

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

CONTAS ANUAIS

106 TC-000051/026/09

Prefeitura Municipal: Dolcinópolis.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Onivaldo Batista.

Advogado(s): Aparecido Carlos Santana.

Acompanha(m): TC-000051/126/09 e Expediente(s): TC-007552/026/10, TC-020697/026/10, TC-029205/026/10 e TC-011549/026/11.

Fiscalizada por: UR-11 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-11 - DSF-II.

Constituem objeto de apreciação, no processo epigrafado, as contas anuais, atinentes ao exercício de 2009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE DOLCINÓPOLIS.

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 - elaborado pela fiscalização da Unidade Regional de Fernandópolis - revela a incidência de falhas e irregularidades que, envolvendo vários setores de atividade, resumem-se como segue:

1. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - A Lei Orçamentária Anual (LOA) continha autorização para abertura de créditos suplementares até o limite de 50% do orçamento da despesa. Portanto, em percentual superior à taxa de inflação estimada para o período.

2. ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - A taxa de mortalidade na população entre 15 e 34 anos é superior à média observada na Região de Governo e do próprio Estado de São Paulo; 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	0,00	12,93	12,50
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos) ²	0,00	14,78	14,50
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária) ³	211,90	113,72	120,70
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária) ⁴	3.389,80	3.498,90	3.656,90
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %) ⁵	4,17%	5,91%	7,10%

3. FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS - O confronto do Balancete Analítico da receita, com as informações emanadas dos órgãos concessionários - Secretaria Estadual da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional - revelou diferenças entre os valores informados e os contabilizados, envolvendo o IPVA IPI/EXP e FUNDEB. No caso, contabilizou-se a menor receita referente ao IPVA e a maior quanto aos demais.

4. ROYALTIES - A receita oriunda de royalties foi utilizada para "*pagamento de despesas diversas sem finalidade específica*", contrariando a Legislação pertinente.

5. ENSINO - a) Os registros oficiais indicavam investimento da ordem de 27,65% da receita oriunda de impostos. b) No entanto, a partir da exclusão de despesas não elegíveis, concluiu-se que o dispêndio efetivo atingiu 24,01% da receita. Assim, o investimento revelou-se inferior ao mínimo Constitucional; c) Não dispunha o Município de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério.

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.

6.LICITAÇÕES - a) Instaurou a Prefeitura, durante o exercício, 22 Certames Licitatórios (03 Tomadas de Preços, 19 Convites); b) A Administração firmou contrato com empresa especializada, objetivando a execução de serviços de "levantamento de dados e apuração de valores a serem recuperados junto ao INSS (...) e PASEP (...)", tendo o feito independentemente de certame licitatório, com fulcro no inciso II, do artigo 25, da Lei n 8.666/93. O ato de dispensa licitatória é questionado, eis que não restou demonstrada a notória especialização da contratada, em relação ao desempenho da atividade ajustada, nem o caráter de singularidade do objeto ajustado. A empresa contratada apresentou, com o fim de demonstrar a notoriedade, haver firmado contato semelhante com quatro Prefeituras Municipais, o que não preenche, efetivamente, os requisitos de que trata o § 1º, do artigo 25, da citada Legislação. Também há dúvidas quanto à singularidade do objeto ajustado, ante a possibilidade de execução por servidores da Prefeitura. Em resumo, o ato de inexigibilidade licitatória afigura-se irregular, por não encontrar respaldo no dispositivo legal invocado.

7.PESSOAL - Verificou-se o "pagamento de horas extras a servidores ocupantes de cargos comissionados".

8.TESOURARIA - a) É sabido que a Prefeitura mantinha disponibilidades financeiras em bancos estaduais, mas também em instituição financeira de caráter privado, o que caracteriza o desatendimento ao artigo 154, § 3º, da Constituição Federal. b) No que concerne às conciliações bancárias, apurou-se deficiências, já que não estão informando corretamente os saldos existentes, distorcendo, assim, as informações das disponibilidades.

9.INSTRUÇÕES - A Administração não atendeu, em sua integralidade, o disposto nas Instruções nº 2/08, deste Tribunal, já que encaminhou, de forma intempestiva, os documentos ao AUDESP relativos a todos os meses do exercício. Ainda, deixou de atender, em sua totalidade, recomendações constantes do Parecer referente às contas de 2007.

10.MATÉRIA EXTRAORDINÁRIA - a) Tramitando em conjunto, albergam matéria extraordinária os seguintes expedientes:

I - TC-007552/026/10 e TC-029205/026/10 - Os autos versam acerca de assuntos similares. Pelos documentos iniciais, o Ministério Público do Estado de São Paulo, por intermédio da Promotoria de Justiça de Jales - Dr. André Luis de Souza - comunica a instauração do Inquérito Civil nº 26/05, para o fim de apurar eventual acúmulo ilegal de cargos na área da Saúde e irregular contratação de médico. Encaminha, ainda, cópia de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta firmado com Municípios da região, inclusive Dolcinópolis, "*tendo em vista o acúmulo indevido de cargos na área da saúde (...)*". Segundo a fiscalização. O servidor (médico) não mais integra o quadro de pessoal da Prefeitura. Ainda enumera os servidores da área da Saúde e as respectivas cargas horárias.

