

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

CONTAS ANUAIS

110 TC-000334/026/09

Prefeitura Municipal: Quintana.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Fernando Branco Nunes.

Advogado(s): Ede Toledo de Castro.

Acompanha(m): TC-000334/126/09 e Expediente(s): TC-023123/026/10.

Fiscalizada por: UR-4 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-4 - DSF-II.

Apreciam-se, no processo em epígrafe, as contas anuais, referentes ao exercício de 2.009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE QUINTANA.

O laudo de Fiscalização, originado da inspeção "in loco", descreve a gestão em apreço, não só sob o aspecto administrativo, mas detalhando, também, enfoques nas áreas econômico-financeira, contábil e patrimonial.

Elaborado pela Unidade Regional de Marília, o documento aponta a ocorrência de algumas falhas, como se vê, resumidamente, a seguir:

1. **PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA** - na LDO menciona-se as entidades e valores a serem repassados, no entanto, não estabelece os critérios para subvencioná-las, fazendo-se necessário a edição de Lei específica nos termos do disposto do art. 26 da LRF;
2. **FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS** - Receita pertinente ao FPM apresentou diferença entre o contabilizado pela Prefeitura e o informado no Site franqueado pela Secretaria Estadual da Fazenda;
3. **DÍVIDA ATIVA** - o saldo da Dívida Ativa constante no Balanço Patrimonial não é real, o que contraria o disposto nos artigos 85 e 89 da Lei Federal nº. 4320/64; estavam inscritos em Dívida Ativa dois vereadores do município, um com o valor de R\$337,59-IPTU e o outro, R\$ 1.111,06-IPTU;

4. **APLICAÇÃO NO ENSINO** - o total das despesas contabilizadas com FUNDEB somou a cifra de R\$ 1.150.487,21, correspondendo a 94,23% do total recebido, restando desatendido o § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº. 11.494/07;
5. **SAÚDE** - Divergência de valores entre o informado no SIOPS e o apurado pela auditoria; O Plano Municipal de Saúde não possui quantitativos físicos e financeiros;
6. **DESPESAS COM PRECATÓRIOS** - não cumprimento da posição jurisprudencial desta Corte, vez que o Município não pagou valor equivalente ao somatório das seguintes parcelas: a) *mapa orçamentário de 2008*; b) *requisitórios de baixa monta incidentes em 2009*; c) *10% dos precatórios constituídos em exercícios anteriores*:

Exercícios	2008	2009		
Receita Corrente Líquida	10.023.438,75	9.635.034,55	Valores	% RCL
Saldo anterior de precatórios:			112.929,69	1,13%
Mapas / Ofícios apresentados em 2008 (*)			199.722,22	
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2009 (**)				
10% advindo do saldo anterior			11.292,97	
Valor mínimo que deveria ser pago em			211.015,19	
Valor efetivamente pago (precatórios/requisitórios) em			64.986,20	
Insuficiência no pagamento de débitos judiciais, da ordem de:			146.028,99	
Saldo de precatórios para o exercício seguinte			247.665,71	2,57%

Além disso, o Balanço Patrimonial não registra, corretamente, as pendências relativas a tal passivo judiciais;

7. **RESULTADOS** - Inconsistências quanto ao valor da Dívida ativa, precatórios e bens patrimoniais, e falta de atualização dos parcelamentos referentes a dívida com PASEP, derivando peças contábeis em desacordo com o princípio da transparência, da evidenciação, bem como ao disposto nos artigos 83, 85, 93 e 105 da Lei 4320/64;
8. **ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS** - Na execução do orçamento, o município apresentou um excesso de arrecadação na ordem de R\$ 416.082,97, entretanto, foram abertos créditos desta natureza que somam R\$ 1.344.700,00, ultrapassando o excesso realmente obtido em R\$ 928.617,03, contrariando assim o disposto no art. 43, §1º, inciso II c/c o §3º, da Lei 4320/64 e artigo 1º

da LRF, e ainda, não houve prévia exposição que justificasse referido ato; a transposição, remanejamento e transferência de verbas do orçamento, depende de lei específica, não podendo a lei orçamentária autorizar margem/percentual para tais institutos, cabendo a esta apenas estabelecer percentual para, mediante decreto, o Executivo poder abrir créditos adicionais, já que na execução do orçamento, os créditos adicionais e as transposições, remanejamentos e transferências significaram 25,97% da despesa inicial;

