

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

CONTAS ANUAIS

107 TC-000159/026/09

Prefeitura Municipal: Santa Bárbara d'Oeste.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Mário Celso Heins.

Advogado(s): Jairo Josef Camargo Neves, Sérgio Camargo Rolim, Manoel Garcia Ramos Neto, Sheila de Cássia Giusti Fernandes e outros.

Acompanha (m): TC-000159/126/09 e Expediente(s): TC-003852/003/08, TC-002304/003/09 e TC-003153/003/09.

Fiscalizada por: UR-3 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

Em apreciação, as contas anuais, relativas ao exercício de 2.009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE.

Resultante de inspeção "*in loco*", o relatório do órgão de instrução reflete a gestão em apreço, envolvendo os aspectos Administrativo, Econômico-Financeiro, Contábil e Patrimonial.

O relatório elaborado pela Unidade Regional de Campinas revela a incidência de falhas e irregularidades, cuja descrição, em resumo, observa-se a seguir:

1. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - O Plano Plurianual não estabelece custos e metas físicas por programa de governo, prejudicando a avaliação das políticas públicas municipais; A Lei de Diretrizes Orçamentárias não possui critérios para a concessão de auxílios, subvenções, contribuições e outras modalidades de repasses a entidades do terceiro setor, em descumprimento ao Inciso I, do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal.
2. ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - A incidência de gravidez precoce na Municipalidade é superior à média observada na Região de Governo de Campinas; 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	8,30	9,46	12,56
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)²	9,23	11,17	14,56
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)³	107,89	109,43	120,75
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)⁴	3.426,29	3.467,60	3.656,94
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)⁵	6,78%	6,60%	7,13%

3. RENÚNCIA DE RECEITAS - Concessão irregular de anistia de juros e multa devidos por contribuintes com débitos com a Administração, além de remissão de imposto (ISSQN) e demais acréscimos sobre a operação de beneficiamento de peças de terceiros (retífica, brunimento e aplicação de cromo), em inobservância ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
4. CIDE - A receita arrecadada, montando R\$ 215.958,84, não foi aplicada no exercício em exame, evidenciando ineficiência e falta de planejamento.
5. ROYALTIES - O Município não movimenta a receita de royalties em conta vinculada, ensejando o desvio de finalidade, vedado pelo artigo 8º, Parágrafo Único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
6. APLICAÇÃO NO ENSINO - O Município não deu cumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal em decorrência da aplicação de apenas 24,91% das receitas com o setor; Glosas no valor de R\$ 2.783.394,83, ou seja, equivalente a 1,80% das receitas de impostos e

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.

- transferências, em função de restos a pagar não quitados em 31.01.2010.
7. SAÚDE - Glosas somando R\$ 467.541,73, em função de restos a pagar não quitados em 31.01.2010.
 8. TRANSFERÊNCIAS À CÂMARA DOS VEREADORES - Os repasses dos duodécimos não foram realizados até o dia 20 de cada mês, em afronta ao artigo 29A, § 2º, Inciso II, da Constituição Federal.
 9. OUTRAS DESPESAS - Inúmeras falhas formais nos processos de despesa em regime de adiantamento, incluindo a ausência de justificativas dos objetivos e finalidade, além da comprovação dos gastos por meio de cupons/notas fiscais sem qualquer referência ao Executivo Municipal inexistindo ainda a própria descrição das mercadorias adquiridas.
 10. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS - Insuficiente planejamento orçamentário, tendo em vista que os créditos adicionais, transposições, remanejamentos e transferências "significaram 35,23% da despesa inicial", em desrespeito "ao princípio basilar de responsabilidade fiscal, previsto no artigo 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00"; Realização de transposição, remanejamento e transferência de recursos orçamentários por meio de Decretos Municipais, em inobservância ao artigo 167, Inciso VI, da Constituição Federal.
 11. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS - Não encaminhamento de convênio celebrado com Santa Casa de Misericórdia de Santa Bárbara D'Oeste, em 05/10/2009, no valor de R\$ 15.747.856,92, em desatendimento às Instruções deste E. Tribunal de Contas.
 12. LICITAÇÕES - Evidências de restrição à competição na Concorrência Pública nº 02/2009, visando à alienação de lotes de terrenos vez que, além da participação de apenas um proponente, foi exigida a apresentação de garantia de 5% do valor da avaliação em dinheiro ou cheque administrativo, valor correspondente a R\$ 438.160,44, em inobservância ao artigo 3º, caput e § 1º, Inciso I da Lei nº 8.666/93; No Convite nº 38/2009, objetivando a contratação de consultoria jurídica especializada pelo período de cinco meses, na importância de R\$ 60.000, verificou-se "errôneo enquadramento da modalidade de licitação, pois o dispêndio do montante de R\$ 120.000,00 em dez meses", devido à prorrogação do ajuste, implica a modalidade de Tomada de Preços, configurando o desatendimento ao

