

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

CONTAS ANUAIS

112 TC-000433/026/09

Prefeitura Municipal: Franca.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Sidnei Franco da Rocha.

Advogado(s): Gian Paolo Peliciari Sardini e outros.

Acompanha(m): TC-000433/126/09 e Expediente(s): TC-018159/026/09, TC-006325/026/10, TC-006326/026/10, TC-022849/026/10 e TC-000438/006/11.

Fiscalizada por: UR-6 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-17 - DSF-I.

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

O laudo de auditoria, elaborado pela Fiscalização da Unidade Regional de Ribeirão Preto/UR.06 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 destaque as de maior relevância para o contexto das contas:

PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA: a lei orçamentária anual não apresentou a despesa até o nível do elemento; a Lei Orçamentária Anual (LOA) contemplou autorização para abertura de créditos adicionais suplementares em percentual superior à inflação estimada para 2009 - 45% do Orçamento Fiscal do Município;

APLICAÇÃO NO ENSINO: o Município não deu cumprimento ao artigo 212 da Constituição (25% na educação infantil e no ensino fundamental); foram glosadas despesas relacionadas com merenda e servidores em desvio de função (subitem 2.2.1.1); o Município não dispõe de Plano de Carreira e Salários do Magistério, descumprindo o artigo 6º da Lei Federal nº 11.738/2.008 (subitem 2.2.1.3);

DESPESAS COM SAÚDE: não houve observância aos percentuais de representatividade por categoria, exigidos pela

Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 333, de 04/11/2003, para a composição do CMS (subitem 2.2.2.2);

OUTRAS DESPESAS: remuneração paga a determinados servidores (Médicos) superou o limite remuneratório aplicável aos servidores públicos municipais, resultando em pagamentos indevidos correspondentes a R\$ 248.373,65. Obs.: Através do expediente TC-1683/006/10 foi proposta a análise desta matéria em processo apartado (Nota Técnica SDG nº 57/09) (subitem 2.2.5.1); concessão de adiantamentos a agentes políticos, contrariando disposição constante do art. 68 da Lei Federal nº 4320/64 (subitem 2.2.5.2);

ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS: as alterações orçamentárias significaram 30,05% da despesa inicial fixada, evidenciando insuficiente planejamento orçamentário; alterações orçamentárias representadas por trocas de dotações relacionadas a ações distintas (transposições), desprovidas de autorização por meio de lei específica;

LICITAÇÕES/CONTRATOS: 16 (dezesseis) convites não obtiveram o número mínimo de propostas válidas - 03 (três); pesquisa de preços no mercado com apenas 01 (uma) cotação, sendo que em alguns casos sequer foram realizadas; o Pregoeiro negociou "condições de pagamento" com o representante da empresa que ofertou a melhor proposta, sendo que o autor da melhor proposta (R\$ 110.000,00) aceitou diminuir o seu preço para R\$ 100.000,00 desde que o prazo de pagamento fosse reduzido de 30 para 07 dias; adoção como critério de julgamento o menor preço global, em objeto divisível que comportava o de menor preço por itens; inexigibilidade de licitação, sem a competente pesquisa de mercado para a justificativa do preço, nos termos do inciso III, do parágrafo único, do artigo 26, da Lei nº 8.666/93; descumprimento do disposto nos artigos 60, 61 e § 3º do artigo 73 da Lei nº. 8.666/93; ausência de adoção de medidas em face da empresa contratada, em razão de atraso na entrega da obra;

PESSOAL: o Executivo não dispunha de norma na qual deveria cuidar da definição das atribuições pertinentes a cada um dos cargos em comissão do quadro de pessoal, inviabilizando a verificação pertinente à adequabilidade de cada um desses cargos ao que preceitua o artigo 37, V, da CF/88 (subitem 7.1);

SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS: pagamentos a maior a

Secretários Municipais, o correspondente a R\$ 131.803,58. Através do expediente TC-1684/006/10 foi proposta a análise desta matéria em processo apartado (Nota Técnica SDG nº 57/09);