9. **REPASSES AO TERCEIRO SETOR** - CONCEDIDOS - Execução dos Programas PSF e Saúde Bucal pela entidade beneficiária da subvenção se apresentam como mera terceirização de mão de obra - objeto social da Entidade não se compatibiliza com programa PSF e Saúde Bucal - as formalizações das prestações de contas dos repasses concedidos (todos) não atenderam integralmente as exigências das Instruções TCESP nº. 2/2008 (a matéria está sendo tratada em autos específicos TC-000520/004/10);
10. **LICITAÇÕES** - FALHAS DE INSTRUÇÃO - A Prefeitura, ao realizar os certames (Carta convite nº. 37 e 40), não atentou para o disposto no §1º e 2º do Art. 23 da Lei 8666/93, pois deveria ter se utilizado da modalidade de Tomada de Preços ao invés de Carta Convite, incorrendo em fracionamento de certame licitatório, vedado pelo disposto no § 5º do mesmo artigo - foram abertas em 21/09/09 e 22/10/09 e tiveram igualmente como vencedora a empresa Conenza Construtora Ltda, com propostas respectivamente nos valores de R\$ 105.555,88 e 143.983,24 - destinavam-se a construção de uma praça pública e ao fornecimento de materiais e mão de obra para a construção de 40 sanitários em residências do município de Quintana - a própria execução demonstra que a construtora ocupou a mesma "estrutura" para a realização da segunda obra, pois, somente após o término da primeira (construção da Praça - Convite 37) é que se deu início a segunda, (construção de sanitários - convite 40), contrariando inclusive, neste contrato o prazo previsto no item 7. Este previa o início até 5 dias corridos a contar da expedição da ordem de serviço, que aconteceria no prazo máximo de 2 dias a contar da data da assinatura do contrato, que se deu em 05/11/2009. No entanto, sua primeira medição ocorreu em 30/03/2010 - não

constava no processo referente à carta convite n°. 40 (objeto - construção dos banheiros), quaisquer justificativas sobre o atraso do início das obras, o que contraria o disposto no § 2º do Art.57 da Lei 8666/93;

11. **PESSOAL** - as funções desempenhadas por 31 cargos de provimento em comissão relacionados pela auditoria, Assessores níveis 1 a 5, não correspondem às atribuições de direção, chefia e assessoramento, contrariando assim o disposto no inciso V do Art. 37 da Constituição Federal vigente, pois conforme descrição, são atribuições de auxiliares - não é apenas a denominação do cargo de "assessor" que lhe garante a prerrogativa do preenchimento do cargo comissionado, mas sim, em que realmente consistem as suas funções, devendo estas, efetivamente, serem de "assessoria", entretanto, não é o caso das citadas contratações em análise; **TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS - SAÚDE E EDUCAÇÃO** - o município tem se utilizado da entidade filantrópica - Associação Centro Social da Comunidade Quintanense para realização de serviços de Saúde-Programa PSF e Educação - os repasses por meio de subvenções configuram um subterfúgio para a diminuição dos gastos com pessoal, bem como uma forma mais livre para as contratações já que dispensada está das regras de contratações previstas para o poder público constantes no inciso II do Art. 37 da Constituição Federal vigente - Diante disso, a fiscalização adicionou às despesas com pessoal, os valores de R\$ 409.699,25 (= repasse municipal destinado a saúde), e R\$ 376.309,42 (= valor declarado, pois a totalidade foi abaixo do valor repassado, destinado a educação) em atendimento ao § 1º do artigo 18 da Lei Complementar 101/00; **CONTRATAÇÕES POR RPA** - observaram-se duas contratações com recibo de pagamento a autônomo-RPA (uma professora e uma monitora de natação), de maneira contínua, durante todo o exercício de 2009 - em face da periodicidade dos pagamentos, que tais contratações deveriam ter sido realizadas nos moldes do disposto no inciso II do Art. 37 da Constituição Federal vigente; **IRREGULARES ATRIBUIÇÕES DE CARGOS A SERVIDORES** - observou-se a utilização da "designação" de servidores, como forma de provimento de cargos públicos, que vem de longa data, portanto, em

desacordo com o disposto no inciso II do Art. 37 da Constituição Federal vigente, que são:

Nome	Cargo de origem	Designado para	Data da designação
José Carlos Zompero	Tratorista	Assistente Administrativo	05/03/2001
Miriam Alves dos Santos Costa	Escriturária	Diretora de Secretaria	14/12/2006
Paulo Augusto Cruz	Operário Braçal	Vigia	03/01/2000
Sebastião A. Martini	Operário Braçal	Enc. Oficina e Carpintaria	08/03/2004

12. **ENCARGOS SOCIAIS** - Falta de atualização da dívida decorrente dos parcelamentos do PASEP, descumprindo dos artigos 83, 85, 93 e 105 da Lei Federal 4.320/64, bem como os princípios da transparência e da evidenciação;
13. **ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS** - Falta de controle de bens adquiridos através de notas de serviço, e não realização de controle de gastos com manutenção da frota; Grande quantidade de bens não localizados;
14. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** - Descumprimento às Instruções da Casa, referente ao encaminhamento da documentação pertinente ao AUDESP e a elaboração de relatórios pelo controle interno; Não atendimento de algumas recomendações desta E. Corte;
15. **SISTEMA AUDESP** - Não envio de dados ao Sistema AUDESP, descumprindo Instruções da Casa, com proposta de aplicação de multa;

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	-	20,03	12,48
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	2009	-	21,66	14,46
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2009	-	133,25	127,25
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2009	3.186,27	3.850,31	3.709,39
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	2009	8,45	9,37	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	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009
Redes:								
Municipal Brasil	4,0	4,4	3,5	3,8	3,4	3,6	3,1	3,3
Privada Brasil	6,0	6,4	6,0	6,3	5,8	5,9	5,8	6,0
Estadual São Paulo	4,7	5,4	4,6	4,9	4,0	4,3	3,8	4,0
Estadual Município	-	-	-	-	4,3	4,4	3,9	4,1
Município	5,8	5,6	4,8	5,1	-	-	-	-

Após notificada, a Autoridade Responsável trouxe ao processo suas contra-razões a propósito do conteúdo do laudo de auditoria:

Ensino: ao contrário do que concluiu a auditoria, o Município realizou despesas no exercício de 2009, relativas ao Fundeb na totalidade do seu recebimento. Aduziu que analisando o balancete da despesa, empenhou R\$267.801,82 no ensino infantil e R\$1.023.487,17 no ensino fundamental. Esclareceu que as despesas com recursos do Fundeb foram superiores às receitas do exercício em R\$70.400,89, referente ao saldo não aplicado em 2008, afirmando que em 2009 todo o Fundeb recebido foi utilizado: R\$ 70.400,89, referente ao saldo de 2008; R\$1.201.578,23, referente às receitas recebidas em 2009; e R\$19.309,87, referente à receita de aplicação financeira; totalizando R\$1.291.288,89.

Precatórios - aduziu que, de acordo com o previsto na Emenda Constitucional nº 62/09, o Município optou pelo regime especial de precatórios, conforme Decreto Municipal editado em 2010.

Licitações - a defesa esclarece que as licitações ocorreram em épocas distintas, com objetos diferentes, firmados em convênios diferentes, um refere-se ao Estado e o outro à União, portanto, com prestações de contas diferentes, com recursos diferentes.

Para tanto utilizou do fundamento prescrito no artigo 23, § 5º da Lei 8.666/93, já que não se trata de parcela de uma mesma obra, nem serviços da mesma natureza que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente.

