ 1.100,00 a título de adiantamento, mas não havia nenhum documento (recibo) que comprovasse tal fato*". Ou seja, faltavam elementos que legitimassem a retirada dos

recursos. b) Informa-se - o fato não consta da conclusão do relatório - que havia disponibilidade financeira em instituições bancárias de caráter privado, acrescentando que, no Município, não existem bancos oficiais.

12. ALMOXARIFADO - Divergências detectadas no estoque revelam a fragilidade do controle do Almoхарifado.

13. INSTRUÇÕES - Além do parcial atendimento a recomendações anteriores, destaca-se o fato de que *"o responsável pelo Controle Interno (...) deixou de apresentar os relatórios e Pareceres mensais (...) contrariando o artigo 61, das Instruções nº 02/08 deste E. Tribunal (...)".*

14. SISTEMA AUDESP - Havia divergências entre os documentos e registro oficiais e as informações transmitidas ao Sistema AUDESP, envolvendo o dispêndio nos setores de Ensino e Saúde, demonstrando violação aos princípios da Transparência e da evidenciação contábil.

15. ASPECTOS CONTÁBEIS - O Balanço Patrimonial apresentava divergência no que se refere ao resultado financeiro. A Administração informou que havia ajustes de variações Ativas e Passivas, sem demonstrar, porém, a razão de tais ajustes.

16. MATÉRIA EXTRAORDINÁRIA - A Administração instaurou processo Administrativo para apurar irregularidades constatadas no Departamento de Pessoal. Em resumo, consistiram os ilícitos em desvio de recursos, já que, em favor de alguns servidores, atribuíram-se valores a maior, a título de remuneração. A conclusão do procedimento revelou-se positiva no sentido do desvio de valores, no total de R\$ R\$ 429.477,16. Os servidores responsáveis pela irregularidade acabaram demitidos. A questão foi submetida ao Poder Judiciário. O processo pende de decisão final. Sugere-se o acompanhamento do desfecho do procedimento, quando de futuras inspeções "in loco".

A Autoridade responsável, regularmente notificada, ofereceu justificativas a propósito do conteúdo do relatório.

A argumentação disposta no petítório resume-se conforme segue:

a) PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - A ausência do Anexo de Riscos Fiscais na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme a Autoridade, *"não repercutiu nem de fato, nem de direito, no desempenho do equilíbrio econômico-financeiro do exercício (...)"*. Garante, porém, que *"o serviço de contabilidade vem tomando providências para sanar tal falha nas LDO(s) subsequentes"*. Reconhece que a Lei Orçamentária Anual (LOA) autorizava a abertura de créditos suplementares até o limite de 50% do orçamento da despesa. Mas garante que *"em nenhum momento foi fator de desajuste no equilíbrio da execução orçamentária e das contas públicas atendendo, plenamente, a finalidade legal da abertura de créditos suplementares previstos na Lei 4.320/64"*.

b) RECEITAS - No tocante em especial, ao IPVA, informa que o valor disponibilizado no portal da Secretaria da Fazenda não é a quantia repassada ao Município, porque há que ser deduzido o equivalente a 20%, destinado ao FUNDEB. Com relação à cobrança de ISS incidente sobre atividades cartorárias, alega que *"o assunto estava sendo discutido no âmbito do Poder Judiciário e não havendo legislação Municipal amparando a cobrança, ainda não havia sido implantado o sistema (...)"*. Garante, no entanto, que *"para os exercícios subsequentes o Município editará lei autorizadora e serão tomadas as providências necessárias para implantação da cobrança do tributo em questão"*.

c) DÍVIDA ATIVA - Alega que a Dívida Ativa mereceu, em 2010, a necessária correção, mês a mês, pelo índice do IPCA acumulado em 2010. Ressalta, ainda, que o Município não sofreu qualquer prejuízo, mesmo porque por ocasião do recebimento amigável da Dívida Ativa ou da execução Judicial os valores são sempre atualizados.

d) ROYALTIES - Admite que, de fato, *"o Município não tem conta vinculada para depósito das receitas de royalties"*, mas afirma que *"no presente exercício não foram usados recursos (...) para pagamentos de qualquer natureza (...)"*, de modo que não ocorreu *"desvio de finalidade da aplicação desses recursos"*.