II - TC-020697/026/10 - Por via do ofício nº EP-10.769, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, solicita o MM. Desembargador Venício Sales informações sobre as contas da Prefeitura no que concerne ao Pagamento de Precatórios, bem como o montante integral da mora judicial acumulada até o exercício de 2009. O expediente subsidiou a fiscalização ordinária e a elaboração do respectivo relatório.

Em virtude de regular notificação, ao processo adveio petitório por via do qual procura a autoridade esclarecer, ou descaracterizar as questões suscitadas no relatório de fiscalização.

A argumentação disposta no documento - o qual acompanha documentação comprobatória - resume-se conforme segue:

a) PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - Alega, em resumo, que "*não houve desrespeito à Legislação pertinente, pois o artigo 4º da Lei Orçamentária contém autorização para abertura (...) até o percentual de 50%, ficando dentro do limite autorizado (...)*". Acrescenta, que "*todos os créditos adicionais suplementares e especiais foram precedidos de autorização legislativa com classificação orçamentária até o elemento econômico, tudo dentro dos dispositivos legais pertinentes (...)*".

b) FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS - Procura esclarecer as divergências apontadas. O valor lançado do IPVA, conforme a

Autoridade, é aquele efetivamente registrado, acrescentando que o montante informado pela Secretaria da Fazenda refere-se ao valor bruto sem descontos. Já em relação ao IPI/EXP, afirma que a diferença (R\$ 1.552,91) refere-se ao tributo referente ao exercício anterior, registrado juntamente com o valor creditado do exercício em exame.

c) ROYALTIES - Alega que por se tratar "de valores de Pequena Monta (...), foram movimentados em conta vinculada (...) sem causar nenhum prejuízo ao Erário Público Municipal". O valor total, segundo a autoridade, era R\$ 91,18.

d) ENSINO - Em síntese, procura demonstrar a elegibilidade das parcelas glosadas, cujo retorno ao câmputo de investimento, pretende, com o que considera atendido o disposto no artigo 212, da Constituição Federal. Com relação aos Planos de Carreira, limita-se a afirmar que o Estatuto do Magistério "atende satisfatoriamente os direitos, deveres e obrigações do Pessoal do Magistério". No entanto, ressalta, diante do apontamento da fiscalização, que "providências serão adotadas para atender às finalidades específicas".

e) LICITAÇÕES - Em longa e detalhada abordagem, procura comprovar, diante da Legislação pertinente, a regularidade do ato de inexigibilidade licitatória questionado no relatório. A singularidade do objeto, segundo a Administração, no caso concreto, reside no fato de que, a consecução das atividades contratadas, "envolve conhecimentos específicos e peculiares, que exigem não apenas a profissionalidade, mas também sua especialização". Ainda conforme os esclarecimentos, o caráter de notoriedade da empresa contratada resulta demonstrado pelos "serviços prestados a diversos Municípios Brasileiros através de inexigibilidade/dispensa de licitação". A contratação direta "se originou porque diante da proposta que foi apresentada (...) demonstrou sua grande capacidade técnica na Recuperação de créditos oriundos do PASEP E INSS (...)". Do arrazoadado, constam, ainda, considerações sobre o conceito de notoriedade, inclusive citações doutrinárias. Assim, pretende-se comprovar a consonância do procedimento em questão com as normas legais disciplinadoras da matéria e, por conseguinte, considera-se deva ser desconsiderado o apontamento constante do relatório.

f) PESSOAL - Sustenta, em resumo, que não há impedimento ao pagamento de horário extraordinário a ocupantes de cargos em comissão. Isso porque, não obstante "a natureza do cargo ser de dedicação integral, não pode ser exigido que o servidor trabalhe além das quarenta (40) horas semanais, sem receber pelo tempo efetivo e extraordinário dedicado ao Serviço Público". Junta cópia de decisão do Tribunal de Contas da União segundo a qual "a permissão para pagamento de serviços extraordinários a servidores comissionados é considerada legal". Assim, considera regular o procedimento questionado.

g) TESOURARIA - Argumenta que tal "movimentação de pequena monta (...) torna-se necessária, haja vista que parte dos repasses do IPVA são creditadas numa conta específica daquela agência".

h) INSTRUÇÕES - Quanto às conciliações bancárias, procura justificar os óbices apontados, mas ressalta que "para o exercício de 2010 essa situação sofreu alterações, portanto, já se encontra regularizada".