artigo 23, Inciso I, da Lei nº 8.666/93; No Convite nº 64/2009, cujo objeto era a aquisição de 3.350 cestas de natal para funcionários, dois participantes apresentaram *"a mesma proposta financeira"*, tendo sido habilitado apenas um, sem a realização de sorteio em ato público, como previsto no edital, contrariando assim ao disposto no Artigo 43, Inciso V, da Lei nº 8.666/93; No Pregão Presencial nº 75/2009, visando à contratação de empresa para prestação de serviços de impressão com fornecimento de *hardware, software*, suprimentos e manutenção, no valor de R\$ 574.800,00, exigência editalícia demasiadamente detalhada determinou a desclassificação de quatro das cinco proponentes, configurando a violação dos *"princípios da isonomia e competitividade estabelecidos pelo art. 3º, caput, da Lei de Licitações, bem como o dispositivo constante no § 1º, inc. I, deste mesmo art. 3º"*.

13. DISPENSAS/INEXIGIBILIDADES - Assinatura da revista *"Recreio"*, publicada pela Editora Abril S/A, por R\$ 176.950,80, e da revista *"Picolé"*, publicada pela Ediouro Publicações de Passatempos e Multimídia Ltda., pelo valor de R\$ 50.400,00, por inexigibilidade, a despeito da existência no mercado de *"outras editoras com publicações similares, o que descaracteriza seu enquadramento"* no artigo 25, inciso I, da Lei nº 8.666/93; Contratação de empresa especializada na administração, gerenciamento e fornecimento de cartões magnéticos para o pagamento de benefícios de alimentação aos servidores municipais por dispensa de licitação, supostamente em emergência, apesar da existência de tempo suficiente para a realização de nova concorrência após o término do ajuste contratual anterior, caracterizando *"falta de planejamento da Administração (...)"*; Contratação emergencial de empresa especializada na prestação de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos de saúde, em decorrência da inércia do Executivo Municipal, após o final da vigência do ajuste anterior, tornando *"inaceitável (...) o enquadramento da presente situação na hipótese de dispensa prevista no art. 24, inc. IV, da Lei de Licitações"*.
14. CONVÊNIO - Manutenção de convênio com a APAE para a exploração de zona azul do Município, sem realização de licitação, não obstante recomendação deste Tribunal para regularização da concessão;
15. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS - Descumprimento.

16. PESSOAL - Servidores admitidos em regime de comissão, ocupando cargos sem atribuição de chefia, direção ou assessoramento, além de exigência de escolaridade mínima incompatível, em inobservância ao determinado pelo artigo 37 da Constituição Federal; Ausência de convênios com órgãos de outras esferas de governo para a cessão de servidores públicos municipais, em contrariedade ao exigido pelo artigo 62 da Lei Complementar nº 101/00; Pagamento de horas-extras em quantidade superior ao máximo imposto pela Consolidação das Leis Trabalhistas; Inexistência de critérios objetivos para o pagamento de gratificações; Inobservância ao artigo 225 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº. 3.048/99, em virtude do pagamento direto, "*sem transitar pela folha de pagamento*", a servidores que participaram de campanhas de vacinação no Município diretamente.
17. REGIME PREVIDENCIÁRIO - Ausência de retenção, nos proventos dos inativos pagos com recursos do tesouro municipal, que recebem acima do teto estabelecido pelo RGPS, do valor correspondente da contribuição exigida pelo artigo 40, § 18, da Constituição Federal.
18. TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS - Não apresentação dos extratos bancários e as respectivas conciliações para a conclusão do exame de tesouraria realizado *in loco*;
19. ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES\INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL - Inobservância às disposições das Instruções nº 2/2007, em razão da não envio ou ainda da entrega intempestiva de inúmeros documentos devidos, assim como pela não prestação de informações relativas ao Sistema AUDESP;
20. SISTEMA AUDESP - Demonstrativos da prestação de contas da Municipalidade em dissonância com os documentos apresentados via sistema AUDESP, em descumprimento aos princípios da transparência, conforme artigo 1º, § 1º, da LRF, e o da evidenciação contábil, consoante artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64.
21. MATÉRIA EXTRAORDINÁRIA - Resumem-se aos conteúdos dos expedientes em anexo, que tramitam em conjunto:

I - TC-003852/003/08 - Trata-se de comunicação do Executivo Municipal referente aos procedimentos administrativos originados de sindicâncias internas, em cumprimento à decisão desta Egrégia Corte, no exame das contas do exercício de 2008. O órgão de instrução apurou "*a devida conclusão das Sindicâncias nºs 113/08,*

114/08 e 121/08" e que "se encontram em andamento as sindicâncias n^{os} 105/08, 112/08, 119/08 e 122/08, todas elas tratando exclusivamente de multas de trânsito (...)".

II - TC-002304/003/08 - Trata-se de comunicação do Executivo Municipal informando a realização de operações de crédito junto ao BNDES, no valor de R\$ 2.727.100,00, destinada à aquisição de máquinas e equipamentos. Conforme verificado pela fiscalização, "o montante da dívida consolidada não excedeu o teto estabelecido pelo Senado Federal", tendo sido a operação devidamente autorizada pela Lei Municipal n^o 3.071/09, e os correspondentes recursos incluídos na Lei Orçamentária de 2008, havendo previsão no PPA e na LDO. Não obstante, no exercício em exame, não houve entrada de recursos.