e) SAÚDE - Para a Autoridade, a glosa não deve prosperar, pois foi *"atendido o princípio do empenhamento e da liquidação da despesa (...)"*. Reconhece a falha contábil,

mas ressalta que, não obstante, o investimento no setor atingiu percentual superior ao mínimo Constitucional. Informa estar a Administração reestruturando o Fundo Municipal de Saúde e alega que *"mesmo sem a desvinculação das receitas os serviços (...) foram atendidos e pagos de acordo com a fonte própria dos recursos não prejudicando a execução e o controle orçamentário"*. Quanto ao Plano Municipal de Saúde, informa que vigorava o instrumento elaborado em 2005. Consideram-se, na época, desnecessários os quantitativos financeiros *"para o planejamento de longo prazo, pois, nesse caso, as ações de Saúde sofrem variáveis epidemiológicas, sanitárias, sociais, entre outras (...)"*.

f) DESPESAS - Em síntese, procura justificar as despesas questionadas. Argumenta que, de fato, em ambos os casos referiam-se a serviços de consultoria e assessoria, sendo que os serviços foram efetivamente executados, o que comprova mediante documentos. Com relação às despesas sob o regime de adiantamento, procura esclarecer as dúvidas suscitadas. No primeiro caso, reconhece a falha que, porém, *"não ocasionou nenhum prejuízo ao Município"*. No segundo, apresenta documentos comprobatórios, justificando assim, a impropriedade antes detectada.

g) LICITAÇÕES - Alega que, na verdade, os editais de licitação contemplavam os projetos básicos, lembrando que, quando da inspeção 'in loco', o documento não integrava o respectivo processo. O mesmo afirma em relação aos memoriais descritivos, os quais, na verdade, são elaborados, o que demonstra mediante documentos posteriormente trazidos ao processo. Afirma que, a partir de janeiro de 2010, a Administração, ao elaborar editais licitatórios, passou a incluir cláusula específica sobre o tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte. Admite, em relação aos prazos para abertura de propostas, a falha anotada no relatório, mas afirma que a impropriedade deveu-se a *"um lapso formal do serviço e imbuído de plena boa fé, não havendo nenhum dolo ou prejuízo que pudesse macular o processo licitatório"*. Em longa argumentação, procura esclarecer as questões suscitadas em relação ao contrato cuja execução é questionada no relatório. Em resumo, alega que, de fato, *"houve modificações do projeto e de algumas especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da obra"*, porém assegura que *"o contrato (...) teve inalterado seu*

quantitativo de valor, sendo mantido o seu valor original de R\$ 145.401,33 até a última medição examinada". Informa que, de fato, não foi formalizado Termo Aditivo, mas as alterações "foram devidamente documentadas através das planilhas de medições (...)".

h) PESSOAL - Alega, em síntese, no que concerne às atribuições dos cargos em comissão a que se refere a Lei nº 662/09, que "a própria Lei mesmo que de forma genérica estabelece (...), em seu artigo 2º, as atividades de Direção, Assessoramento e Apoio à Administração (...)", acrescentando que "dirigem seus setores específicos, também assessorando e apoiando o desenvolvimento da Administração". Garante que "sem dúvida, tratam-se de atividades de Direção de setores específicos e de assessoramento ao Chefe do Poder Executivo". Por outro lado, assegura que "a Administração disciplinará mediante Decreto/Portarias, outras atribuições atendendo a finalidade geral especificada na Lei".

i) TESOURARIA - Esclarece a omissão referente à falta de documento comprobatório da retirada de valores. É que, segundo a Autoridade, em caráter de emergência, tornou-se necessária a retirada de R\$ 1.100,00, para suprir a necessidade da área de Transportes. Garante que, posteriormente, o valor foi contabilizado regularmente. Junta documento comprobatório.

j) ALMOXARIFADO - Em resumo, esclarece as diferenças detectadas envolvendo 2 (dois) itens, referentes a medicamentos. Garante que, de fato, as divergências são devidas a lapsos meramente formais.

k) INSTRUÇÕES - Em resumo, afirma que nos casos em que não se conseguiu atender, o Município vem envidando esforços para completar o atendimento de forma satisfatória. Quanto ao Controle Interno, assegura que, na prática, "foi efetivamente realizado, tratando-se apenas de um erro formal que (...) não implicou em prejuízo à moralidade administrativa".

l) SISTEMA "AUDESP" - Em resumo, procura esclarecer as divergências constatadas, informando que "ocorreram, em alguns casos, por dificuldade na captação total das fontes de recursos por ocasião da transmissão do Sistema AUDESP",

mas alega que "os balancetes contábeis estão corretos (...) e representam a realidade da execução orçamentária (...)".