A partir da análise dos argumentos interpostos, em confronto com o teor do relatório de fiscalização e demais elementos de instrução do processo, manifestações conclusivas emitiram os órgãos técnicos da Casa.

Em pronunciamento específico, a Assessoria Técnica, após avaliar os esclarecimentos intentados a propósito do investimento no Ensino, concluiu que a área educacional mereceu dispêndio em volume de recursos da ordem de 26,89% da receita oriunda de impostos. Permitiu-se o órgão técnico, acolhendo os esclarecimentos, refazer o cálculo de investimento no setor, com o retorno de parcelas anteriormente glosadas, por considerá-las, efetivamente, elegíveis no setor. Mas, no que concerne ao FUNDEB, apurou, em virtude de necessário ajuste, que o total despendido, no curso do exercício, limitou-se a 91,45%, aquém, portanto, do volume mínimo aplicável, segundo o disposto no § 2º, do artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/07. Observa, por outro lado, que o valor excedente despendido no Ensino global, "superou a diferença faltante do FUNDEB (...)".

A Secretaria-Diretoria Geral, em Parecer de mérito, opina porque se emita Parecer Favorável à aprovação das contas em apreço.

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

- 1) O investimento no Ensino atingiu 26,89% da receita oriunda de impostos (volume de recursos apurado pela Assessoria Técnica que, acolhendo justificativas advindas do órgão de origem, permitiu-se refazer o cômputo de investimento no setor);
- 2) O total de recursos oriundos do FUNDEB atingiu 91,45% (percentual apurado pela Assessoria Técnica, após necessários ajustes);
- 3) Dos recursos do FUNDEB, o correspondente a 90,64% foi direcionado aos profissionais do Magistério;
- 4) Em prol do desenvolvimento dos Programas e Ações de saúde, a Administração aplicou 18,26% da receita;
- 5) A despesa com Pessoal e Reflexos atingiu 40,80% da Receita corrente Líquida.
- 6) O resultado da Execução Orçamentária evidencia déficit de 2% da receita arrecadada;
- 7) O resultado financeiro do exercício foi negativo em R\$ 153.415,95. Em relação ao exercício anterior (déficit de R\$ 20.408,23), verifica-se uma evolução da ordem de 651,74%.
- 8) O resultado econômico revelou-se positivo em R\$ 5.417,07. Em relação ao exercício anterior (positivo em R\$ 1.107.471,20), constata-se um decréscimo da ordem de 99,51%;
- 9) O saldo Patrimonial sofreu ligeira evolução, ao passar de R\$ 2.915.672,16 para R\$ 2.921.089,23. O acréscimo correspondeu a 0,19%.

- 10) A Dívida Consolidada Líquida, ao final do exercício, importava em R\$ 276.875,77, o equivalente a 3,85% da Receita Corrente Líquida. Verifica-se um decréscimo em relação a 2008, quando alcançava 4,56% da RCL.
- 11) Aos Agentes Políticos - Prefeito e Vice-Prefeito atribuíram-se, a título de subsídio, valores consentâneos com a norma de fixação.

É o relatório.

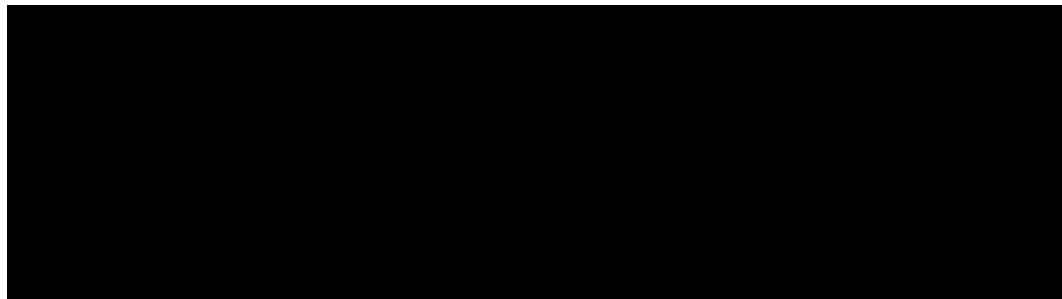
AOAG/mazs/GALF.

Contas anuais, atinentes ao exercício de 2009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE DOLCINÓPOLIS.

Aplicou a Administração, em favor do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde, volume de recurso da ordem de 18,26% da receita. Confirma-se, portanto, o pleno atendimento ao disposto no inciso III, do artigo 77, do ADCT, da Constituição Federal.

Do ponto operacional, a situação da saúde pública do Município é positiva. No caso de Dolcinópolis, verifica-se que as taxas de mortalidade ao longo do tempo não são excessivas, podendo se considerar os valores elevados observados em 2009 como atípicos. De fato, a pequena dimensão populacional da Municipalidade, em torno de 2.085 habitantes, amplia significativamente a variação dos indicadores. Por conseguinte, torna-se essencial a análise da tendência dos principais indicadores de saúde pública. Os dados estão expostos na Tabela 01.