III - TC-003153/003/08 - Trata-se de comunicação do Executivo Municipal apresentando parecer jurídico e declaração do Chefe do Poder Executivo, referentes à operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal, no valor de R\$ 3.000.000,00, destinada à aquisição de máquinas e equipamentos. Conforme verificado pela fiscalização, "o montante da dívida consolidada não excedeu o teto estabelecido pelo Senado Federal", tendo sido a operação devidamente autorizada pela Lei Municipal n^o 3.071/09, e os correspondentes recursos incluídos na Lei Orçamentária de 2008, havendo previsão no PPA e na LDO. Não obstante, no exercício em exame, não houve entrada de recursos.

De outro lado, o Relatório de Instrução destacou a rigorosa observância dos limites legais de despesas, especialmente, no tocante à saúde e ao dispêndio com pessoal. Na educação, foram também regulares os percentuais de aplicação dos recursos originados do FUNDEB.

Desta sorte, diante dos apontamentos da Auditoria, a Autoridade Responsável, devidamente notificada, trouxe uma série de contrarrazões, a seguir sintetizadas:

- a) PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - A Autoridade Responsável informou que o Plano Plurianual foi

alterado pela Lei Municipal nº 3.047/2008, passando a estabelecer custos e metas físicas por programa de governo.

- b) RENÚNCIA DE RECEITAS - A Origem, lembrando que as peças orçamentárias foram elaboradas "pelo governo anterior", explicou que "em virtude da crise financeira pelo qual o mundo passou no exercício de 2009, a atual administração entendeu relevante a concessão de isenção de multas e juros referentes à Dívida Ativa com o objetivo de alavancar a arrecadação", de sorte que, "a intenção não foi a de beneficiar os maus pagadores, mas sim aumentar a receita do município, ajudando a diminuir a inadimplência".
- c) CIDE/ROYALTIES - Anunciou a tomada de providências para que a receita da CIDE seja utilizada, além da abertura de conta vinculada para a movimentação de recursos de Royalties.
- d) APLICAÇÃO NO ENSINO - A respeito do descumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal, afirmou que "o ocorrido foi um mero erro de contabilidade e inscrição, eis que, tendo em vista alteração no sistema de contabilidade e finanças do Município, não estavam baixados os pagamentos realizados no mês de janeiro". Assim, apresentou nova documentação procurando demonstrar o atendimento da aplicação mínima no setor.
- e) SAÚDE - Quanto às glosas, "mais uma vez os restos a pagar inscritos no exercício de 2009 também não haviam sido baixados até o momento da auditoria devido à implantação de novo sistema". Desta forma, juntou nova documentação, buscando comprovar o pagamento dos valores impugnados antes do final de janeiro do exercício subsequente.
- f) TRANSFERÊNCIAS À CÂMARA DOS VEREADORES - Em longa argumentação, a Origem procurou justificar todos os atrasos ocorridos no repasse dos duodécimos. Em relação ao repasse de 20.06.2009, realizado em 22.06.2009, alegou "atraso na tramitação do processo (...) em razão do dia 20 de junho ter caído num domingo", ao passo que, "quanto aos repasses que foram feitos nos dias 25.02.2009, 22.09.2009, 23.11.2009 e 28.12.2009 (...) a Administração já havia disponibilizado o cheque para retirada desde o dia 18 de cada um desses meses (...)". Por fim, o pagamento de 28.12.2009 "refere-se a ajuste em relação ao valor total previsto para o repasse, e não a ele propriamente dito".
- g) OUTRAS DESPESAS - No concernente aos inúmeros erros

formais nos processos de despesa em regime de adiantamento, a Autoridade Responsável afirmou que "se ocorreram falhas, as mesmas não comprometeram o Erário de forma alguma, contudo, providências já foram tomadas para que tais erros matérias sejam devidamente corrigidos e os apontamentos regularizados por completo".

- h) ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS - A Origem sustentou que "as alterações orçamentárias foram necessárias para adequar a proposta orçamentária elaborada pela administração anterior às propostas de governo da nova administração", de modo que, visaram "atender melhor o interesse público e melhorar a gestão da cidade".
- i) TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS - Comunicou o encaminhamento de convênio celebrado com Santa Casa de Misericórdia de Santa Bárbara D'Oeste a esta Corte.
- j) LICITAÇÕES - Em relação aos procedimentos licitatórios, a Origem sustentou genericamente que "não ocorreu falha nos certames realizados, talvez meros erros materiais ou formais o que se admite apenas por cautela, que não comprometeram a lisura e transparência que devem permear os procedimentos desta estirpe, muito menos ocorrência de lesão ao erário ou qualquer tipo de ilegalidade". Mais especificamente, quanto ao Convite nº 38/2009, "está sendo objeto de um Termo de Ajustamento de Conduta formalizado com o Ministério Público, a fim de haver mais cargos de procuradores efetivos", acrescentando, porém que a consultoria jurídica "executou seu objeto contratual com excelência". Sobre a questão, explanou ainda que o período do ajuste foi decidido visando a "um teste acerca da relação custo-benefício de uma contratação desta estirpe", além de que, "dentro do exercício de 2009, auditado pela fiscalização, foi gasto R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) com o referido contrato, ou seja, 20 mil reais a menos que a legislação permite", sendo que "o aditamento realizado depois, também dentro dos limites da lei, foi para o exercício de 2010", fora, portanto, do exercício em exame. Por sua vez, no concernente à Concorrência Pública nº 02/2009, defendeu sua regularidade em função da suposta semelhança com procedimentos anteriores, de mesmo objeto, julgados regulares, sem, porém citá-los.
- k) DISPENSAS/INEXIGIBILIDADES - A respeito, explicou que "conforme pode ser visto os motivos que ensejaram a Administração a adotar tais procedimentos estavam

