

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

CONTAS ANUAIS

109 TC-000314/026/09

Prefeitura Municipal: Paulicéia.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Ronney Antônio Ferreira.

Acompanha(m): TC-000314/126/09 e Expediente(s): TC-000466/015/09, TC-042410/026/09 e TC-021155/026/10.

Fiscalizada por: UR-15 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-15 - DSF-I.

Em exame as contas do exercício de 2.009, da
PREFEITURA MUNICIPAL DE PAULICÉIA.

O laudo de auditoria, elaborado pela Fiscalização da Unidade Regional de Andradina/UR.15 após inspeção "*in loco*", abordou detalhadamente a gestão em apreço, sob os aspectos administrativos, econômico-financeiros, contábeis e patrimoniais, sendo apontado no mesmo, em síntese, diversas ocorrências, dentre as quais destaco as de maior relevância para o contexto das contas:

PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - a Lei Orçamentária Anual autoriza o Poder Executivo abrir créditos suplementares até o limite de 20%; não houve previsão de metas e riscos fiscais, em contrariedade aos §§ 1º e 3º do art. 4º da LC-101/00;

FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS - o Município não cobra ISSQN sobre a atividade dos cartórios consoante dispõe a Lei Federal nº 116, de 31/07/2003;

APLICAÇÃO NO ENSINO - o município não aplicou a totalidade dos recursos do FUNDEB e da parcela diferida no primeiro trimestre de 2010; glosas com gêneros alimentícios, uniformes escolares e restos a pagar (parcela diferida) não quitados até 31/03/10;

DESPESAS COM SAÚDE - glosas: restos a pagar não quitados até 31/01/2010; despesas com recursos adicionais; despesas

com gêneros alimentícios, bandeiras, flâmulas e insígnias;

DESPESAS SOB O REGIME DE ADIANTAMENTO - entrega de numerários sob o regime de adiantamento a agente político - Prefeito Municipal - contrariando o disposto no artigo 68 da Lei 4320/64;

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - o déficit da execução orçamentária está parcialmente amparado pelo superávit financeiro registrado no Balanço Patrimonial de 2008; o déficit da execução orçamentária provém da superestimativa de receita;

INFLUÊNCIA DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO SOBRE O RESULTADO FINANCEIRO - divergência apresentada nas peças contábeis; reversão do resultado financeiro favorável para desfavorável;

LICITAÇÕES - o Município realizou apenas uma licitação na modalidade pregão; os editais das licitações Convite nº 01/09, Tomada de Preços nº 01/09 e Concorrência nº 03/09, não dispõem sobre a aplicabilidade do Capítulo V da lei nº 123/06;

CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO - existência de cargos de provimento em comissão em desacordo com o disposto no inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal;

DESVIO DE FUNÇÃO - servidores efetivos exercendo cargo diverso daquele para o qual foram aprovados em concurso, em desacordo com o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal;

TESOURARIA - disponibilidades financeiras depositadas em instituições financeiras não oficiais, caracterizando ofensa ao artigo 164, § 3º, da Constituição Federal;

ALMOXARIFADO - controle ineficaz;

PATRIMÔNIO - controle ineficaz;

TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA - ausência de divulgação

das peças de planejamento, balanços e demonstrativos exigidos pela LRF, na página eletrônica do Município;

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL - não atendimento às Instruções deste Tribunal com relação ao encaminhamento de documentos por meio eletrônico ao Sistema AUDESP; atendimento parcial às recomendações deste Tribunal;

SISTEMA AUDESP - divergências apuradas nas informações encaminhadas ao Sistema AUDESP, com as peças contábeis apresentadas na prestação de contas, infringindo o princípio da transparência.

DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES

-EXPEDIENTE TC-000466/015/09 - O Município encaminhou o Parecer Jurídico e Declaração do Chefe do Poder Executivo para contratação de operação de crédito junto ao Banco do Brasil S.A., no valor de R\$ 324.350,00, destinada à aquisição de dois ônibus escolares, conforme o Programa Caminho da Escola (Melhor Caminho), do MEC/FNDE e BNDES.