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL: encaminhamento intempestivo de Termo Contratual, desatendendo ao prazo estipulado pelo artigo 33, II, das Instruções nº 02/2008 (subitem 5.1); indisponibilização de relatórios ou pareceres eventualmente elaborados por responsável pelo controle interno; atendimento parcial às Instruções deste E. Tribunal de Contas, por conta da entrega intempestiva da documentação exigida pelo Sistema AUDESP; encaminhamento intempestivo das planilhas semestrais, denominada "Cadastro Eletrônico de Obras em Execução"; atendimento parcial às determinações deste E. Tribunal de Contas;

DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES

TC-006325/026/10 - Trata o expediente em epígrafe de Ofício subscrito pela MMª Juíza do Trabalho da 1ª Vara do Trabalho de Franca, por meio do qual encaminha a este E. Tribunal, para as providências cabíveis, cópia de sentença transitada em julgado, sendo partes o Município de Franca (reclamado) e o **Sr. Luis Octávio Villena** (reclamante). De acordo com a r. sentença, a relação contratual entre reclamante e reclamado não se deu mediante prévio e regular concurso público e que os pedidos efetuados pela reclamante foram julgados parcialmente procedentes, tendo a Administração sido **condenada ao depósito** em conta vinculada do **FGTS** do reclamante a importância equivalente a 8% dos valores mensais pagos no **período** compreendido entre **01/12/2005 a 05/02/2008**.

No decorrer da fiscalização *in loco* nas contas de 2009 da Prefeitura Municipal de Franca, a auditoria verificou que esse reclamante exerceu a função de Médico no período retro citado, em regime de plantões, na condição de prestador de serviço, sem formalização de contrato de trabalho.

Outros médicos plantonistas encontravam-se nessa mesma situação no período retro citado, conforme documentos juntados a esse expediente.

Observou-se que esse reclamante foi **admitido, em 06/02/2008**, pela Prefeitura Municipal de Franca, para o exercício do cargo de Médico Emergencialista Clínico Geral, isso após prévia aprovação em concurso público. A matéria relativa a essa admissão foi tratada no processo TC-867/006/09, sendo julgada regular. Esse reclamante exonerou-se desse cargo, a pedido, em 10/06/2009.

Verificou-se ainda que a Municipalidade se encontrava aguardando o correspondente ofício requisitório para fins de recolhimento da importância a que foi condenada.

Especificamente em relação à ocorrência pertinente a pessoal em exercício das funções de médico, em regime de plantões, sem formalização de contrato de trabalho precedido de prévio concurso público ou de processo seletivo, a auditoria informa que a matéria não foi objeto de comentários nas contas de 2005, 2006, 2007 e 2008 da Prefeitura Municipal de Franca, tratadas nos autos TC's n°s 2850/026/05, 3302/026/06, 2439/026/07 e 1968/026/08, respectivamente.

Ainda, sob amostragem, a auditoria não identificou, no exercício de 2009, ocorrência similar à anotada acima.

Em atenção ao r. Despacho de fl. 09 do expediente, a auditoria informa que a matéria abordada nesse expediente serviu de subsídios ao exame das presentes contas. Esse expediente acompanha este processo de contas.

TC-006326/026/10 - Trata esse expediente de Ofício subscrito pela MMª Juíza do Trabalho da 1ª Vara do Trabalho de Franca, por meio do qual encaminha a este E. Tribunal cópia de sentença transitada em julgado, ante a verificação de eventual infração à legislação trabalhista, em que são partes o Município de Franca (reclamado) e a **Sra. Fernanda Cintra** (reclamante).

Nos termos dessa r. sentença, os **pedidos** efetuados pela reclamante foram **julgados improcedentes**. Ainda, constou que o vínculo empregatício havido entre as partes se estabeleceu nos períodos de 07/02/06 a 14/01/07 e de 15/03/07 a 19/12/08.

Essa auditoria verificou que a matéria pertinente às contratações por prazo determinado da reclamante, para o

cargo de Professora Substituta - PEB I -, ocorridas para os períodos de 07/02/06 a 14/01/07 e de 15/03/07 a 21/12/07 (prorrogado até 19/12/08), foram devidamente tratadas nos TC's 827/006/07 e 1009/006/08, respectivamente.

Registramos que essa reclamante foi recontratada (prazo determinado) no exercício de 2009 para o exercício do mesmo cargo de Professora Substituta - PEB I. Essa matéria será tratada no TC-1602/006/10.

Em atenção ao r. Despacho de fl. 09 do expediente, informamos que a matéria objeto deste expediente serviu de subsídios ao exame das presentes contas. Ainda, esse expediente acompanha este processo de contas.