O atraso para início das obras do Convite nº 40 se deu devido ao trâmite para análise e liberação da documentação no órgão concedente federal, mas afirmou que, apesar da empresa ter ocupado por muito pouco tempo a mesma estrutura, ou seja, por 10 dias, não é possível usar a mesma estrutura, haja vista que se trata de 40 módulos sanitários, individualizados, com localizações em diferentes endereços de diferentes bairros da cidade, necessitando de logística diferente do Convite nº 37 (construção de uma praça pública).

Pessoal - explicou que num primeiro momento a Administração buscou atender e prestar serviços essenciais aos municípios, mesmo com uma situação desfavorável.

Mas vários servidores que estavam ocupando cargos em comissão (Assessores Níveis 1 a 5) já não mais pertencem ao quadro do Município.

Sobre os demais, assegurou que desempenham funções de assessoria e não de auxiliares, enumerando as atribuições de alguns deles.

Sobre a terceirização de serviços, aduziu que, sob o fundamento constitucional do artigo 197, o Município estabeleceu convênio e efetua repasse ao terceiro setor, entidade filantrópica Associação Centro Social da Comunidade Quintanense, para realização dos serviços de saúde do Programa PSF e Educação, no âmbito da creche.

Se o artigo 196 da Constituição Federal autoriza o Município a executar as ações de saúde através de terceiros, na há qualquer configuração de subterfúgio para a diminuição de gastos com pessoal ou a utilização de uma forma mais livre para as contratações.

Alegou a defesa que não há razão nem fundamento para se pretender somar as despesas de pessoal, repassadas por meio de convênio a entidade do terceiro setor, consoante o artigo 18, § 1º da LRF, haja vista que não se

trata de uma terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos.

Sobre a irregular atribuição de cargos, aduziu que tais situações estão sendo objeto de análise pela atual Administração para uma adequação e sem prejuízo do serviço público.

A Secretaria-Diretoria Geral, por sua vez, emitiu conclusões com base no laudo de fiscalização, em confronto com as justificativas e demais elementos que integram a instrução processual.

Antes, porém, a Assessoria Técnica, ao analisar o quadro que serviu de base para elaboração dos cálculos do Fundeb, verificou que foi excluída em duplicidade a importância de R\$70.400,89, e, por isso, deverá retornar ao cálculo.

Com relação às despesas com Qese de merenda escolar no valor de R\$30.735,78, verificou que poderão retornar ao cálculo do ensino, por já terem sido excluídas nas despesas realizadas com recursos adicionais.

Diante disso, o Município aplicou 31,30% (fls. 227 dos autos) no ensino, superando o mínimo de 25% determinado pelo artigo 212 da Constituição Federal.

Constatou, também, que houve a utilização de 100% dos recursos recebidos do Fundeb.

A Secretaria Diretoria Geral manifestou-se pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas.

É pertinente consignar, em resumo, 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, após ajustes, 31,30% da Receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, o dispêndio alcançou 60,33% da receita do FUNDEB.
3. Os recursos do Fundeb foram integralmente aplicados no transcorrer do exercício.

4. O Setor de Saúde Pública mereceu dispêndio da ordem de 18,74% da arrecadação própria e transferências constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos, após ajustes, correspondeu a 39,80% da Receita Corrente Líquida do exercício.
6. O resultado da execução orçamentária evidencia superávit da ordem de R\$746.301,92, equivalente a 7,16% da Receita Arrecadada.
7. O déficit financeiro do exercício anterior foi de R\$1.367.300,06, enquanto que no exercício o déficit foi reduzido para R\$620.998,14.
8. O resultado econômico do exercício foi positivo.
9. O resultado patrimonial foi positivo.
10. A Dívida Consolidada Líquida no exercício foi de R\$986.679,17, correspondente a 10,24% da receita corrente líquida. No exercício anterior essa dívida representou 44,27% dessa mesma receita.
11. Aos Agentes Políticos - Prefeito e Vice-Prefeito - atribuíram-se, a título de subsídio, valores consentâneos com o diploma de fixação.

É o relatório.

ALA.

Contas anuais, atinentes ao exercício de 2.009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE QUINTANA.