Conforme documento à fl. 249 do Anexo II, a origem declara que a documentação para o referido programa está sob análise, portanto, não se concretizou no exercício em exame.

-EXPEDIENTE TC-042410/026/09 (Cópia do TC-1540/005/09) - A Procuradoria da República em Presidente Prudente-SP encaminha cópia de acordo judicial celebrado entre a CESP - Companhia Energética do Estado de São Paulo e o Ministério Público Estadual, em ação de execução decorrente de multa aplicada pelo não cumprimento de Termo de Ajustamento de Conduta, que previa a criação do Parque do Rio do Peixe.

Conforme documento à fl. 250 do Anexo II, a origem declara que o primeiro projeto foi protocolado junto ao Ministério Público e aguarda parecer para posterior formalização de convênio e desbloqueio de recursos junto à Caixa Econômica Federal, portanto, não se concretizou no exercício em exame.

-EXPEDIENTE TC-021155/026/10 - o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por intermédio do Exmo. Desembargador Venício Salles, Coordenador da Diretoria de Execução de Precatórios, solicita informações acerca do parecer emitido sobre contas de 2009 da Prefeitura Municipal de Paulicéia e do montante da mora judicial cumulada até o exercício em exame.

ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL:

ÁREA DE SAÚDE

Estatísticas Vitais e Saúde	Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	2009	11,11	16,31	12,48
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	2009	22,22	18,53	14,46
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2009	134,05	127,87	127,25
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2009	2.849,00	3.782,59	3.709,39
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	2009	18,89	10,83	7,22

ÁREA DO ENSINO

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

Município								
Município	4,6	5,0	4,4	4,8	-	-	-	-

Notificado o Responsável sobre as questões levantadas pela Fiscalização, vieram as justificativas e documentos de fls. 63/142.

Assessoria Técnica, acolhendo as alegações de defesa, incluiu no cálculo da Fiscalização sobre os gastos com ensino, que apontou a insuficiente aplicação de 94,12% do total dos recursos do FUNDEB, a soma de R\$ 80.905,23, referente a restos a pagar inscritos em 31/12/2009 e pagos em 08/01/2010, os quais haviam sido excluídos por terem sido movimentados em conta não específica, totalizando, ao final, a aplicação de 98,75%.

Chefia de ATJ pronunciou-se pela emissão de parecer favorável às contas em exame.

Na mesma linha manifestou-se o Secretário-Diretor Geral, propondo, para tanto, que fosse relevada a não aplicação no 1º Trimestre de 2010, do valor de R\$ 1.396,40 (0,08%), referente à parcela diferida do FUNDEB.

É pertinente consignar, em síntese, o comportamento da Administração, no que concerne à condução dos segmentos vitais de gestão, bem como os principais indicadores econômico-financeiros:

1. A aplicação no Ensino atingiu 28,22% da Receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, o dispêndio alcançou 72,74% da receita do FUNDEB.
3. Foram aplicados 98,75% dos recursos provenientes do FUNDEB.
4. O Setor de Saúde Pública mereceu dispêndio da ordem de 19,32% da arrecadação própria e transferências constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos correspondeu a 46,92% da Receita Corrente Líquida do exercício.

6. O resultado da execução orçamentária evidenciou déficit da ordem 3,20% da Receita Arrecadada (R\$ 398.405,62), o qual, todavia, está parcialmente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior.
7. Os resultados econômico e patrimonial do exercício foram positivos.
8. A Dívida Consolidada Líquida do Município representou a cifra de R\$ 393.821,72 - 3,24% da RCL.
9. O Município não possui nenhuma espécie de precatório pendente de pagamento. No exercício de 2009 não houve parcelamento ou empenhamento dos mesmos, sendo que o Município não recebeu Mapas de Precatórios ou Ofício Requisitórios para pagamento.

É o relatório.

MHMM/.

PRIMEIRA CÂMARA
ITEM:109

SESSÃO: 23/08/11
TC-000314/026/09

Em exame as contas do exercício de 2.009, da
PREFEITURA MUNICIPAL DE PAULICÉIA.