amparados na norma, e amplamente motivados", juntando documentação.

- l) CONVÊNIO - Anunciou ter tomado medidas visando à regularização do convenio com a APAE.
- m) ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS - Atribuiu o descumprimento da ordem cronológica à implantação de novo sistema de informática *"nos módulos de compras e patrimônio (...) isso causou atraso na liquidação das Notas Fiscais e baixas na tesouraria, porém os pagamentos eram realizados dentro do prazo para não causar prejuízo aos fornecedores e aos serviços prestados"*, frisando terem sido adotadas medidas *"para que tais fatos não mais ocorressem (...)"*.
- n) PESSOAL - No tocante aos cargos em regime de comissão, incompatíveis com o determinado pela Constituição Federal, afirmou que *"é necessário ao Chefe do Executivo e de seus Secretários contar com trabalhadores de sua confiança que tenham conhecimento das necessidades do Município, do funcionamento da máquina administrativa, os quais assessorarão em atividades estratégicas que independem de possuir formação de nível técnico ou superior"*. Quanto à ausência de convênios, alegou que *"o Município fazia a cessão dos servidores com fulcro na Lei Municipal nº 2581/2001 (...) e emissão de Portaria de cessão do servidor ao órgão externo"*, havendo *"convênio firmado com a Justiça do trabalho para tanto"*. Concernindo ao pagamento de horas-extras em quantidade excessiva, a Origem explicou-a *"em razão dos setores emergenciais da saúde, educação e obras possuírem uma demanda de serviços ampla e muita das vezes imprevisível"*, acrescentando que *"o Município já está se preparando para realizar novos concursos nas áreas emergenciais, a fim de diminuir exatamente a prática de horas-extras"*. Em relação às gratificações, informou *"que desde o ano de 2007 não foram concedidas novas gratificações aos servidores do Município, uma vez que as mesmas estavam sendo julgadas pelo Ministério Público, onde tivemos a definição do corte a partir de 1º de janeiro de 2010"*.
- o) REGIME PREVIDENCIÁRIO - Quanto à ausência de retenção referente à parcela dos inativos pagos com recursos do Erário municipal, argumentou que serão *"efetuados após regulamentação em Lei Municipal, uma vez que, após iniciarmos o desconto, passará a existir os encargos patrimoniais sobre os valores excedentes ao teto vigente, devendo assim, ser previsto no orçamento de*

- 2011 os valores correspondentes a esse desconto".*
- p) TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS - *"Devido a alterações no sistema e dificuldades de implantação, as atividades da Secretaria da Fazenda, especificamente dos setores de contabilidade e tesouraria ficaram atrasadas, sendo que as conciliações bancárias não estavam realizadas no momento da auditoria in loco (...)", emendando ainda que "os setores estão colocando as informações em dia (...)"*.
- q) SISTEMA AUDESP - A respeito das incongruências encontradas na fiscalização com os documentos apresentados via sistema AUDESP, atribui-as à implantação de um novo sistema de contabilidade, gerando assim falhas, que já foram sanadas.

Nestes termos, em confronto com as anotações da Auditoria e demais elementos que compõem a instrução, o órgão técnico da Casa manifestou-se conclusivamente.

A Secretaria Diretoria Geral destacou o atendimento dos limites constitucionais relativos à saúde e às despesas com pessoal, além do bom resultado orçamentário, com a consequente redução no endividamento de longo prazo, em 3,92%.

De outro lado, o órgão técnico considerou insuficientes os esclarecimentos apresentados pela Origem, relativos ao excessivo uso de créditos adicionais e de transposições, às incongruências nas informações prestadas via Sistema Audesp, à ausência de conciliações bancárias e, também, às irregularidades encontradas nas despesas em regime de adiantamento, alvitando assim recomendações.

No tocante ao ensino, por sua vez, avaliou a aplicação insuficiente de recursos, em inobservância ao artigo 212 da Constituição Federal, como um lapso de maior dimensão, manifestando-se assim pela emissão de parecer desfavorável.