TC-022849/026/10 - Trata o expediente em destaque de comunicação, a este E. Tribunal de Contas, efetivada pelo Sr. Silas Barbosa Cuba, Vereador Municipal de Franca, sobre instauração de Comissão Especial de Inquérito na Câmara Municipal de Franca, destinada à apuração dos seguintes ocorrências: a) A Prefeitura Municipal de Franca disponibilizou, sem autorização do Legislativo de Franca, nos anos de 2008, 2009 e 2010, professores de educação física da rede municipal de ensino para a prestação de serviços a entidades conveniadas com a FEAC - Fundação Arte e Cultura; b) Indícios de que esses professores, disponibilizados a essas entidades, estejam sendo pagos com recursos do FUNDEB.

No tocante ao exercício de 2009, verificamos que, segundo informações prestadas pela Secretária de Educação, apenas 06 dos 27 professores de educação física, objeto de relação juntada ao expediente, se encontravam efetivamente prestando serviços a alunos da rede municipal de ensino, sendo que os demais (21), apesar de estarem prestando serviços em próprios municipais, o faziam em áreas esportivas e no atendimento à comunidade.

Quanto ao custeio das despesas com professores que estavam a serviço da comunidade, verificou-se que houve utilização, no exercício de 2009, de recursos do FUNDEB (60% - atividade 2223) para pagamento de um professor, o Sr. Adriano Tolentino de Oliveira, num total de R\$ 53.983,17. Já o custeio dos demais professores (20) que prestavam serviços à comunidade se deu com recursos próprios, cujos correspondentes empenhos se associavam a dotações

(atividade 2222) pertinentes à aplicação em educação básica (25%).

Em decorrência dessas situações, as correspondentes despesas com esses professores que não se encontravam a serviço da educação básica foram desconsideradas das respectivas aplicações - FUNDEB e no Ensino (25%) -, conforme subitem 2.2.1 deste relatório de auditoria.

Frise-se que os trabalhos dessa Comissão Especial de Inquérito - CEI -, até outubro de 2010, não haviam sido concluídos.

Dessa forma, o presente expediente serviu de subsídios ao exame das presentes contas, com as quais deverá acompanhar, nos termos do r. Despacho de fl. 48 do expediente.

TC-018159/026/09 - Cuida o expediente em epígrafe (cópia do TC-609/006/09, que tramita em conjunto com o TC-1798/006/06) de comunicação, a este E. Tribunal de Contas, efetivada pelo Sr. Silas Barbosa Cuba, Vereador de Franca, sobre constituição de Comissão Especial de Inquérito na Câmara Municipal de Franca, destinada à averiguação de possível irregularidade praticada pela Administração Municipal, relacionada à disposição final dos resíduos selecionados pela coleta seletiva (objeto do requerimento nº 54, de 10/02/2009), bem como encaminha cópia integral da documentação e correspondente relatório final, para as providências necessárias.

Conforme relatório conclusivo final da CEI, sua constituição se deu em virtude de denúncia recebida pelo vereador Silas Barbosa Cuba, no sentido de que o lixo reciclável recolhido no Município de Franca estaria sendo depositado no aterro sanitário, fato esse que motivou também o ingresso de representação junto à Promotoria do Meio Ambiente do Ministério Público do Estado de São Paulo (fl. 2179 do Anexo XI).

De acordo com as conclusões da CEI, a **descontinuidade na reciclagem** desse material recolhido por meio do sistema de **coleta seletiva**, com consequente depósito desses recicláveis no aterro sanitário **(no período de 26.01 a 20.02.2009)**, decorreu da falta de planejamento da Prefeitura Municipal de Franca, que não apresentou meio alternativo para a reciclagem desse material no período em

que se encontrava em execução as obras de reforma e manutenção do prédio da usina de triagem e reciclagem (a partir de 26.01.2009) (fls. 2186 e 2199/2200 do Anexo XI).

Para os serviços de **coleta e transporte do lixo domiciliar (item 1)**, o valor contratado correspondeu, à época dos fatos, a **R\$ 60,11 a tonelada** (fls. 2190/2191, 2218 e 2224 do Anexo XI).