Tabela 01



A Folha de Pagamento - Pessoal e Reflexos - absorveu o equivalente a 40,80% da Receita Corrente Líquida. Manteve-se o dispêndio dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O resultado da Execução orçamentária evidencia déficit correspondente a 2,00% da receita arrecadada.

O déficit financeiro do exercício importou em R\$ 153.415,95. Em relação a 2008, verifica-se um aumento de 651,74%. O déficit do exercício anterior importou em R\$ 20.408,23.

O resultado econômico, por sua vez, revelou-se positivo. Mas o superávit obtido no exercício em exame (R\$ 5.417,07) revelou-se aquém do superávit de 2008, que importou em R\$ 1.107.471,20.

O saldo patrimonial evoluiu ligeiramente, ao passar de R\$ 2.915.672,16 em 2008, para R\$ 2.921.089,23. O aumento foi de 0,19%.

A Dívida Consolidada Líquida importava, ao término do exercício em R\$ 276.875,77, o que equivalia a 3,85% da Receita Corrente Líquida. No exercício anterior, a dívida correspondia a 4,56% da RCL. Logo, constata-se, em relação ao exercício anterior, diminuição da ordem de 0,71% da RCL.

Até aqui, o panorama processual autoriza a que se qualifique como boa, correta, a gestão de que se cuida, na medida em que a ação administrativa pautou-se pela correção e legalidade, no que tange aos aspectos estudados.

A uma, porque em benefício da área da Saúde, investiu considerável volume de recursos - bem além do mínimo constitucional - sem contar que, para pagamento de pessoal, despendeu montante inferior aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A duas porque, os índices econômico-financeiros revelaram-se positivos em parte, sendo lícito salientar que o déficit orçamentário manteve-se em patamar ínfimo, perfeitamente administrável, mesmo porque insuscetível de causar maiores entraves ou prejuízos ao subsequente orçamento. O déficit financeiro, igualmente, conquanto haja sofrido considerável decréscimo em relação ao exercício de 2008, não representa magnitude tal a ponto de acarretar desequilíbrio das contas.

A três, porque, no decurso do exercício em apreço, a Dívida Consolidada Líquida, que já se mantinha em patamar perfeitamente tolerável - restringia-se a 4,56% da

Receita Corrente Líquida - sofreu considerável decréscimo, ao passar para o equivalente a apenas 3,85% da RCL. É evidente que a extinção dos compromissos financeiros é absolutamente possível, sem necessidade de maiores esforços.

Em contrapartida, marcaram a gestão em apreço, limitadas ao ângulo administrativo, falhas, equívocos e irregularidades, envolvendo alguns setores e segmentos de atividade.

Há que se reconhecer, porém, que, dentre o conjunto de imperfeições, destacam-se deslizes de menor significância, formais mesmo, afigurando-se, por sua natureza, incapazes de refletir, negativamente, no mérito da gestão.

Alia-se, a essa circunstância, o fato de que, em parte, os óbices acabaram insubsistentes, eis que plausivelmente justificados ou esclarecidos.

Mas, é de todo conveniente analisar cada questionamento, em confronto com as respectivas considerações de defesa, segundo a ordem em que se inserem no relatório de fiscalização.

Pois muito bem.

No tocante aos instrumentos de planejamento de gestão, não me afiguram satisfatórios os argumentos postos à análise, de maneira que íntegro remanesce, sob esse aspecto, o relatório de fiscalização. A rigor, a Lei Orçamentária Anual (LOA) possibilitava, como limite de créditos suplementares, o equivalente a 50% do orçamento da despesa. O índice permitido - nem é preciso afirmar - superava, de longe, o limite da razoabilidade, afigurando-se excessivo, a ponto de sugerir a descaracterização do orçamento.

O posicionamento corrente, já consolidado no âmbito desta Corte, é que a autorização constante da Lei Orçamentária Anual (LOA) deve situar-se em patamar assemelhado ao índice de inflação destinado para o exercício, sob pena de desvirtuar-se o orçamento, tornando-o mera peça de ficção.

Sempre é oportuno lembrar que o Projeto de Lei Orçamentária tem como papel expor ao Legislativo a forma como o Executivo tenciona conduzir a Resolução dos problemas financeiros e econômicos da localidade, recebendo, com a sua aprovação, a concordância dos representantes do povo.

Desta forma, a autorização para abertura excessiva de créditos suplementares, em nível muito superior à taxa de inflação projetada, descaracteriza o processo democrático em que se decide a alocação dos recursos públicos, devendo, logo, ser evitada.