m) ASPECTOS CONTÁBEIS - Sustenta, em resumo, que a divergência apurada envolvendo o resultado financeiro do exercício, deveu-se a "ajustes nas variações Ativa e Passiva". Em detalhes, explica os atos que ensejaram as diferenças.

n) MATÉRIA EXTRAORDINÁRIA - Reafirma, em resumo, o teor do relatório no que concerne ao Processo Administrativo, acrescentando que, nos autos de Ação Civil Pública, foi decretada a indisponibilidade dos bens dos servidores envolvidos no desvio de recursos, significando que "os interesses do Município estão resguardados junto ao Poder Judiciário, a fim de que não sofra nenhum prejuízo".

A partir da análise das justificativas, em confronto com o relatório da fiscalização e demais elementos de instrução do processo, parecer conclusivo emitiu a d. Secretaria-Diretoria Geral.

No mérito, opina porque se emita Parecer Favorável à aprovação das contas em apreço, sem deixar, porém, de sugerir recomendações.

É importante descrever, em resumo, o comportamento da Administração, no que se refere à condução dos setores e segmentos fundamentais de gestão, bem como os principais indicadores econômico-financeiros:

1. O Setor do ensino mereceu investimento da ordem de 30,81% da receita oriunda de impostos;
2. A Administração utilizou, no exercício, a totalidade dos recursos vinculados ao FUNDEB.
3. Da receita do FUNDEB, o equivalente a 61,52% foi destinado aos Profissionais do Magistério.
4. Em prol do desenvolvimento dos programas e ações de Saúde, a Prefeitura despendeu 21,80% da receita.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos atingiu 45,60% da Receita Corrente Líquida.

6. O resultado da Execução Orçamentária evidencia déficit de 0,84% da receita. Ressalta-se "*que o déficit orçamentário está devidamente amparado pelo superávit financeiro registrado no Balanço Patrimonial de 2008*".
7. O superávit financeiro do exercício importou em R\$ 247.624,96. Em relação ao exercício anterior (superávit de R\$ 550.728,85), verifica-se uma redução da ordem de 55,04%.
8. O resultado econômico revelou-se positivo em R\$ 1.805.270,50. Verifica-se, em comparação com o resultado do exercício anterior (superávit de R\$ 4.624.282,01), um decréscimo de 60,96%.
9. O saldo Patrimonial sofreu um aumento de 9,23%, em relação ao exercício anterior, pois passou de R\$ 19.560.604,61 para R\$ 21.365.875,11.
10. Ao final do exercício, não havia Dívida consolidada Líquida.
11. Aos Agentes Políticos - Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais - atribuíram-se, a título de subsídio, valores consentâneos com a norma legal de fixação.

É o relatório.

AOAG/mazs/GALF.

Contas anuais, atinentes ao exercício de 2009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA DO SUL.

O investimento, em prol da manutenção e do desenvolvimento do Ensino atingiu 30,81% da receita oriunda de impostos. Considera-se, portanto, plenamente atendido o disposto no artigo 212, da Constituição Federal.

O dispêndio total com recursos do FUNDEB alcançou sua integralidade. Destes, o correspondente a 61,52% destinaram-se aos Profissionais do Magistério. Assim, considera-se cumpridos plenamente o disposto no artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/07 e inciso XIII, do artigo 60, do ADCT da Carta Magna, respectivamente.

Do ponto de vista operacional, de acordo com a métrica de avaliação do Ministério da Educação, verificou-se uma melhoria generalizada no desempenho no biênio 2007-2009, recuperando-se, inclusive, a queda nos anos iniciais do ensino médio, observada em relação a 2005. Há, no entanto, ainda substantiva diferença com a 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 Boa Esperança do S.	4,3	3,5	5,1	4,3	4,7	5,1
Anos Iniciais Média Rede Privada	6,5	6,4	7,2	6,6	6,8	7,1
Anos Finais Boa Esperança do S.	3,7	3,7	4,0	3,8	3,9	4,2
Anos Finais Média Rede Privada	6,3	6,2	6,0	6,3	6,5	6,7

Em favor do Desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde, a Administração despendeu o equivalente a 21,80% da receita (arrecadação própria e transferências constitucionais), o que demonstra o pleno atendimento ao disposto no inciso III, do artigo 77, do ADCT, da Constituição Federal.