As receitas arrecadadas de impostos e aquelas oriundas do FUNDEB, no transcorrer do exercício examinado, foram aplicadas pela municipalidade, conforme determinam os dispositivos legais e constitucionais, quais sejam:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	31,30%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	60,33%	Mínimo = 60%
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
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III) I	18,74%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	39,80%	Máximo = 54%

O laudo de auditoria, em decorrência das glosas efetivadas, apontou que o total das despesas contabilizadas com recursos advindos do Fundeb, corresponderam a 93,19% das receitas auferidas do respectivo fundo, abaixo do mínimo estabelecido no artigo 21, §2º, da Lei Federal nº11.494/07.

Inconformado, o Senhor Prefeito afirmou que as despesas com recursos do Fundeb foram superiores às receitas auferidas em todo o exercício em R\$70.400,89, quantia exata ao saldo não aplicado, relativo ao exercício de 2008.

Analizados os pleitos e confrontando-os com a documentação contida nos autos, conclui-se que o Município aplicou todo o recurso recebido, no exercício em análise, do indigitado fundo.

Nessa mesma linha, a Assessoria Técnica da Corte detectou, também, que houve equívoco da equipe de fiscalização no cálculo do ensino, para fins de atendimento ao artigo 212 da Constituição Federal. Refere-se à glosa de material de consumo com recursos do Qese, no valor de R\$ 30.735,78, o qual poderá retornar ao câmputo do ensino, considerando que os recursos adicionais já haviam sido excluídos.

Refeitos os cálculos, o Município investiu na educação básica o montante de R\$ 2.511.837,24, que correspondeu a 31,30% das receitas de impostos e transferências a esse título, dando atendimento, portanto, ao artigo 212, da Carta da República.

No que toca às despesas de pessoal, deve ser afastado o apontamento da equipe de fiscalização, relativa à transferência de recursos à Associação Centro Social da Comunidade Quintanense, para realização de serviços de saúde e de educação.

O montante de R\$786.008,67 adicionado pela equipe de fiscalização às despesas de pessoal, R\$409.699,25 destinado à saúde e R\$ 376.309,42 destinado à educação devem ser deduzidos do total de despesa com pessoal, porque o órgão de instrução não demonstrou cabalmente os pressupostos básicos para incorporação de referidos gastos no câmputo das despesas de pessoal, para efeito de verificação do limite máximo previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b".

Assim, a despesa efetiva foi da ordem de R\$3.835.230,76, equivalente a 39,80% da receita corrente líquida, continuando, de qualquer maneira, abaixo do limite máximo estabelecido no citado dispositivo fiscal:

DESCRIÇÃO	R\$
VALOR DAS DESPESAS DE PESSOAL APURADAS PELA FISCALIZAÇÃO	4.621.239,43
(-) Subvenção repassada, relativa às despesas da saúde	409.699,25
(-) Subvenção repassada, relativa às despesas do ensino	376.309,42
(=) VALOR DAS DESPESAS DE	3.835.230,76

PESSOAL CONSIDERADO PARA EFEITO DE CÁLCULO DO LIMITE QUE TRATA A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	
(/) RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	9.635.034,55
PERCENTUAL	39,80%

Deve a equipe de fiscalização, em próximos roteiros, se aperfeiçoar nos trabalhos de inspeção sobre o tema, com a finalidade de obter informações suficientes, para subsidiar as decisões desta Corte.

Relativamente às finanças, observa-se que a administração obteve uma situação confortável.

O resultado da execução orçamentária revelou-se superavitário, repercutindo positivamente nos sistemas financeiro, econômico e patrimonial.

Ainda sobre esse ponto, verifica-se que o saldo da dívida consolidada líquida apresentou um crescimento de 44,27%, mas o fato decorreu da inscrição de dívidas com precatórios.

A situação demonstra que a Administração agiu com responsabilidade, porque ao final do exercício em exame o saldo de dívida consolidada líquida representava modesta participação, qual seja 10,24% da receita corrente líquida.

No entanto, apuraram-se diferenças no saldo de créditos da dívida ativa e de precatórios, indicando inconsistência nas peças contábeis, as quais deveriam expressar a exatidão nos seus registros.