No tocante à **coleta e transporte dos materiais recicláveis - item 3** - (de segunda-feira a sábado), o **valor mensal** contratado, referente a cada equipe (das 04 contratadas), correspondeu a R\$ 10.912,01 (total mensal de **R\$ 43.648,04**) - fls. 2190/2191, 2218 e 2224 do Anexo XI.

Conforme informações prestadas, à CEI, pelo Secretário Municipal de Serviços e Meio Ambiente, no período em que a usina de reciclagem esteve inoperante (correspondente a 23 dias de coleta), o quantitativo de materiais objeto da coleta seletiva foi em torno de 75 (setenta e cinco) toneladas (fl. 2200 do Anexo XI).

Levando-se em consideração a proporção de aproximadamente 26 dias de coletas realizadas mensalmente, temos que nesse período de 23 dias o custo dessa coleta corresponderia a aproximadamente R\$ 38.611,72.

Entendemos que esses serviços de coleta seletiva poderiam ter sido suspensos pela Administração nesse período em que a usina de reciclagem esteve inoperante, a teor do que dispõe o artigo 78, inciso XIV, da Lei Federal nº 8666/93.

Assim, esses resíduos recicláveis poderiam ter sido recolhidos juntamente com o lixo orgânico, pagando-se à contratada a importância de R\$ 4.508,25 pelas 75 toneladas coletadas (R\$ 60,11 a tonelada).

Dessa forma, tendo em conta essa possibilidade, estariam evidenciados possíveis prejuízos aos cofres públicos, equivalentes a R\$ 34.103,47 (R\$ 38.611,72 menos R\$ 4.508,25).

Registre-se que, no tocante à retro citada representação feita à Promotoria do Meio Ambiente, as apurações se efetivaram por meio do Inquérito Civil nº 059/09. Nesse inquérito constatou-se a ausência de dano ambiental a ser

reparado, motivando seu arquivamento, em 17.02.2009 (fls. 2209/2212 do Anexo XI).

Assim, esse expediente serviu de subsídios ao exame das presentes contas, com as quais passará a acompanhar.

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	16,49	16,55	12,48
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	2009	19,57	18,97	14,46
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2009	99,00	110,91	127,25
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2009	3.721,06	3.670,82	3.709,39
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	2009	6,97	8,68	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	3,5	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	5,5	6,5	5,4	5,7	4,6	4,9	4,8	4,9
Município	5,2	6,0	ND	5,4	ND	ND	ND	ND

Notificado o Responsável sobre as questões levantadas pela Fiscalização, vieram as justificativas e documentos de fls. 135/219.

Assessoria Técnica incluiu no cálculo da Fiscalização sobre os gastos com ensino, que redundou na

insuficiente aplicação de 24,36%, a soma de R\$ 1.798.809,96, referente aos restos a pagar do exercício de 2008, quitados após o mês de fevereiro de 2009, totalizando, ao final, a aplicação de 25,15%.

Acolhendo tal posição, Secretário-Diretor Geral manifestou-se pela emissão de parecer favorável às contas em exame.

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 25,15% da Receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, o dispêndio alcançou 84,11% da receita do FUNDEB.
3. Foram aplicados 100% dos recursos provenientes do FUNDEB.
4. O Setor de Saúde Pública mereceu dispêndio da ordem de 25,33% da arrecadação própria e transferências constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos correspondeu a 49,75% da Receita Corrente Líquida do exercício.
6. O resultado da execução orçamentária evidenciou superávit da ordem de R\$ 6.855.279,85, equivalente a 2,35% da Receita Arrecadada.
7. Os resultados financeiro, econômico e patrimonial do exercício foram positivos.
8. Ao final do exercício em exame o Município não possuía Dívida Consolidada Líquida.
9. O Município pagou a totalidade dos precatórios constituídos do somatório das seguintes parcelas: a) mapa orçamentário de 2009, inclusive o de 2010 (pagamento antecipado); b) requisitórios de baixa monta incidentes em 2009; c) e a totalidade dos precatórios constituídos em exercícios anteriores.

É o relatório.

MHMM/.

PRIMEIRA CÂMARA
ITEM:112

SESSÃO: 23/08/11
TC-000433/026/09

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

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	25,15%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	84,11%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)I	25,33%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	49,75%	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 o limite imposto para pela Lei de Responsabilidade Fiscal para as despesas com pessoal.