De todo modo, vem esta Corte, diante de situação semelhante, recomendando aos órgãos jurisdicionados, à margem do Parecer, que evitem congênere procedimento.

No que se refere à fiscalização das receitas - especificamente as divergências anotadas - permito-me conferir razoabilidade à argumentação posta à análise, de maneira que considero esclarecidos os óbices registrados, sem deixar de recomendar à Administração que, a partir de rigoroso controle e pertinente registro de receitas, procure evitar, doravante, a incidência de semelhantes divergências.

No que concerne à receita oriunda de Royalties, não merece acolhida, em absoluto, a justificativa interposta, na medida em que, conforme documento emanado da própria Administração, os recursos foram *"utilizados para pagamento de despesas diversas sem formalidade específica"*, ou seja, em desobediência à Legislação pertinente. Ora, tal receita, que deve ser movimentada em conta vinculada, há que ser destinada, de acordo com a Legislação específica, e conforme o disposto no artigo 24, do Decreto Federal nº 1/91, em programas relacionados à energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico. Logo, deve a Administração, doravante, proceder na exata conformidade da Legislação, no que se refere à utilização da receita oriunda de royalties, que se destina a finalidades específicas. Nesse sentido, recomendação, à margem do Parecer alcançará o órgão de origem.

É sabido que, independente de certame licitatório - mediante ato de inexigibilidade de licitação - a Administração firmou contrato com a empresa URBIS - Instituto de Gestão Pública, objetivando a "prestação de serviços especializados para levantamento de dados e apuração de valores a serem recuperados junto ao INSS (...) e PASEP (...)". Deixo de analisar, por ora, a matéria, preferindo reservá-la para exame e apreciação autônoma. É que, de fato, a matéria reveste-se de polêmica e exige detida análise e avaliação, o que, certamente, demanda instrução complementar em procedimento específico.

Argumento idêntico se afirme no que tange ao pagamento de horas extras a ocupantes de cargos em comissão. Despesas dessa natureza revelam-se irregulares, posto que indevidas, em face da própria natureza das atividades pertinentes. Esta E. Corte, em diversas oportunidades, julgou irregular o procedimento em questão, merecendo destaque as decisões exaradas nos processos TC-000141/026/02, TC-800345/516/02 (ref. TC-2796/026/02) e TC-800020/111/01. No mesmo sentido, decisão emanada do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, como lembra a zelosa fiscalização:

"Funcionário público Municipal - Cargo em Comissão - regime Estatutário - pretensão ao pagamento de horas extras - Falta de previsão legal - Impossibilidade" (Ap. Civ. 148.855-5/10-00-Rel. Des. Alves Bevilacqua - J. 24/08/2004".

Assim sendo, permito-me reservar a matéria para apreciação em autos apartados, a ser formado mediante a extração das peças pertinentes do processo.

Ainda a propósito, merece abordagem específica a matéria, no que se refere aos cargos de provimento em comissão, fundamentalmente quanto à sua consonância com o disposto no inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal.

Como é sabido, vem esta E. Corte, uma vez configurada a hipótese em que os cargos comissionados não preenchem os requisitos Constitucionais, recomendando aos órgãos jurisdicionados que procedam a reestruturação do

quadro funcional, de modo a possibilitar que nele permaneçam cargos na exata conformidade do preceito Constitucional.

No caso da Prefeitura de Dolcinópolis, é possível identificar, pela análise dos cargos - notadamente suas nomenclaturas - que, ao menos em parte, não revestem das características inerentes aos cargos de provimento em comissão a que se refere à norma constitucional disciplinadora da espécie. Pode-se perceber que, de fato, qualificam-se como permanentes, passíveis de provimento mediante concursos públicos.

A constatação resulta de pequena amostra - exatamente a relação dos servidores, beneficiados com o pagamento de horas extras - sendo oportuno ressaltar que o assunto em questão não foi objeto de considerações em relatório de fiscalização, de sorte que, por consequência lógica, não constituiu objeto de contrarrazões por parte da Administração.

Inicialmente, é possível inferir que o contingente de servidores em comissão, levando em conta o quadro funcional, supera o razoável, sendo mesmo excessivo, pois atinge praticamente 20% do total - 33 cargos de provimento em comissão, para 170 cargos que integram o contingente funcional.