A fls. 126/142 e a fls. 146/155, porém, o Executivo Municipal apresentou novos elementos sobre os investimentos em educação. Em breve síntese, demonstrou que o montante de restos a pagar não quitados até 31.01.2010 é de R\$ 2.379.795,76, valor menor do que a importância inicialmente informada à Auditoria de R\$ 2.783.394,73, esclarecendo ainda que todos os valores acima *"foram*

integralmente adimplidos durante o exercício de 2010". Ademais, explicou que "o erro cometido ao se apresentar tais informações é decorrência de uma série de mudanças que estavam ocorrendo no setor financeiro quando da realização da auditoria in loco, notadamente a substituição do sistema informatizado de contabilidade".

Assim, a fls. 157, a SDG ponderou que os novos fatos trazidos pela Origem implicam, de fato, a alteração do volume de investimentos no ensino, elevando-o para um percentual acima do limite determinado pela Carta Magna. Desta forma, o órgão técnico reviu seu posicionamento, manifestando-se favoravelmente.

Não obstante, visando à apresentação dos elementos necessários para a devida apreciação das contas do Executivo Municipal no exercício de 2009, em função de despacho publicado no DOE em 16.06.2011, a fls. 159, os autos retornaram à Unidade Regional de Campinas para que fosse informada posição de restos a pagar processados e não processados, referentes à saúde e à educação, em 31.12.2009.

Em atendimento, a fls. 169/173, o órgão de instrução afirmou que *"no que tange à aplicação no ensino, constatamos que, dos restos a pagar inscritos em 31/12/09, R\$ 1.576.631,78 (41,05%) referiam-se aos processados e R\$ 2.263.835,44 aos não processados"*, acrescentando ainda que *"quanto aos gastos com saúde, os montantes eram de R\$ 1.990.991,75 (99,77%) e de R\$ 4.509,00 (0,23%)"*.

De toda a sorte, a Administração comportou-se da seguinte forma, no que concerne à condução dos setores fundamentais de gestão, bem como, aos principais índices econômico-financeiros:

1. O Setor Educacional foi contemplado com 25,24% da Receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, a Prefeitura investiu 65,70% da receita do FUNDEB.
3. Dos recursos advindos do FUNDEB o Município aplicou sua integralidade.
4. Em favor do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde Pública, aplicou a Administração o equivalente a 23,39% do Produto da Arrecadação de Impostos Diretos e Transferências Constitucionais.

5. A despesa com Pessoal e Reflexos, da ordem de 40,75% da Receita Corrente Líquida, manteve-se dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
6. O resultado da Execução Orçamentária evidencia superávit de R\$ 13.680.965,12, equivalente a 6,69% da Receita Arrecadada.
7. O resultado Financeiro do exercício foi positivo no valor de R\$ 19.902.573,62. Esse resultado revelou-se um ligeiro decréscimo de 2,83%, em relação ao exercício anterior, cujo resultado havia sido de R\$ 20.482.993,71.
8. O resultado Econômico, em relação ao exercício anterior, foi inferior em 49,66%, vez que o superávit de R\$ 35.498.123,23 do exercício antecedente passou para R\$ 17.869.046,88.
9. O resultado Patrimonial do exercício foi positivo em R\$ 145.715.656,45, ampliando em 13,98% o superávit de R\$ 127.846.609,57, registrado no exercício anterior.
10. A dívida consolidada líquida decresceu 37,46%, caindo para R\$ 9.085.566,14, ou seja, 3,92% da receita corrente líquida.
11. Aos Agentes Políticos - Prefeito, Vice-Prefeito e Diretores Municipais - atribuíram-se, a título de subsídio, valores consentâneos com a Lei de fixação.

É o resumo do necessário.

galf.

PRIMEIRA CÂMARA
ITEM: 107

SESSÃO: 23/08/11
TC-000159/026/09

Contas anuais, atinentes ao exercício de 2.008, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE.

Na verificação das contas, ficou comprovado que a Administração direcionou os recursos obtidos durante o transcorrer do exercício, na seguinte conformidade:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	25,24%	Mínimo = 25%
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, III)	23,39%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	40,75%	Máximo = 54%
Utilização dos recursos do FUNDEB (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100,00%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Despesas com remuneração do magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	65,70%	Mínimo = 60%

De maneira preliminar, observa-se que o volume de despesas da Administração atendeu aos dispositivos legais referentes aos setores de saúde, de educação e de pessoal, tendo sido igualmente positivo o resultado orçamentário.

Não obstante, conforme se depreende do levantamento do órgão de instrução, na gestão do Executivo Municipal foi observada uma série de falhas, merecedoras de comentários em especial.

Em primeiro lugar, considero satisfatórias as medidas saneadoras anunciadas pela Origem, relativas às deficiências no Plano Plurianual. O detalhamento dos custos e das metas físicas é de vital importância para que se possa aferir a eficiência, eficácia e economicidade das políticas públicas municipais. Estabelecê-los corretamente significa definir com precisão o objetivo dos atos da

administração, tornando possível efetivamente avaliar o seu sucesso e corrigir os erros cometidos.