Quanto aos gastos com o ensino, observo inicialmente os cálculos da Fiscalização redundaram em uma aplicação de apenas 24,78%, insuficiente, portanto para atender o disposto no artigo 212, da Constituição Federal.

Contudo, a própria Fiscalização destacou que não foram computados no referido cálculo restos a pagar do exercício de 2008, no montante de R\$ 1.798.809,96, pagos a partir de fevereiro de 2009, que também não haviam integrado o compute do ensino daquelas contas, por não terem sido quitados até 31/01/2009.

Nesse aspecto, acompanho o posicionamento da Assessoria Técnica e do Secretário-Diretor Geral, no sentido da inclusão de tais valores na apuração do percentual da educação do exercício do exame, sob pena de tal aplicação não ser considerada em nenhum dos exercícios, o que, de fato, eleva a emprego do Município na educação para 25,15%, suficiente, portanto, para atender o mínimo constitucional de 25%.

Não obstante a retificação levada a efeito já reverter a impropriedade apontada nos gastos com educação, ressalto que a Municipalidade poderia ainda alcançar posição mais favorável em relação ao cumprimento de tal índice. Explico.

A Fiscalização excluiu no exercício em exame R\$ 2.560.619,63 do cálculo do ensino, a título de restos a pagar não pagos até 31/01/2010.

Todavia, além de considerar indevida a glosa com base apenas no referido critério temporal, esclareço que daquela exclusão, deveriam ter permanecido no cálculo todos os restos a pagar processados no exercício de 2009, independentemente de ter havido pagamento ou não.

Ressalto que há nesta E. Corte inúmeros julgados, tais como as contas de Bragança Paulista (TC-001939/026/08), Votorantim (TC-001915/026/08) e São Bernardo do Campo (TC-00239/026/07). Em especial, recordei voto revisor que proferi no exame das contas da Prefeitura Municipal de Pedreira, TC-002033/026/08, e que foi acolhido, por unanimidade, em sessão da Egrégia Primeira Câmara de 14/12/2010:

"Vejo com extrema cautela posicionamento que obrigue a Administração Pública a pagar seus compromissos com antecedência, perdendo assim os rendimentos financeiros decorrentes da manutenção dos valores em conta. Há de se incorporar na presente questão o custo de oportunidade do pagamento antecipado de um empenho processado, o que, dependendo do montante envolvido, acarreta severo prejuízo ao Erário Público. Nestes termos, alerto que o pagamento após o mês de janeiro de um valor empenhado e processado em 2008, ainda, ressalve-se, no primeiro trimestre de 2009, trouxe vantagens à educação pública do Município, vez que a manutenção destes valores em conta implicou a ampliação do montante disponível para utilização no ensino no exercício seguinte. Deste modo,

considero indevida a glosa de valores não pagos do FUNDEB até 31.01.2009, visto que o procedimento não produz qualquer prejuízo à educação, não podendo logo, em hipótese alguma, macular as contas ainda mais cujos dados ilustram resultados claramente positivos no ensino."

Por fim, observo que a reinclusão dos restos a pagar processados em 2009 somente não será adotada nesta oportunidade, por se encontrarem os autos desprovidos de demonstrativo segregando os mesmos em processados e não processados, motivo pelo qual, no intuito de aprimorar as análises futuras dos gastos com a educação, tanto como da saúde, deverá a Fiscalização trazer os referidos dados.

Quanto 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, a excessiva autorização para abertura de créditos adicionais e suplementares, no patamar de até 45% (quarenta e cinco) 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.

No caso concreto a situação se agrava com a constatação de que os créditos suplementares alcançaram no exercício o percentual de 30,05%, fato que contribui para comprovar a fragilidade da peça de planejamento.

A respeito das licitações e contratos, por ter sido verificada em diversos certames a ocorrência de defeituosa pesquisa de preços, atenção especial, a propósitos, deve a Origem dispensar, porque as mesmas

possuem papel relevante no procedimento licitatório, notadamente por reduzirem significativamente os riscos de contratações por valores superfaturados.

Nessa linha, são imprescindíveis para fornecer os parâmetros necessários para a Administração avaliar a compatibilidade das propostas ofertadas pelos licitantes com os valores praticados no mercado, assegurar o atendimento ao Princípio da Economicidade, bem como afastar a prática de atos possivelmente antieconômicos.