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	28,22%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	72,74%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	98,89%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)I	19,32%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	46,92%	Máximo = 54%

Percebe-se que a Administração procedeu às devidas aplicações em proveito do Ensino e da Saúde, investiu os quantitativos obrigatórios dos recursos provenientes do FUNDEB, tanto com os profissionais do magistério quanto em relação ao emprego mínimo (95%) das verbas repassadas, assim como atendeu ao limite imposto para pela Lei de Responsabilidade Fiscal para as despesas com pessoal.

Quanto aos gastos com o ensino, todavia, observo que inicialmente os cálculos da Fiscalização apontaram a aplicação no exercício de apenas 94,12% do total dos recursos do FUNDEB, insuficiente, portanto, para atender ao que determina o §2º, do artigo 21, da Lei nº 11.494/07.

Contudo, acolhendo as justificativas e documentos ofertados em sede de defesa pela Origem, a Assessoria Técnica corrigiu o cálculo da Fiscalização,

incluindo a soma de R\$ 80.905,23, referente a restos a pagar inscritos em 31/12/2009 e pagos em 08/01/2010, os quais haviam sido excluídos por terem sido movimentados em conta não específica, elevando assim a aplicação dos recursos do FUNDEB ao patamar de 98,75%.

Atendido, portanto, o mínimo de aplicação exigido no referido dispositivo legal para o exercício em exame, caberá ao exame das contas do exercício de 2010 a análise sobre a aplicação do saldo remanescente do FUNDEB.

Por fim, observo que tal retificação foi acolhida pela Chefia de ATJ e pelo Secretário-Diretor Geral.

Quanto ao déficit da execução orçamentária, na ordem de 3,20%, o resultado foi parcialmente amenizado pelo resultado financeiro do exercício anterior, que deixou tal índice próximo da situação de equilíbrio.

No tocante ao planejamento orçamentário, em especial a questão relacionada com a abertura de créditos adicionais e suplementares, deve-se lembrar de que o propósito do projeto de lei orçamentária é expor ao Legislativo a forma como o Executivo planeja a efetiva resolução dos problemas sociais, financeiros e econômicos da localidade, recebendo assim a legitimidade necessária para sua execução, mediante aprovação na Câmara Municipal.

Portanto, a abertura excessiva de créditos suplementares, descaracteriza o processo democrático em que se decide a alocação dos recursos públicos, além de prejudicar todo o planejamento da Administração Pública, reduzindo a eficácia da ação estatal, motivo pelo qual deve ser evitada.

Nessa linha, ressalto que a autorização para abertura de créditos adicionais e suplementares, no patamar de até 20% (vinte por cento) do orçamento, flexibiliza por demais as previsões para a execução orçamentária do exercício, além de não guardar qualquer compatibilidade com

o índice inflacionário do País, devendo, nessa conformidade, ser objeto de revisão.

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

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

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

A respeito das licitações, esclareceu a Origem que tem ampliado sua opção por certames na modalidade Pregão, assim como noticiou providências no sentido de corrigir a questão apontada pela Fiscalização, relativa à inexistência em determinados instrumentos convocatórios, das estipulações do capítulo V, da Lei nº 123/06 (Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte).

Em relação ao quadro de pessoal, notadamente quanto aos cargos em comissão, conforme apontado pela Fiscalização, o Executivo não dispunha de norma na qual deveria cuidar da definição das atribuições pertinentes a

cada um dos cargos em comissão, impedindo a verificação quanto ao efetivo atendimento das características de que trata o inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal.

Não obstante a Origem ter noticiado em sua defesa que estão sendo realizados estudos no sentido de promover a reestruturação do quadro de pessoal, faz-se necessário, no particular, imediata regularização da situação, pois ao que parece, estão sendo quebradas regras constitucionais, notadamente a insculpida no inciso II do referido artigo, considerando que, em breve análise da lista dos cargos em comissão existentes, já é possível perceber que muitos deles possuem características de cargos de natureza efetiva.

Ressalto que esta E. Corte, consoante se extrai de diversos julgados, vem atuando firmemente no combate aos abusos existentes na criação e provimento de cargos em comissão, desprovidos das características exigidas pela Carta da República, por se revelar tal situação demasiadamente nociva ao interesse público.