A despesa com Pessoal e Reflexos, da ordem de 45,60% da receita Corrente Líquida, manteve-se dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os números descritos revelam que a Administração cumpriu plenamente as normas legais e constitucionais disciplinadoras do investimento em prol dos segmentos vitais fundamentais de gestão. Vale ressaltar, também, a despesa com Pessoal e Reflexos, que se restringiu a percentual abaixo do teto legal.

Na perspectiva econômico-financeira, do mesmo modo, é possível avaliar como regular o desempenho da Administração, posto que em franca consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista a obtenção de resultados positivos, superavitários, envolvendo os mais diversos indicadores.

Com efeito, muito embora não haja repetido a performance do exercício anterior - isso por conta do decréscimo de alguns índices - não deixou a Administração de buscar o equilíbrio econômico-financeiro, como evidenciam as peças e registros contábeis.

Pois muito bem.

O resultado da execução orçamentária evidencia déficit de 0,84% da receita arrecadada, o qual, todavia, *"está devidamente amparado pelo superávit financeiro registrado no Balanço Patrimonial de 2008"*. Desse modo, o equilíbrio orçamentário resulta preservado.

O superávit financeiro do exercício importou em R\$ 247.624,96. Verifica-se, porém, um decréscimo de 55,04%, em relação ao superávit de R\$ 550.728,85, registrado no exercício anterior.

No lado econômico, constata-se uma involução de 60,96%, em relação ao exercício anterior, lembrando que em ambos os exercícios, atingiu resultado positivo. Assim, passou de R\$ 4.624.282,01 para R\$ 1.805.270,50.

Por sua vez, o saldo patrimonial cresceu 9,23%, ao passar de R\$ 19.560.604,61, no exercício anterior, para R\$ 21.365.875,11, ao final do exercício em exame.

Não possuía o Município, em 31/12/09, Dívida Consolidada Líquida.

Do ponto de vista Administrativo é sabido que setores e segmentos diversos de atividade não mereceram correta condução, posto que uma série de falhas, equívocos e irregularidades foram detectadas pela fiscalização, conforme indica o relatório.

Importa salientar, entretanto, que em sua quase totalidade, residem as incorreções e pendências, fundamentalmente, no campo da formalidade, na medida em que, por sua natureza, não terão acarretado prejuízos, nem obstado o regular desempenho dos setores onde se verificaram.

Alie-se a isso, o fato de que, ao menos considerável parcela, as pendências não mais subsistem, eis que justificadas convenientemente, como bem evidencia a documentação posteriormente advinda. Há casos, ainda, em que a ilustre Autoridade responsável assumiu o compromisso no sentido de eliminar impropriedades, ou aperfeiçoar as atividades inerentes a alguns segmentos de atividade de modo a corrigir as deficiências.

Pois muito bem.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) era omissa em relação ao Anexo de Riscos Fiscais. A autoridade confirma a observação, mas garante que *"não repercutiu nem de fato e nem de direito no desempenho do equilíbrio econômico-financeiro do exercício (...), afastando qualquer risco fiscal ou desequilíbrio das contas públicas"*. Não obstante a argumentação interposta, deve sim, o instrumento contemplar o Anexo de Riscos Fiscais. De todo modo, no caso, a omissão é relevável, sendo certo, ainda, que,

segundo o ilustre Prefeito, *"o serviço de contabilidade vem tomando providências para sanar tal falha nas LDO(s) subsequentes"*. Resta à fiscalização, em próximas inspeções, certificar-se da efetiva implantação da providência anunciada.

Com relação à abertura de créditos suplementares, não assiste razão à autoridade responsável. A rigor, no caso particular, o percentual autorizado - exatamente 50% do orçamento da despesa - situa-se em patamar superior ao máximo recomendado por esta Corte, que é o correspondente à taxa estimada de inflação para o exercício. De fato, como venho sustentando, a propósito de situações similares, a autorização para abertura 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 evitado, para o que recomendação, à margem do Parecer, alcançará o órgão de origem.

No que concerne à fiscalização das receitas - especificamente as divergências anotadas - demonstra a ilustre autoridade haver esclarecido a divergência mais significativa, em razão do valor, de modo que me permito acolher os argumentos interpostos. É o caso do IPVA, cuja disponibilização pela Secretaria da Fazenda, compreende o valor bruto, do qual deve ser deduzido o equivalente a 20%, destinado ao FUNDEB, permanecendo retido na respectiva conta específica. De resto, as diferenças compreendem valores mínimos, o que dispensa maiores considerações, dada sua insignificância, levando em conta os valores principais. De todo modo, é pertinente alertar a Administração que procure, doravante, evitar a incidência de semelhantes divergências, mediante o rigoroso controle e correspondente registro de receitas.