De fato, no quadro funcional da Prefeitura figuram cargos - ao menos alguns citados no relatório - que, providos em comissão, não preenchem, todavia, os requisitos constitucionais de que trata o inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal. Pode-se perceber, sem dificuldades, que se qualificam como permanentes, já que as atividades por eles requeridas são comuns à rotina administrativa dos respectivos setores. Dentre estes, merecem destaque - apenas para citar alguns - os cargos de "Assessor de Serviços Gerais", "Assessor de Creche" e "Chefe da Área de Praças e Jardins". No primeiro caso, além de não se inserir, efetivamente, no conceito de cargos comissionados - já que as atividades pertinentes confundem-se com serviços rotineiros - causa espécie o número de ocupantes, sendo mesmo difícil crer que a área de serviços gerais necessite, de fato, de 02 Assessores, levando em conta, principalmente, o porte do Município e o respectivo

quadro funcional. No segundo caso, igualmente, não parece razoável a necessidade do provimento de semelhante cargo, já que é impossível inferir seja necessário um Assessor especializado para administrar uma creche, segmento que, à parte a sua importância no contexto da gestão - não exige, certamente, demanda de atividade que requeira o consenso de Assessor.

Em resumo, alguns exemplos colhidos de pequena amostra dão a dimensão da problemática que, certamente, atinge a Prefeitura Municipal, de cujo quadro funcional é possível, a toda evidência, extrair cargos outros cujas atividades não se revestem de qualquer especialidade, responsabilidade extraordinária, nem necessidade de confiança do Administrador, pelo que não preenchem os requisitos constitucionais.

A rigor, a natureza dos cargos em comissão difere, em absoluto, das atividades inerentes aos ocupantes de cargos de caráter permanente, como ensina o saudoso Prof. Hely Lopes Meirelles:

"A investidura efetiva é própria dos cargos do Quadro Permanente da Administração, ocupados pela grande maioria do funcionalismo, com provimento inicial por concurso, para o desempenho de atividades técnicas e administrativas do Estado, com o caráter de exercício permanente, à investidura em comissão e 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, providas nos altos Postos do Estado, para o desempenho de funções diretivas ou missões transitórias características de múnus público".

O que se extrai de tal conceituação é 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.

A matéria ora questionada foi devidamente abordada pelo E. Plenário desta Corte, nos autos do processo TC-001769/026/08, em decisão de 12.05.2010, em sede de Pedido de Reexame. Enquadra-se perfeitamente no caso concreto o entendimento então firmado.

Permito-me, pois, transcrever excertos do Voto então proferido:

"Deste modo, em que pese o recorrente anexar aos autos a Lei Complementar n° 230, de 31/01/05 e o Decreto n° 5.005, de 10/06/05, não há como arredar a gravíssima falha anotada no respeitável Parecer, porquanto as diversas nomeações de livre provimento não dizem respeito, no âmago da definição, apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

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 a afronta às leis maiores (...) e, porquanto a eles cabe o atendimento aos Princípios consagrados.

Nesse contexto, é de rigor que a direção permanente da composição administrativa deve estar em mãos de profissionais abalizados, com função peculiar e experiência atestada, originados da própria estrutura da Administração e, sem dúvida, devem ser indicados em face do perfil pregresso sob o aspecto do mérito laborial.

O alargamento desta 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 de eficiência e da efetividade da ação administrativa, o que passa, essencialmente, por uma reformulação crescente de redução do provimento de cargos nos 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, permanentes, 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 aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, segurança jurídica e, razoabilidade."

No caso concreto, levando em conta a denominação dos cargos - ao menos alguns analisados - e as atribuições a eles conferidas, que não se enquadra o tipo de provimento, com o disposto no inciso V, do artigo 37, da

Constituição Federal, porque, em se tratando de atividades administrativas de rotina, desvestidas de qualquer excepcionalidade, as atribuições são absolutamente passíveis de execução por parte de servidores efetivos, nomeados em virtude de concurso público.

Assim é que, no caso particular, entendo deva a Administração promover rigorosa análise dos cargos de provimento em comissão, de modo a identificar possível dissonância com o disposto no inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal, procedendo em caso positivo, a reestruturação do quadro de Pessoal, de sorte a possibilitar a manutenção de servidores em comissão na estrita conformidade do contido no dispositivo mencionado. Nesse sentido, recomendação, à margem do Parecer, alcançará o órgão de origem.

No que concerne à Tesouraria, não é possível inferir, do argumento interposto se, de fato, mantém a Prefeitura disponibilidades de caixa em banco de natureza privada. Informa-se, apenas, que *"parte dos repasses do IPVA são creditados numa conta específica daquela agência"*. Seja como for, impende reiterar o entendimento, várias vezes externado, no sentido de que o dispositivo Constitucional - § 3º do art. 164 - veda a manutenção de disponibilidade financeira, ou a chamada conta-movimento, o que não se confunde com a simples arrecadação de tributos, cujos valores, imediatamente, ingressam nas instituições onde mantém os municípios contas correntes regulares. Desse modo, uma vez que se destinem a mera arrecadação de tributos, não constitui irregularidade a manutenção de contas em bancos privados, desde que os valores respectivos sejam transferidos, periodicamente, para a chamada conta-movimento.

Farei constar, ao final do Voto, recomendação, endereçada ao órgão de origem, no sentido da rigorosa observância ao disposto nas Instruções desta Corte.