A autoridade responsável anunciou pronta regularização, providência que deverá ser objeto de verificação do órgão de instrução da Casa, em próximo roteiro.

Acerca da execução orçamentária, vejo que foram abertos créditos por excesso de arrecadação acima do que efetivamente ocorreu. Além do mais, não houve prévia exposição que justificasse o ato, tornando dispositivos da Lei 4.320/64, bem como as peças de planejamento meros coadjuvantes.

Por outro lado, verificou-se na execução do orçamento a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos, em detrimento do que apregoa a Magna Carta (artigo 167, VI), já que o fato depende de lei especial.

Na obra "Direito Municipal Brasileiro" (15ª edição - 2ª tiragem - página 290) o renomado mestre "Hely Lopes Meirelles", já definia com clareza a proibição de transposição de recursos, *in verbis*:

*"A transposição de recursos é uma contingência de toda Administração diante da variabilidade dos fatos e da modificação das condições que atuaram na elaboração do orçamento; e, por isso mesmo, é admitida dentro de certos critérios técnicos e legais. Havendo necessidade de transposição, total ou parcial, de dotação de um elemento para outro, dentro ou fora da mesma unidade orçamentária, será indispensável que, por **lei especial**, se anule a verba inútil ou sua parte excedente e se transfira o crédito resultante dessa anulação para a dotação insuficiente. Essa exigência constitucional, todavia, não se aplica aos casos em que se admite dotação global (programas especiais de trabalho, entidades da Administração indireta), nos quais a discriminação das parcelas se faz por decreto do Executivo ou por ato do dirigente da entidade, na forma estatutária, conforme o caso, com possibilidade de alteração por ato da mesma natureza."*

É assim que, a propósito, este Tribunal vem decidindo, conforme se verifica, entre outros, nos autos dos processos TC-1696/026/08 e TC-1787/026/08, referentes às Contas anuais do exercício de 2008 das Prefeituras Municipais de Santa Fé do Sul e Iacri e dos processos TC-000346/026/09 e TC-516/026/09, referentes às Contas anuais do exercício de 2009 das Prefeituras Municipais de Sandovalina e Rifaina.

Levando em conta que não houve prejuízo e que a autoridade responsável anunciou a eliminação das inconsistências contábeis, creio que as falhas possam ser relevadas, sem prejuízo de recomendar à origem que evite a sua reedição.

No tocante às dívidas sobre precatórios, a auditoria apontou que o Município não teria dado cumprimento à posição jurisprudencial desta Corte, porque

não pagou todo o montante que estava obrigado a pagar, de R\$ 211.015,19.

Nessa questão, filio-me ao posicionamento externado pelo senhor Secretário-Diretor Geral, no sentido de afastar o apontamento, em face do advento da Emenda Constitucional nº 62/2009, que alterou a sistemática vigente, acolhendo tanto os títulos judiciais vencidos como os emitidos durante sua vigência.

De fato, referida Emenda veio para modificar a forma de pagamento da dívida pendente com precatórios, no exercício de 2009, passando, consequentemente, a ter nova orientação.

É o que se extrai do decidido pelo E. Plenário, em sessão do dia 23/03/2011, nas contas anuais do exercício de 2008, da Prefeitura Municipal de Guaratinguetá, TC-1974/026/08, sob a relatoria do eminente Conselheiro Antonio Roque Citadini, verbis:

"Sendo assim, forçoso é o reconhecimento de que o regime especial instituído na Emenda Constitucional 62/2009, alcançou todos aqueles Entes que se encontravam com precatórios pendentes de pagamentos, reorientando-se, pois, nossa Jurisprudência em face da concessão de uma nova moratória, com o estabelecimento de formas e prazo para liquidação dos débitos, como salientou o Parecer da Procuradoria Geral da República, nº 3030, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.357, ao dispor que: "É verdade, por outro lado, que a Emenda Constitucional em questão atingiu, ainda que perifericamente, a garantia constitucional da coisa julgada, por incidir sobre precatórios expedidos em cumprimento a decisões judiciais que transitarem em julgado antes de sua promulgação.