No que diz respeito, especificamente, à cobrança do ISS incidente sobre atividades notariais e cartorárias, merece acolhida a justificativa trazida à análise, sendo certo que, segundo a Autoridade, *"para os exercícios subsequentes o Município editará lei autorizadora de cobrança e serão tomadas as providências necessárias para implementação da cobrança do tributo em questão"*. Assim, caberá à fiscalização verificar, quando de próximas inspeções, o implemento da medida.

No que concerne à Dívida Ativa, verificou-se a ausência de correção monetária *"dos respectivos valores"* registrada no Balanço Patrimonial. Garante a autoridade que *"o Município não sofreu qualquer prejuízo, mesmo porque, por ocasião do recebimento amigável ou judicial os valores são sempre atualizados"*. De outra parte, denota-se dos esclarecimentos, haver a Administração superado a pendência. De fato, afirma o Senhor Prefeito que *"a Dívida Ativa do exercício de 2009, devidamente inscrita em 2010, foi corrigida, mês a mês, pelo índice do IPCA acumulado/2010 (...)"*. Assim, permito-me, neste caso, relevar a omissão.

O Município não dispõe de conta *"vinculada para depósito das receitas de Royalties"*, segundo a Autoridade, que, por outro lado, assevera que *"no presente exercício não foram usados recursos de Royalties para pagamento de quaisquer despesas"*. Logo, descarta-se eventual desvio de finalidade e, por consequência, violação ao artigo 8º da LRF. A questão, pois, reside mais no campo da formalidade, sendo, pois, neste caso, relevável a omissão. De todo modo, deve a Administração providenciar a abertura de conta específica para depósito dos valores pertinentes. Nesse sentido, recomendação, à margem do Parecer alcançará o órgão de origem.

O investimento no Ensino atingiu 30,81% da receita oriunda de impostos, já deduzidas as glosas que, aliás, atingiram valor ínfimo, em comparação com o principal. De fato, o valor excluído do cálculo restringiu-se a R\$ 2.097,00, de modo que me isento de adentrar no mérito da questão, mantendo, assim, o percentual apurado pela fiscalização. O importante, no caso específico, é que, excetuadas as glosas, ainda assim, o investimento no setor ultrapassou de forma considerável o mínimo Constitucional, o que evidencia a especial atenção dispensada a tão relevante segmento, pela Administração de Boa Esperança do Sul.

O Setor da Saúde, igualmente, mereceu investimento em volume de recursos superior ao mínimo obrigatório, pelo que deixo de comentar a glosa efetuada. As falhas e equívocos envolvendo os registros contábeis, no caso específico, são releváveis, devendo, porém, a

Administração atentar para que, doravante, não se repitam equívocos da espécie.

De outro lado, quanto aos aspectos operacionais, verifica-se que a Municipalidade registrou uma taxa de mortalidade infantil superior aos índices da Região de Governo de Araraquara e do próprio Estado, destacando-se também negativamente a incidência de gravidez precoce.

Tabela 02

Dados	2006	2007	2008	2009		
				Boa Esperança do Sul	R. de Governo	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	13,33	20,20	10,36	28,17	13,98	12,48
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	184,62	161,88	59,84	123,81	120,99	127,25
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	4.902,72	4.301,89	4.392,39	3.502,24	3.868,99	3.709,39
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	9,33	12,63	15,03	11,74	8,69	7,22

Não obstante, neste item, a pequena dimensão populacional da Municipalidade, em torno de 13.757 habitantes⁶, amplia significativamente a variação dos indicadores. Por conseguinte, torna-se essencial a análise da tendência dos principais indicadores de saúde pública do Município. Neste sentido, nunca é demais enfatizar que em unidades federativas com contingente populacional diminuto, o valor esperado para o índice de mortalidade infantil é zero, ocorrendo apenas esporadicamente perdas, decorrentes de causas não evitáveis.

No caso de Boa Esperança do Sul, verifica-se que as taxas de mortalidade ao longo do tempo são excessivas, podendo se considerar, infelizmente, os valores observados em 2009 como típicos. Por conseguinte, é evidente que as políticas municipais de saúde, em que pese o cumprimento do limite constitucional, não foram capazes de evitar tal quadro, denotando baixa eficácia, eficiência e economicidade. Analogamente, a alta proporção de mães adolescentes é também recorrente em diversos exercícios, sendo logo a questão merecedora de imediata atenção por parte da Municipalidade.