Nesse contexto, destaco trecho de interesse da r. sentença prolatada pelo Eminentíssimo Substituto de Conselheiro Marcos Renato Böttcher no TC-000515/026/08, publicada no DOE de 20/01/2011, referente às Contas Anuais da Câmara Municipal de Ribeirão Preto:

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

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

Ensina José Afonso da Silva que "O princípio da acessibilidade aos cargos e empregos públicos visa essencialmente realizar o princípio de mérito que se apura mediante investidura por concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a

complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (art. 37, II)". [In Curso de Direito Constitucional Positivo. 28ª Ed. Malheiros Editores. 2007. Pág. 679]

Há, deveras, atribuições técnicas burocráticas envolvidas na definição dos cargos em comissão em análise, que se reputam permanentes, incabíveis de livre provimento, vez que não tencionam em atribuições eleitas pela Carta Máxima, sendo de rigor a revisão das referidas atribuições.

Por oportuno, não é com a elevação do grau de escolaridade que se trará a regularidade do provimento dos cargos em comissão pela Administração Pública, mas com a correta definição das atribuições exigidas pela Constituição Federal". (...)

Ante o exposto, APLICO multa no valor correspondente de 1.000 (mil) UFESP's ao Senhor CÍCERO GOMES DA SILVA, Ex-Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, em face da inobediência na adequação do quadro de pessoal, conforme determinada por esta Corte, nos termos do artigo 104, inciso III, da Lei Complementar nº709/93, fixando-se-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para o pagamento."

Sobre os servidores em desvio de função, a Prefeitura esclareceu que a ocorrência se deu para suprir necessidade temporária da Administração, não perdurando mais, tendo em vista que a situação foi regularizada com a realização de concurso público.

Tal medida, assim como as demais noticiadas no corpo deste parecer, deverá ser alvo de verificação nas próximas auditorias no Município.

Relativamente aos demais apontamentos, nos tópicos "Fiscalização de Receitas", "Tesouraria", "Almoxarifado", "Patrimônio", "Transparência da Gestão Pública" e "Atendimento às Instruções e Recomendações do Tribunal", deverão ser objeto de providências pela Origem, as quais, desde já ficam recomendadas.

No tocante à análise de desempenho do sistema de ensino público do Município, observo que a nota dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental ficou abaixo do atribuído à rede estadual e à rede privada de ensino, sendo que a nota dos anos finais do ensino fundamental, apesar de ter ficado abaixo de sua meta, foi inferior somente à rede privada de ensino.

É imprescindível que a Administração Pública intensifique os seus esforços no sentido de ampliar cada vez mais a eficácia de suas políticas de educação.

Quanto à análise de desempenho do sistema de saúde pública, verifica-se que durante o exercício em exame, a Administração não obteve índices favoráveis à sua atuação, notadamente quanto às taxas de mortalidade infantil, da população entre 15 e 34 anos e de mães adolescentes, que se mostraram superiores às da região de governo e do Estado.

O que distingue o valor dos índices estudados é justamente a eficácia das políticas da Administração Pública, cujo efeito, naturalmente, é o acumulado ao longo dos anos.

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

Ante o exposto, acolhendo o posicionamento da SDG, **VOTO** no sentido da emissão de Parecer **FAVORÁVEL** à aprovação das contas do exercício de 2.009, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PAULICÉIA**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício, dirigido ao órgão de origem, transmitindo-se-lhe recomendação para adoção de providências no sentido da não repetição das falhas evidenciadas.

No ofício deverá, ainda, ser recomendado para que a Origem envide esforços para, na área da educação, aumentar os índices de avaliação do ensino, assim como na área da saúde, reduzir as taxas de mortalidade, em especial na infância e da população entre 15 e 34 anos, e de mães adolescentes.

Por fim, em atendimento ao determinado no Expediente nº TC-021155/026/10, cópia do relatório e do voto deverá ser encaminhada ao Exmo. Desembargador Venício Salles, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Coordenador da Diretoria de Execução de Precatórios.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

MHMM/.