Os Expedientes TC-007552/026/10 e 029205/026/10 - que tratam de assunto idêntico - seguirão juntamente com o processo principal, já que atenderam aos fins a que se destinavam. O mesmo ocorre em relação ao congênere 020697/026/10, oriundo do E. Tribunal de Justiça que, em

resposta, recebeu as informações solicitadas, envolvendo precatórios judiciais.

Já o Expediente TC-011549/026/11 será desmembrado do processo, para posterior retorno ao órgão de instrução, para subsidiar futuras fiscalizações.

A questão do ensino público municipal, por sua indiscutível relevância, constitui capítulo à parte, no contexto do processo ora em apreciação.

Em primeiro lugar, do ponto de vista operacional, de acordo com a métrica de avaliação do Ministério da Educação, a despeito do não cumprimento da meta fixada para 2009, o desempenho da rede pública municipal é inequivocamente positivo. De fato, sua nota é similar ao valor obtido pelas escolas particulares de ensino no Estado de São Paulo, tendo sido inclusive inteiramente revertida a queda de performance verificada em 2007. Os dados estão expostos na Tabela 02.

Tabela 02

Ensino Fundamental						
	IDEB Observado			Metas Projetadas		
Ano	2005	2007	2009	2007	2009	2011
Anos Iniciais Dolcinópolis	6,6	5,8	6,8	6,6	6,9	7,1
Anos Iniciais Média Rede Privada	6,5	6,4	7,2	6,6	6,8	7,1

Não obstante, a despeito da situação favorável, os registros oficiais revelavam investimento da ordem de 27,65% da receita oriunda de impostos. Todavia, apurou a Fiscalização, excluídas algumas parcelas inelegíveis, que, na verdade, o dispêndio no setor limitou-se ao equivalente a 24,01%, inferior, portanto, ao mínimo Constitucional.

A Assessoria Técnica desta E. Corte, em extenso e detalhado trabalho, emitido em função da análise das justificativas e demais elementos de instrução do processo, concluiu que, na verdade, o dispêndio em prol da manutenção e do desenvolvimento do Ensino atingiu, exatamente, 26,89% da receita oriunda de impostos. Isso por considerar, de fato, elegíveis, ao menos em sua maioria, as despesas anteriormente glosadas.

Isto posto - mesmo por concordar plenamente com o órgão técnico - tenho como atendido, plena e satisfatoriamente, o disposto no artigo 212, da Constituição Federal.

Por outro lado, no que se refere aos recursos oriundos do FUNDEB, tem-se que - ainda de acordo com a Assessoria Técnica - o total despendido restringiu-se ao equivalente a 91,45%, aquém, portanto, do mínimo a que se refere o § 2º, do artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/07.

A propósito, permito-me adotar posicionamento externado, em face de situação similar, haja vista a absoluta identidade de matérias.

Pois bem.

No caso concreto, a Prefeitura de Dolcinópolis, não apenas atendeu, de maneira satisfatória, o disposto no artigo 212, da Carta Magna, como investiu, além do mínimo obrigatório, exatamente, 1,89%, pois a despesa atingiu 26,89% da receita oriunda de impostos. É óbvio que tais investimentos beneficiaram o Ensino básico.

Equivale afirmar, o volume de recursos investido em excesso ultrapassou, de forma considerável, a módica quantia, equivalente a 3,55%, dos 95% a que se refere o citado dispositivo legal. O valor em excesso, além dos 25%, importava em R\$ 107.016,23, enquanto a diferença da receita do FUNDEB, para completar os 95%, somava o valor de R\$ 19.413,29.

Nos autos do Processo TC-1894/026/08, o e. Plenário desta Corte acolheu o posicionamento firmado pelo Eminentíssimo Substituto de Conselheiro Marcos Renato Böttcher, de cujo Voto vale a pena transcrever alguns excertos:

*"No que concerne à aplicação por recursos do FUNDEB, que, na verdade, teve peso secundário na r. decisão combatida, penso que a anomalia identificada, de igual modo, deve ser eliminada da fundamentação.
É que, revendo os elementos do processo, conclui-se que é possível considerar atendida a regra do artigo 21, § 2º, da Lei 11.494/07.*

Inferese das peças processuais que a aplicação no ensino global atingiu o equivalente a 25,86%, cujo excedente corresponde ao montante de R\$ 1.887.820,00, ao passo que a diferença do FUNDEB é de somente R\$ 229.534,73;

Assim sendo, no contexto ora delineado, não há razões para que se mantenha o juízo de reprovação no que tange a esse tópico, uma vez que o comando constitucional foi atendido com relativa folga, de tal modo que, para se atingir a meta prevista no artigo 21, § 2º da Lei 11.494/07, bastava apenas que a Municipalidade fizesse o cancelamento do empenho efetivado com os recursos próprios e promovesse o empenhamento correto, onerando a rubrica do FUNDEB.