De modo análogo, avalio terem sido devidamente esclarecidos os apontamentos do órgão de instrução quanto à suposta renúncia de receitas. Cumpre ressaltar, porém, que a anistia de juros e multas de débitos com a Administração é sempre um estímulo ao inadimplemento, devendo ser utilizada com parcimônia. Em momentos de crescimento econômico do país, por exemplo, é óbvia a sua inadequação. No caso específico do exercício de 2009, porém, não se configurou tal cenário positivo.

Em prosseguimento, no que tange à ausência de conta vinculada para os recursos de royalties e a não utilização dos valores decorrentes da CIDE, a Origem prontificou-se a sanear os lapsos encontrados.

O Executivo Municipal também logrou aclarar os repasses intempestivos à Câmara dos Vereadores.

Raciocínio idêntico, porém, não se aplica à abertura de créditos suplementares, assim como a realização de transposição, remanejamento e transferência por decreto municipal. De fato, a arguição apresentada pela Origem, justificando-se em virtude da necessidade de adequação do orçamento às propostas de governo da nova administração, é evidentemente incabível.

A implantação do programa de governo não pode ser realizada em prejuízo de todo o planejamento já existente na Administração Municipal. Distinguem-se, neste item, as políticas de "governo" daquelas ditas de "estado", devendo-se sempre privilegiar a última categoria, em prol da produção impessoal dos bens públicos, condição necessária para a eficiência, eficácia e economicidade dos atos da Administração. De fato, a conduta da Prefeitura Municipal, conforme bem descrito pela fiscalização, descaracteriza o processo democrático em que se decide a alocação dos recursos públicos, com a participação conjunta do Executivo e do Legislativo Municipal, devendo, logo, ser evitada, ainda mais por prejudicar toda a programação implícita na LOA.

No concernente à atuação na área da educação, cabe, primeiramente, breve digressão.

A impugnação de um empenho processado durante o exercício em exame, porém não quitado ao término de janeiro do mês subsequente, acarreta uma subestimação do valor de todos os serviços de ensino produzidos pela Administração Pública no ano a que se referem às contas, prejudicando assim a correta verificação do cumprimento dos respectivos limites legais vigentes de uso de recursos.

O entendimento trata-se de posição explicitada em diversos julgados, tais como nas contas de Bragança Paulista, TC-001939/026/08 (Egrégio Tribunal Pleno, em sessão de 10.11.2010), assim como nas contas de Votorantim, TC-001915/026/08, de Pedreira, TC-002033/026/08 (Voto Revisor por mim proferido), de Tremembé, TC-000565/026/09, de Barra do Chapéu, TC-000613/026/09, de Louveira, TC-000099/026/09, de Santópolis do Aguapeí, TC-000167/026/09, de Arandu, TC-000200/026/09 e de Vargem Grande do Sul, TC-000568/026/09, todos da Egrégia Primeira Câmara.

Desta forma, conforme revelou a análise da fiscalização, acostada às fls. 169/173, o total de restos a pagar não processados em 31.12.2009 montava R\$ 2.263.835,44. Por conseguinte, do total glosado pela fiscalização, num total de R\$ 2.783.394,83, deve ser reintegrada a importância de R\$ 519.559,39, elevando a aplicação no ensino para 25,24%.

Por sua vez, quanto à qualidade do ensino ofertado pela rede municipal, verifica-se que a Administração atingiu a meta fixada para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, pelo Ministério da Educação. Entretanto, em relação à média da rede privada de ensino do Estado de São Paulo, há ainda um substantivo hiato de qualidade, devendo ser intensificado os esforços visando reduzi-lo. Os dados estão expostos na Tabela 02.

Tabela 02

Ensino Fundamental						
	IDEB Observado			Metas Projetadas		
Ano	2005	2007	2009	2007	2009	2011
Anos Iniciais Santa Bárbara D'Oeste	5,1	5,8	6,2	5,2	5,5	5,9
Anos Iniciais Média Rede Privada	6,5	6,4	7,2	6,6	6,8	7,1
Hiato	1,4	0,8	1,0	1,4	1,3	1,2

Além disto, consoante levantamento da Auditoria, aproximadamente 95,97% do professorado atuante no Ensino Fundamental na Educação Jovens e Adultos não possuem formação superior.

Inequivocamente, o preparo do docente é um componente fundamental para a qualidade do ensino. Recomenda-se, por conseguinte, maiores investimentos na qualificação do professorado. Neste item, como coloca a Lei nº 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação no país, admite-se, *"como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal."* Trata-se, obviamente, do mínimo aceitável e não do patamar desejável.

Em continuação, concernindo à saúde, a fiscalização glosou a importância de R\$ 467.541,73 em função de restos a pagar não quitados em 01.01.2010. Ocorre, porém, que, desde total, apenas R\$ 4.509,57 não correspondem a empenhos liquidados no final do exercício.

Nunca é demais reiterar que o pagamento antecipado de um empenho processado impõe abrir mão dos ganhos financeiros decorrentes da manutenção dos valores envolvidos por um prazo maior de tempo, o que, em um país reconhecidamente com altíssimas taxas de juros, não é desprezível. Trata-se de alocar de maneira ótima os recursos públicos a fim de maximizá-los. Em sua essência, esta é uma questão análoga à verificada nas impugnações da educação.