Todavia, conforme sustentado acima, não é toda restrição a direito fundamental que importa em ofensa aos limites materiais impostos ao poder constituinte derivado, mas apenas aqueles que atinjam grave e profundamente estes direitos, abolindo-os ou atacando o seu núcleo essencial. É o que decorre da própria redação do art.60, § 4º, da Lei Maior, que veda, tão somente, as propostas de deliberação "tendentes a abolir" qualquer das cláusulas pétreas." (itens: 52 e 53).

Esclareço, por último, a título de ilustração, que o regime adotado pelo Município de Guaratinguetá é o de depósito mensal, em contas especiais criadas para tal fim, de um doze avos do valor correspondente a 1% da receita corrente líquida, apurada no segundo mês anterior ao mês de depósito, na forma do inciso I, do § 1º e § 2º, inciso II, letra "a", do artigo 97 dos Atos das Disposições Constitucionais transitórias, conforme Decreto nº 7.306, de 04 de março de 2010. O Executivo Municipal procedeu ao pagamento de R\$ 2.080.377,92 (dois milhões e oitenta mil, trezentos e setenta e sete reais e noventa e dois centavos), apurado no Relatório de Auditoria, referente às contas do exercício de 2009, que correspondem a 1,43% da Receita Corrente Líquida, cumprindo, desse modo, as determinações previstas na EC 62/09.

Por todo o exposto, especialmente considerando o estado atual dos processos no Egrégio STF, ACOMPANHO A CONCLUSÃO CONTIDA NA MANIFESTAÇÃO DE SDG E ASSIM VOTO PELO PROVIMENTO DO PEDIDO DE REEXAME FORMULADO PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARATINGUETÁ, RELATIVO À

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2008, DEVENDO EM CONSEQUÊNCIA OUTRO
PARECER SER EMITIDO, DESTA FEITA FAVORÁVEL."

No tópico "pessoal", o laudo de fiscalização apontou a existência de 31 cargos de provimento em comissão, desde Assessores nível 1 até nível 5, cujas funções não correspondem às atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do que dispõe o inciso V do Art. 37 da Constituição Federal.

De fato, consta no documento fornecido pela municipalidade que os servidores investidos em tais cargos desempenham funções de auxílio.

Mas, segundo explicado pela autoridade responsável, ao assumir o mandato, num primeiro momento, buscou atender e prestar serviços essenciais aos munícipes, mesmo com uma situação desfavorável.

Noticiou, ainda, o responsável, que vários servidores que ocupavam os cargos de Assessores nos níveis 1 a 5, não mais pertencem ao quadro do Município.

E em relação aos remanescentes, assegurou que desempenham funções de assessoria a Diretores e Secretários, não de auxiliares, enumerando as atribuições de alguns deles.

Nada obstante as alegações, a ausência de definições específicas dos mencionados cargos, aliás, reconhecido pelo próprio responsável, compromete o princípio da transparência que um órgão público deve se pautar.

Ademais, a quantidade de servidores ocupantes de cargos em comissão, em 31/12/09, é elevada, haja vista que dos 207 funcionários do quadro da Prefeitura 63 são de livre provimento, o que equivale a mais de 30% da estrutura administrativa.

Entendo que o fato deve ser levado ao conhecimento do Ministério Público, sem prejuízo de recomendar à origem que adote as medidas cabíveis objetivando dar a devida transparência às atribuições dos aludidos cargos, as quais devem estar fixadas em lei, permitindo, com isso, que no quadro de pessoal permaneçam

cargos em comissão apenas para desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento.

É bom lembrar que este Tribunal, nos diversos julgados, ao detectar abusos na criação e provimento de cargos em comissão, que não se revestem de características exigidas pela Carta da República, tem aplicado penalidades aos administradores que insistem em manter atitudes nocivas ao interesse público em violação frontal do artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal.

Nesse contexto, a r. Sentença prolatada pelo Eminentíssimo Substituto de Conselheiro Marcos Renato Böttcher, publicada no D.O.E. de 20/01/2011, decorrente do processo TC-515/026/08, referente às Contas anuais da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, bem demonstra, como exemplo, as ações adotadas por esta Corte de Contas, *verbis*:

"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.