Aliás, tal entendimento foi adotado em diversas decisões deste Tribunal, valendo destacar aquelas proferidas nos processos TC-001942/026/08 (PM Caçapava), TC-001853/026/08 (PM Piedade), TC-001583/026/08 (PM Cosmópolis), TC-002081/026/08 (PM São Sebastião da Gramma), TC-002044/026/08 (PM de Pradópolis), TC-002061/026/08 (PM de Fernandópolis) e TC-002165/026/08 (PM de Trabiju), assim como o TC-00446/026/09 (PM de Ipuã), que (...) a E. Primeira Câmara aprovou na sessão de ontem.

Destarte, como exposto no VOTO originário, alguns valores glosados pela auditoria foram reintegrados ao cálculo da aplicação do FUNDEB, de sorte que ao se agregar também a parcela a maior da aplicação com recursos próprios, qual seja, R\$ 1.887.820,00, pode se reconhecer um investimento equivalente a 96,81% dos recursos recebidos, dos quais 60,54% destinaram-se aos Profissionais do Magistério, restando, portanto, satisfeitas as normas incidentes.

No caso particular, vislumbra-se situação absolutamente semelhante, configurando-se, portanto, a hipótese citada. Isso porque, neste caso, o volume de recursos que ultrapassou os 25% atingiu R\$ 107.016,23,

enquanto a diferença faltante do FUNDEB para atingir os 95% limitou-se ao valor de R\$ 19.413,29, valendo acrescentar que o equivalente a 90,64% do total foi destinado aos Profissionais do Magistério. Vale ressaltar, ainda, que a parcela diferida, mantida em conta específica, foi utilizada no primeiro trimestre do exercício seguinte.

Assim sendo, vejo razões para adotar posicionamento semelhante, haja vista - é bom repetir - a perfeita identidade de matérias.

No mérito, coloco-me de inteiro 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 conas anuais, relativas ao exercício de 2009, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE DOLCINÓPOLIS**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

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

- a) que, ao elaborar as leis orçamentárias para os próximos exercícios, procure limitar, ao índice inflacionário estimado para o período, o percentual da despesa determinado para abertura de créditos suplementares;
- b) que, em relação à receita oriunda de royalties, proceda de conformidade com a legislação disciplinadora da espécie, utilizando-a para as finalidades a que se refere o artigo 24 do Decreto Federal nº 1/91;
- c) que promova as medidas necessárias à elaboração de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério;
- d) que observe, com rigor, o disposto nas Instruções desta Corte e atenda as recomendações exaradas em processos de prestações de contas;
- e) que promova medidas voltadas para a eliminação, na medida do possível, de falhas e irregularidades que, porventura, remanesçam dentre as consignadas no

relatório de Auditoria, devendo a Administração, doravante, proceder de modo a evitar que 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 interpretação do regramento respectivo.

- f) que promova rigorosa análise dos cargos em comissão, de modo a identificar possível dissonância com o disposto no inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal, devendo proceder, em hipótese positiva, a reestruturação do quadro de Pessoal, de forma a possibilitar que nele permaneçam cargos em comissão, na exata conformidade do disposto no preceito Constitucional citado.

Determino, outrossim, a autuação dos seguintes processos:

- 1) Processo próprio, para análise autônoma e individualizada do Contrato direto firmado com a empresa URBIS - Instituto de Gestão Pública, objetivando a execução de serviços para levantamento de dados e apuração de valores a serem recuperados junto ao INSS - Instituto Nacional de Seguro Social e PASEP - Programa de Apoio à Formação do Patrimônio do Servidor Público (fls. 43/46, 84/94 e 208/257, do Processo Principal e, 499/537, do Anexo III).
- 2) Processo apartado, para exame da matéria relativa ao pagamento de horas extras à servidores ocupantes de cargos em comissão (fls. 50/51; 198/207, do Processo Principal e, 582/599, do Anexo III).

Determino, outrossim, o desmembramento do Expediente TC-011549/026/11 e posterior retorno ao órgão instrutivo, para o fim de subsidiar futuras inspeções "in loco", no que se refere, fundamentalmente, ao objeto do Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre a Prefeitura e o Ministério Público do Estado de São Paulo.

Determino, por fim, em atendimento ao Ofício EP-10.7690 (processo EP-08108/96), constante do Expediente TC-020697/026/10, oriundo do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a expedição de Ofício, endereçado à Diretoria de Execução de Precatórios, remetendo-se-lhe cópias dos

documentos de fls. 38/39, do Processo Principal e, 471/475, do Anexo III.

Por fim, oficie-se ao Ministério Público tendo em conta a existência de diversos cargos em comissão sem as características impostas pela Constituição Federal.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

AOAG/mazs/GALF.