Reintegro, pois, a importância de R\$ 463.032,73, elevando a aplicação final para 23,39%.

Por sua vez, quanto aos aspectos operacionais, verifica-se que a Municipalidade registrou uma taxa de mortalidade infantil superior ao índice da Região de Governo de Campinas, destacando-se também negativamente a incidência de gravidez precoce. A situação é retratada na Tabela 03.

Neste aspecto, é preciso salientar que a média do Estado e, mormente, da Região em que está localizado o Município de Santa Bárbara D'Oeste, são valores de

referência para o balizamento das políticas públicas da Administração Pública. Em particular, a média da Região de Governo consiste em um padrão alcançável para o Gestor Público, dado que, por definição, é composta por valores de Municípios que compartilham de características socioeconômicas semelhantes.

Há, portanto, necessidade de maiores esforços visando melhorar a situação da saúde pública.

Tabela 03

Dados	2006	2007	2008	2009		
				Santa Bárbara D'Oeste	R. de Governo	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	8,51	12,12	8,30	11,29	10,16	12,48
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	121,24	132,59	107,89	103,81	111,82	127,25
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3.646,46	3.555,56	3.246,29	3.471,72	3.576,37	3.709,39
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	7,30	5,83	6,78	7,32	6,56	7,22

No que tange as despesas em regime de adiantamento, a fiscalização apontou uma série de irregularidades de natureza formal, reconhecidas pela Origem, que se prontificou a corrigi-las. Deve a fiscalização acompanhar as medidas tomadas pela Administração, visando ao estrito cumprimento da legislação vigente.

Frise-se que todas as despesas realizadas, tanto pelo regime ordinário, como pelo regime de adiantamento, precisam estar devidamente discriminadas no documento fiscal, ou na prestação de contas, demonstrando, assim, a transparência em qualquer tipo de gasto realizado com recurso público. Permito-me inclusive acrescentar que tais informações deveriam ser disponibilizadas, por meio eletrônico, a todos os cidadãos.

Por sua vez, no concernente às irregularidades apontadas nos procedimentos licitatórios, a Origem limitou-se a argumentos genéricos, não explicando as graves questões levantadas sobre a Concorrência Pública nº 02/2009, o Convite nº 64/09, o Pregão Presencial nº 75/2009 e a Dispensa de Licitação nº 08/2009.

Deve, portanto, a matéria ser examinada em autos em apartado.

Exceção é a contratação de serviços especializados de assessoria e consultoria jurídica, em que acolho a argumentação trazida, visto que há já, inclusive, providências tomadas pela Administração em decorrência de Termo de Ajustamento de Conduta formalizado com o Ministério Público.

No que concerne aos cargos providos em comissão, observa-se, pelo rol de atividades fixadas na Lei Municipal nº 17/2006, que, efetivamente, não se enquadram no enunciado do inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal, sendo comuns à rotina Administrativa do Executivo, apesar da nomenclatura de "Assessor". De fato, não é difícil perceber, efetivamente, que as atribuições aos respectivos titulares se confundem com atividades rotineiras da Administração, e, portanto, são perfeitamente executáveis por servidores efetivos, nomeados em virtude de concurso público. Com efeito, as funções exercidas pelos servidores em comissão - Assessor de Comunicação I, II e III, Assessor I, II, III, IV, Inspetor - não exigem qualquer especialidade, responsabilidade extraordinária, características inerentes aos cargos em comissão.

Ora, a natureza dos cargos em comissão difere em absoluto das atividades inerentes aos ocupantes de cargos de caráter permanente, como ensina Hely Lopes Meirelles:

"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" (g.n.).

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 abonada pelo E. Plenário desta Corte, nos autos do processo TC-1769/026/08, 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 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 afronta à Leis Maiores (...) e, porquanto a elas 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 formação 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 laboral.

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 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, 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 os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, segurança jurídica e razoabilidade".

Em resumo, da leitura das atribuições conferidas aos cargos citados, é possível depreender que não se enquadram no 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 servidores efetivos, nomeados em virtude de Concurso Público.

Neste sentido, é evidentemente inaceitável o argumento da Origem de que tais cargos demandam confiança, não importando sua formação. Confunde a Autoridade Responsável a idéia de confiança que decorre do conhecimento notório, da reputação profissional, daquela originária de uma relação pessoal, sem embasamento em valores que conduzem a gestão pública à excelência. A última, paradoxalmente defendida pela Origem, deve ser combatida e eliminada da Administração Pública brasileira.

Assim sendo, ratifico os termos do relatório, restando confirmada a urgência da reestruturação do quadro de pessoal, de sorte a possibilitar a manutenção de servidores em comissão na estreita conformidade do disposto no inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal. Com este objetivo, recomendação alcançará o órgão de Origem.

Por sua vez, no concernente ao pagamento de gratificações sem qualquer critério objetivo, a Origem afirmou apenas que não concedeu nova gratificação, procedendo a cortes em 2010, sem, porém, demonstrar explicitamente os critérios utilizados. Assim, vejo que os elementos apresentados não lograram justificar a devida racionalidade administrativa, violando o Princípio da Isonomia.