⁶ Número de habitantes para 2011.

Para tal, a correta elaboração do Plano Municipal da Saúde, com os devidos quantitativos físicos e financeiros, é medida de imprescindível valor. Assim, em que pesem as considerações interpostas, o instrumento deve, sim, conter tais quantitativos o que deverá providenciar a Prefeitura quando da elaboração do próximo plano.

Prosseguindo, a Autoridade esclarece que, efetivamente, foram executados os serviços relativos às despesas questionadas no relatório. Permito-me acolher a argumentação interposta para considerar esclarecida a questão. Quanto às despesas mediante adiantamento, as falhas anotadas não terão ocasionado prejuízos, de maneira que me permito relevá-las, acolhendo, assim, as justificativas intentadas.

No que concerne à área licitatória, acolho os argumentos no sentido de que os editais licitatórios contemplavam, efetivamente, os projetos básicos e os memoriais descritivos, os quais, nos casos específicos, não compunham os respectivos processos, mas em pastas diferentes. Assim, há que se considerar superado o óbice antes registrado. Com relação, especificamente, ao Convite nº 14/09, confirma-se a falha relativa à abertura das propostas, o que, no entanto, não acarretou qualquer prejuízo ao desenvolvimento do certame, ou aos licitantes, pelo que se extrai das justificativas. Sendo assim, parece-me relevável a impropriedade, que não deverá repetir-se doravante, para o que recomendação, à margem do Parecer, alcançará o órgão de origem. No que concerne ao contrato nº 32/09, pode-se concluir, da análise dos esclarecimentos trazidos, que, apesar dos equívocos e omissões noticiadas, a respectiva execução desenvolveu-se em conformidade com os termos iniciais, inclusive quanto ao preço avençado. Vale dizer, as alterações realizadas não implicaram modificação do objeto, nem desembolso de valores adicionais. Em suma, o objeto pactuado foi efetivamente executado, segundo as condições inicialmente ajustadas, pelo que, no caso específico, a omissão pode ser relevada, lembrando que *"as alterações foram devidamente documentadas através das planilhas de medições"*, o que, sem dúvida constitui atenuante à problemática.

Com relação à área de Pessoal, permanecem inalteradas as questões suscitadas no relatório, eis que as

justificativas interpostas não merecem acolhida, porquanto inaplicáveis, sem dúvida, às situações descritas, devendo a Administração reestruturar o quadro de Pessoal, de sorte a adequar os cargos em comissão ao disposto no inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal.

Com efeito, é possível inferir da análise dos diplomas legais, que nem todos os cargos preenchem os requisitos inerentes aos cargos em comissão, na forma do inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal. No tocante, por exemplo, aos cargos de Diretor de Setor - a Lei 663/09 criou 08 (oito) cargos semelhantes - pairam dúvidas quanto à sua consonância com a norma constitucional. Mas não apenas pela ausência de definição das respectivas atribuições, mas levando em conta a qualificação exigida para o desempenho do cargo. Com efeito, conforme a Lei de criação, os ocupantes do cargo devem "*ser alfabetizados*" e executar atividades de assessoria administrativa, bem como a direção de setores específicos. Nota-se que a Lei não especifica os setores da Administração passíveis de direção ou assessoria, como o faz em relação a outros cargos por ela criados, ou ainda por outras normas legais. É imprescindível que contemple o organograma da Prefeitura os órgãos ou dependências a ser conduzido ou dirigido, o que não se verifica no caso concreto. Também, pode-se depreender, a partir da simples leitura da relação de cargos providos, nítida semelhança de nomenclaturas, o que evidencia sobreposição de atribuições. É o caso, por exemplo, dos cargos de Diretor de Serviço de Assistência Farmacêutica e de Divisão de Assistência Farmacêutica, respectivamente. Ora, as atribuições inerentes a ambos os cargos confundem-se entre si, restando demonstrada a desnecessidade de um deles, pelo que é possível perceber. O mesmo se verifica em relação aos cargos de Diretor Municipal de Serviços de Enfermagem, e Diretor de Serviços de Enfermagem, respectivamente. Há outros casos em situação similar, quais sejam nomenclaturas assemelhadas, além da ausência de definição das respectivas atribuições. Também, extraem-se do rol de cargos providos, cargos cujas atividades e atribuições se confundem com atividades rotineiras da Administração e, portanto, suscetíveis de preenchimento, mediante concursos públicos. Nesse caso, merece destaque o cargo de Coordenador Pedagógico - em número de 05 (cinco) nomeados, durante o exercício. Em resumo, ainda que plausível a reestruturação

levada a efeito no exercício, o quadro funcional, envolvendo os casos de livre provimento, contempla, ainda, situações incompatíveis com a norma Constitucional pertinente, valendo lembrar, inclusive, o excesso - ao menos no meu entender - de cargos em comissão, diante do contingente de cargos de natureza permanente.