Por tais motivos, as pesquisas devem ter amplitude o suficiente para a aferição da **efetiva realidade do mercado**, não bastando para o fim pretendido, a título exemplificativo, cotação realizada com somente 01 (uma) empresa do ramo, como verificado em alguns procedimentos.

Os demais apontamentos da Fiscalização neste tópico, tais como a ausência de projeto básico, a alteração das condições de pagamento prevista no edital, o pregoeiro ter exercido atribuições incompatíveis com a sua condição e desatendimento ao cronograma de execução da obra, deverão ser alvo de providências imediatas pela Origem, no sentido de evitar a sua ocorrência.

Não se inclui nessa determinação a necessidade de existência de pelo menos 03 (três) propostas válidas nos Convites, publicação do mesmo em jornal de circulação local e inadequação do critério menor preço global (Concorrência nº 006/2009), os quais não se traduziram efetivamente em falhas, frente ao que dispõe jurisprudência desta E. Corte e as normas de regência.

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.

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, agravado pela denominação genérica de alguns deles, a exemplo do Chefe de Setor, Coordenador Municipal e Diretor de Divisão.

De antemão, existem sinais de que muitos cargos em comissão deveriam ser enquadrados na estrutura administrativa do Município, como de natureza efetiva, e sujeitos, portanto, ao regramento constitucional insculpido no inciso II, do artigo 37, pelo qual foi instituído como regra de ingresso na Administração, o concurso público.

Entretanto, observo que por ora e como já exposto, a análise das atribuições dos referidos cargos ficou prejudicada, considerando que não há descrição das atividades referentes a cada um deles, fato que, a meu ver, enfraquece ainda mais a situação de legalidade dos mesmos.

Nessa linha, faz-se necessário, no particular, imediata regularização da situação, pois ao que parece, estão sendo quebradas regras constitucionais.

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 interesses 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 nº 709/93, fixando-se-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para o pagamento.

Quanto aos pagamentos excessivos aos Secretários Municipais, em dissonância ao que preceitua

§4º, do artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, que estabelece que os mesmos devem ser remunerados exclusivamente pelo subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional ou outra espécie remuneratória, e os pagamento de horas extras a Médicos do Município, superando o limite remuneratório aplicável aos servidores municipais, ressalto que os mesmos serão analisados, respectivamente, nos autos dos TC's 001684/006/10 e 001683/006/10, formalizados em observância aos termos da Nota Técnica SDG nº 57.

A questão decorrente do expediente TC-018159/026/09, em que a Fiscalização apurou prejuízos aos cofres públicos na ordem de R\$ 34.103,47, decorrente de execução contratual cujo objeto é a disposição final dos resíduos selecionados pela coleta seletiva, não sanado com as alegações de defesa, da mesma forma, deverá ter tramitação autônoma.

Relativamente aos demais apontamentos, relativos aos tópicos "Planejamento e Execução Física", "Aplicação no Ensino", "Despesas com Saúde", "Alterações Orçamentárias", "Pessoal" e "Atendimento às Instruções e Recomendações do Tribunal", penso que podem ser relevados, quer por pela natureza formal, quer por não se traduzirem efetivamente em falhas diante da documentação que consta nos autos, ou mesmo porque foram alvo de satisfatórios esclarecimentos pela Prefeitura.

Todavia, tais ocorrências deverão ser objeto de verificação e 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 e finais do ensino fundamental ficou abaixo da atribuída à rede privada de ensino, sendo que a nota da rede estadual no município, além de ter ficado acima de sua meta, superou todos os paradigmas.

É imprescindível, contudo, que a Administração Pública continue intensificando 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 de infantil, que se apresentou em patamar maior que a do Estado, assim como em relação às taxas de mortalidade na infância e de idosos, que se mostraram superiores à 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 FRANCA**, 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 saúde, tentar reduzir as taxas de mortalidade infantil, na infância e de idosos.

Determino ainda, à Fiscalização, providências relativas à formação de autos próprios para tratar da questão decorrente do expediente TC-018159/026/09, em que foi apurado prejuízo aos cofres públicos, na ordem de R\$ 34.103,47, fruto de execução contratual, cujo objeto é a disposição final dos resíduos selecionados pela coleta seletiva.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

MHMM/.