Ademais, a respeito da natureza do pagamento de gratificações, recorro lição de Diógenes Gasparini:

"A gratificação de serviço é a outorgada ao servidor a título de recompensa pelos ônus decorrentes do desempenho de serviços comuns em condições incomuns de segurança ou salubridade, ou concedida para compensar despesas extraordinárias realizadas no desempenho de serviços normais prestados em

condições anormais. Assim são as gratificações concedidas em razão de serviços realizados com risco de vida e saúde, como são os trabalhos médicos e os correlatos prestados aos aidéticos; as outorgadas em função de serviços extraordinários, como são os prestados fora da jornada de trabalho; as atribuídas pelo exercício do trabalho em certas zonas, como é o de professor em zona rural; as concedidas em razão de trabalhos realizados em comissões e bancas, como são os prestados nas comissões de licitação e nas bancas examinadoras; atribuídas em razão da prestação de serviços fora da sede, como são os trabalhos de auditorias⁶".

Há, portanto, clara dissonância com a finalidade apresentada pela Administração. Recomenda-se, pois, a imediata correção, com a definição de critérios objetivos para a concessão de gratificações.

Por fim, sobre a reincidência no pagamento de horas extras acima do permitido pela legislação, a Origem alegou tão somente a urgência nas áreas da saúde, educação e obras, em decorrência de uma suposta imprevisibilidade, o que é, obviamente, inaceitável. A repetição da impropriedade, conforme relatado pela fiscalização, demonstra a inadequação dos motivos apresentados pelo Executivo Municipal.

A questão, logo, deve ser tratada em autos em apartados, apurando-se os montantes indevidamente pagos, com o retorno dos respectivos valores aos cofres públicos.

No mais, inexistem falhas cuja dimensão seja suficiente para o comprometimento das contas. No mérito, o desempenho operacional satisfatório nas áreas da educação e da saúde, assim como o cumprimento dos limites de gastos determinados pela legislação, são itens decisivos.

Destarte, voto no sentido de emissão de PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2.009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA

⁶ GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo. 12 ed. Ver. E Atual. São Paulo: Saraiva, 2007 (pág.231).

BÁRBARA D'OESTE, exceção feita aos Atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício, dirigido ao órgão de origem, transmitindo-se-lhe as recomendações seguintes:

- 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 tome medidas visando ao aumento da qualidade do ensino ofertado na rede municipal de ensino, reduzindo o hiato existente com a educação oferecida pelo setor privado;
- d) que amplie os investimentos na qualificação do professorado;
- e) que intensifique os esforços visando à redução da mortalidade infantil, assim como a incidência de gravidez precoce, promovendo também o planejamento familiar;
- f) que, ao instaurar certames licitatórios, cumpra, fiel e rigorosamente, o disposto na Lei Federal nº 8.666/93 e alterações posteriores, devendo, doravante, evitar a reincidência de falhas e irregularidades;
- g) que promova medidas voltadas para a reestruturação do quadro de Pessoal, de modo a possibilitar que nele permaneçam cargos em comissão na exata conformidade do disposto no inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal;

h) que estabeleça critérios objetivos para a concessão de gratificações;

i) que cumpra, com rigor o disposto nas Instruções deste Tribunal;

j) que procure corrigir, na medida do possível, eventuais falhas e irregularidades pendentes dentre as consignadas no relatório de Auditoria, devendo a Administração, doravante, proceder de modo a evitar que se repitam idênticos deslizes, mediante a plena e fiel observância às normas disciplinadoras de cada medida ou procedimento no qual foram verificadas falhas, equívocos ou errônea interpretação do regramento respectivo.

Determino, outrossim, a formação de autos apartados, para análise específica das seguintes matérias:

1. Concorrência Pública nº 02/09 (fls. 51/52 e 101/105 do Processo Principal e 686/705, do Anexo IV, além de cópia deste Relatório e Voto);
2. Convite nº 64/09 (fls. 53 e 101/105 do Processo Principal e 734/757, do Anexo IV, além de cópia deste Relatório e Voto);
3. Pregão Presencial nº 75/09 (fls. 53/55 e 101/105 do Processo Principal e 758/769, do Anexo IV, além de cópia deste Relatório e Voto);
4. Dispensa de licitação nº 75/09 (fls. 53/55 e 101/105 do Processo Principal e 758/769, do Anexo IV, além de cópia deste Relatório e Voto);
5. Pagamento de horas extras acima do permitido pela legislação trabalhista (fls. 64 e 110/111 do Processo Principal e 969/1008, dos Anexos V e VI, além de cópia deste Relatório e Voto).

Determino, por fim, a tramitação autônoma do Expediente TC-003852/026/010, para acompanhamento pela fiscalização das sindicâncias em andamento.

Oficie-se ao Ministério Público tendo em conta as impropriedades constatadas no quadro de pessoal, que possui

diversos cargos em comissão sem as características impostas pela Constituição Federal.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

galf.