Vale transcrever excerto da obra do saudoso Hely Lopes Meirelles, para melhor inteligência da matéria:

"A investidura efetiva é própria dos cargos do quadro permanente da Administração, ocupados pela grande massa do funcionalismo, com provimento inicial por concurso, para o desempenho de atividades técnicas e administrativas do Estado, com o caráter de exercício profissional. Diversamente, a investidura em comissão é adequada para agentes públicos de alta categoria, chamados a prestar serviços ao Estado, sem caráter profissional, e até mesmo de natureza honorífica e transitória. Tais Agentes, em sua maioria, são delegados ou representantes do Governo, pessoas de sua confiança, providos nos altos postos do Estado, para o desempenho de funções diretivas ou missões transitórias, características de múnus público".

De tal conceituação é possível extrair que os cargos de provimento em comissão não se destinam ao exercício de atividades ordinárias e burocráticas da Administração, mas devem ser utilizados em posições estratégicas e imprescindíveis para potencializar e elevar o nível da Gestão Pública. Isso ocorre através da possibilidade de utilização de pessoas dotadas de relevante qualificação ou notória experiência na respectiva área, sem necessidade de concurso público.

Nos autos do processo TC-001769/026/08, em decisão de 12.05.2010, em sede de reexame, o E. Plenário desta Corte abordou convenientemente a matéria em questão.

No caso concreto, enquadra-se, a meu ver, o entendimento então firmado. Permito-me, pois, transcrever excertos do VOTO proferido:

"O gestor público deve ter em mente que a autonomia consagrada aos Municípios na Constituição Federal, ou seja, política, legislativa, administrativa e financeira, para sua auto-organização, não dá ensejo para afronta às Leis Maiores (...) e, porquanto a elas cabe o atendimento aos princípios consagrados.

Nesse contexto, é de rigor que a direção permanente da composição administrativa deva estar em mãos de profissionais abalizados, com formação peculiar e experiência atestadas, originadas da própria estrutura da Administração e, sem dúvida, devem ser indicados em face do perfil pregresso sob o aspecto do mérito laboral.

O alargamento dessa definição não traz qualquer benefício à Administração Pública, pelo contrário, provocará a interrupção e agredirá o primado constitucional da eficiência Administrativa, pois será pretexto desencadeador da desestruturação da organização, que deve, em última análise, buscar o interesse público.

A palavra de ordem da Administração Pública é a profissionalização dos quadros de funcionários, porquanto fundamental para a modernização, melhoria da eficiência e da efetividade da ação administrativa, o que passa, essencialmente, por uma reformulação crescente de redução do provimento de cargos por aspectos de confiança política. (...) De outra parte, em função didática acerca da inteligência dos cargos de livre provimento de natureza política, há considerar que tais admissões devem ser ordenadas a assegurar, ao Governo, a gerência sobre toda a Administração, com o intuito da confirmação das premissas insculpidas nas peças orçamentárias. Só assim caberá o concreto exercício do comando político (...).

Ora, constata-se dos autos (...) que, embora os cargos criados tenham denominação de direção, chefia e assessoria, não há subsídio algum (...) que evidencie o desempenho de funções de cunho político no âmbito administrativo (...) que identifique a 'confiança' como impulsionadora do beneplácito do provimento.

Ademais, vê-se que são funções técnicas, operacionais, burocráticas e, assim, permanente, que não podem ser submetidas ao livre provimento, eis que não possuem as atribuições eleitas pela Carta Máxima, ou seja, de direção, chefia e assessoramento. Deste modo, pouco se observa o liame da 'confiança' para o desenvolvimento das ações governamentais, o que sem dúvida, ofende os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, segurança jurídica e razoabilidade."