De outro lado, fica determinado ao órgão de instrução que, em próximo roteiro de fiscalização, acompanhe as ações da Administração sobre a matéria.

Ainda nesse tópico, o relatório da fiscalização apontou a irregular designação de 4 (quatro) servidores para exercer funções diferentes do cargo de origem, bem como contratação direta de 2 (dois) profissionais do ensino, em descumprimento ao que determina o inciso II, do artigo 37, da Constituição Federal, situação que possibilita a ocorrência de dissabores futuros à municipalidade.

As formas utilizadas não encontram guarida nos dispositivos constitucionais que regem a matéria, e em sendo assim, recomendação deve ser dirigida à origem no sentido de evitar a reedição das falhas.

Quanto às demais incongruências, algumas foram explicadas pela autoridade responsável, restando outras que podem ser relevadas, quer pela natureza formal, quer porque são insuficientes para contaminar as contas em apreciação, cabendo recomendações à origem, para que, doravante, evite reeditá-las nos tópicos: encargos sociais; almoxarifado; bens patrimoniais; atendimento à Lei Orgânica, Instruções e recomendações do Tribunal; e sistema Audesp.

Dirigindo a atenção para outro ângulo, especificamente aos aspectos da área da educação no Município, agora, a despeito do cumprimento dos limites mínimos da área e analisando o desempenho do sistema de ensino público no Município, vejo que a Administração Pública, para os anos iniciais do ensino fundamental, situou-se aquém do desempenho do sistema privado de ensino.

Contudo, observa-se que o Município obteve resultados acima das metas estabelecidas, bem como das médias estadual e federal.

De qualquer maneira, fica recomendado ao Executivo que implemente medidas para melhorar o sistema educacional, visando aperfeiçoar a formação de capital humano o que, conseqüentemente, irá influenciar a própria qualidade de vida da população.

Outro aspecto a ser abordado refere-se à atuação qualitativa da Administração em outra área de vital importância dos Municípios Brasileiros, que é a saúde.

Os indicadores encontrados no "site" da Fundação SEADE mostram que a situação da municipalidade é satisfatória, a despeito do cumprimento do limite mínimo na área.

Numa sucinta análise, percebe-se que, com um investimento de pouco mais de 18% em saúde, a Administração foi eficaz em sua atuação, uma vez que as taxas de mortalidade estiveram abaixo do observado na própria região de governo, onde se insere o Município, bem como no Estado de São Paulo.

É importante, porém, que o Município continue aprimorando as políticas públicas, pois a utilização de recursos públicos deve ser diretamente proporcional aos efeitos causados pelas políticas adotadas.

Assim, 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.

No mérito, VOTO no sentido da emissão de Parecer FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2.009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE QUINTANA, 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 das seguintes providências:

- que regularize o quadro de pessoal, estabelecendo as atribuições dos cargos em comissão, e que aproveite a oportunidade para revisar a quantidade desses cargos no quadro de pessoal;

- que se abstenha de designar servidores para exercer funções diferentes do cargo de origem, bem como de contratar profissionais de maneira contínua, sem observar as regras da Constituição Federal, de professor e monitor.

- que adote providências no sentido de evitar inconsistências contábeis;

- que proceda à abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação apenas com base nos valores efetivamente realizados e com prévia exposição que justifique o ato;

- que evite a reedição das incorreções havidas nos tópicos: encargos sociais; almoxarifado; bens patrimoniais; atendimento à Lei Orgânica, Instruções e recomendações do Tribunal; e sistema Audep.

No ofício deverá, ainda, ser recomendado para que a Origem concentre esforços nas áreas da educação e saúde, na busca de melhores índices de desempenho.

Oficie-se ao Ministério Público, tendo em conta as constatações havidas no quadro de pessoal. Deverão acompanhar o ofício cópia de fls.15, 42/47, 55/58 dos autos e fls. 323/332 do anexo II, bem como do relatório e voto.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

Ala.