Em resumo, a análise do quadro funcional - máxima do contingente de cargos providos no exercício - evidencia que nem todos os cargos em comissão - criados e providos - se enquadram no disposto no inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal, como demonstrado ao longo do presente Voto.

Assim, resta confirmada a necessidade de, após minudente e criteriosa avaliação de cada cargo, de molde a identificá-lo ante a norma Constitucional mencionada, promover-se a reestruturação do quadro de pessoal, de sorte a possibilitar a manutenção de servidores em comissão na estrita conformidade do disposto no inciso V, do artigo 37, da Carta Magna.

No que concerne aos setores de Tesouraria e Almoxarifado, considerado superadas as questões suscitadas no relatório, acolhendo, assim, as justificativas a propósito interpostas.

Recomendação afigura-se-me pertinente, no que concerne à plena e rigorosa observância às Instruções deste Tribunal, bem como ao atendimento às recomendações emitidas.

De igual modo, em relação ao sistema AUDESP devem os números a ele informados guardar coincidência com os balanços da prestação de contas, impedindo as constatadas divergências que afrontam os princípios da evidenciação contábil e da transparência fiscal.

No que concerne ao processo Administrativo nº 1/2009, informa a Autoridade que, concluído o procedimento,

a matéria foi submetida ao Poder Judiciário, de modo que, na Comarca de Ribeirão Preto, tramita Ação Civil Pública (Improbidade Administrativa). Deve a fiscalização, em próxima inspeção, acompanhar o desfecho da demanda judicial em questão.

A Autoridade responsável aborda, em detalhes, os procedimentos inerentes aos ajustes nas variações ativas e passivas que deram ensejo às divergências noticiadas no relatório, envolvendo o resultado financeiro. A Fiscalização, em próxima inspeção, atestará se efetivamente, as diferenças restaram plenamente esclarecidas.

No mérito, ponho-me de pleno acordo 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 BOA ESPERANÇA DO SUL, ressaltando os atos dependentes de apreciação por esta Corte.

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

- a) que, ao elaborar as Leis Orçamentárias para os próximos exercícios, procure limitar ao índice de inflação estimada para o exercício, o percentual de despesa a ser determinado para abertura de créditos suplementares;
- b) que providencie a abertura de Conta Corrente bancária específica, destinada à movimentação da receita oriunda dos Royalties, a qual deve ser utilizada na conformidade da Legislação disciplinadora da espécie;
- c) que adote políticas públicas visando reduzir imediatamente à mortalidade infantil, assim como a incidência de gravidez precoce, dando maior ênfase aos segmentos carentes da população, a fim de imprimir tendência de convergência às médias estaduais;

d) que tome medidas visando ao aumento da qualidade do serviço público de educação, reduzindo o substantivo hiato existente em relação à média do ensino privado no Estado;

e) que, ao elaborar o próximo Plano Municipal de Saúde, proceda de modo a que do instrumento constem, os quantitativos financeiros;

f) que cumpra, fiel e integralmente, ao promover certames licitatórios e firmar os respectivos contratos, as normas aplicáveis na espécie, constantes da Lei nº 8.666/93 e alterações posteriores, devendo evitar que se reeditem, doravante, falhas semelhantes às consignadas no relatório de fiscalização;

g) que reveja a Legislação local e o quadro funcional, referente aos cargos de provimento em comissão, devendo, uma vez constatada irregularidade em face da norma Constitucional disciplinadora da espécie, promover medidas voltadas à respectiva reestruturação de modo a possibilitar que nele permaneçam cargos em comissão na exata conformidade do disposto no inciso V, do artigo 37, da Carta Magna;

h) que dê plena e integral observância ao disposto nas Instruções desta Corte;

i) que, doravante, proceda de modo a que coincidam entre si os números informados ao AUSESP e os constantes do balanço enviado na Prestação de Contas, em observância aos princípios da evidenciação contábil e da transparência fiscal;

j) que adote medidas voltadas para a eliminação, na medida do possível, de falhas ou irregularidades que, porventura, remanesçam dentre as consignadas no relatório de fiscalização, devendo a Administração, doravante, proceder de maneira a que não se repitam semelhantes impropriedades, mediante a fiel e plena observância às normas disciplinadoras de cada ato ou procedimento no qual se verificaram falhas, equívocos ou errônea de interpretação do regramento respectivo.

Oficie-se ao Ministério Público tendo em conta as impropriedades havidas no quadro de pessoal, que contempla cargos em comissão sem as características exigidas pela Constituição Federal.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

AOAG/mazs/GALF.