

CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 30/08/11**

CONTAS ANUAIS

50 TC-000190/026/09

Prefeitura Municipal: Votuporanga.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Nasser Marão Filho.

Período(s): (01-01-09 a 18-12-09).

Substituto(s) Legal(is): Vice-Prefeito - Valter Benedito Pereira.

Período(s): (19-12-09 a 31-12-09).

Advogado(s): Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo, João Negrini, André Astur, Steban Saavedra Sandy Pinto Lizarazu e outros.

Acompanha(m): TC-000190/126/09 e Expediente(s): TC-017936/026/09, TC-001093/011/09, TC-000791/011/09 e TC-000720/011/09.

Fiscalizada por: UR-11 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-11 - DSF-II.

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

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

1. **PLANEJAMENTO** - Lei Orçamentária com autorização para abertura de créditos suplementares em 30%, superior à inflação estimada para o exercício em exame; Execução de ações de Programas da área da Saúde em níveis inferiores ao previsto nas peças de planejamento, com reflexos nos indicadores da Saúde local;
2. **FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS** Ausência de arrecadação do ISSQN- Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza dos Cartórios (Lei Complementar Federal nº. 116/2003 e ADI nº. 3.089 do STF);
3. **MULTAS DE TRÂNSITO** - A Prefeitura não cumpriu as disposições do artigo 320 da Lei Federal nº. 9.503/97: os ajustes efetuados no total de R\$ 2.715,44, correspondem a despesas com tarifas bancárias (R\$ 438,04) e com postagens de cartas de notificações de infrações de trânsito (R\$ 2.277,40);

4. **APLICAÇÃO NO ENSINO** - o Município não deu cumprimento ao artigo 212 da Constituição (25% na educação infantil e no ensino fundamental), aplicando 24,52% das receitas de impostos e transferências; Não atendimento ao artigo 21 da Lei Federal nº. 11.494/07, aplicando-se apenas 93,45% dos recursos do FUNDEB no exercício;
5. **SAÚDE** - Restos a Pagar de despesas com a Saúde, sem disponibilidade financeira, em afronta ao § 1º. , do artigo 1º. da LRF e artigo 48, alínea b, da Lei Federal nº. 4.320/64;
6. **OUTRAS DESPESAS** - Com relação aos empenhos em favor do senhor Prefeito Municipal, que somaram a quantia de **R\$ 63.700,00**, não constam nos processos de adiantamentos informações e documentos que evidenciem o efetivo interesse público das despesas realizadas, inclusive com especificação das pessoas que realizaram as viagens, do local visitado, assunto tratado e resultados obtidos - De forma exemplificativa, na prestação de contas do adiantamento do Sr. Prefeito realizado através do empenho nº. 001852/09 consta entre os documentos de despesas a nota fiscal de um restaurante em Brasília-DF, referente a despesas com 5 refeições, no entanto, o processo de adiantamento não especifica outras pessoas que deveriam participar da viagem além do Chefe do Executivo; DESPESA SEM AUTORIZAÇÃO LEGAL: despesas no total de R\$ 130.840,81, em favor da empresa Expresso Itamarati S/A, relativas à concessão de passagens de ônibus, que, conforme a Srª. Diretora da Divisão de Ação Social e Cidadania, beneficiaram pessoas atendidas pela Secretaria Municipal de Assistência Social - Embora a despesa seja revestida de caráter assistencial, não há lei que estabeleça critérios para o atendimento de tal benefício, em desacordo com o artigo 37, caput, da Constituição Federal - A análise da documentação da despesa também restou prejudicada, pois, não houve a apresentação de parte das requisições de passagens (somente a partir do mês de setembro), sendo que a justificativa apresentada foi a ocorrência de inundações nas instalações da Secretaria Municipal de Assistência Social, danificando parte de seus arquivos;
7. **ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS** - Abertura dos créditos adicionais suplementares e especiais, por anulação e transposições e transferências que representaram

76,11% da fixação da despesa, demonstrando insuficiente planejamento orçamentário e por isso, afronta ao § 1º. do artigo 1º. da LRF; Transposições e Transferências sem lei específica, em desacordo com o previsto no inciso VI, do artigo 167, da Constituição Federal; Inclusão na Lei Orçamentária de dispositivo que não atende ao artigo 165, § 8º. da Constituição Federal, c.c. artigo 7º da Lei Federal nº. 4.320/64;

8. **TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS** - Transferência de recursos a entidades do terceiro setor em percentual superior à média calculada nesta unidade de fiscalização; ocorrência de pagamentos pela Prefeitura Municipal, de despesas com energia elétrica e telefone da APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais local, sem prévia autorização legislativa, que somaram a quantia de R\$ 8.959,18; Contratos com entidades do terceiro setor, para pagamento de aluguel de espaço físico do imóvel e equipamentos operacionais para atendimento de crianças da Educação Infantil, não havendo autorização legislativa e apresentação de plano de trabalho para tanto; Os repasses estão sendo tratados no Processo específico TC-0294/011/10;
9. **LICITAÇÕES** - Inexigibilidade de licitação - assim como no exercício anterior, houve a aquisição de medicamentos (cloreto de sódio/soro fisiológico e glicosado) da empresa Halex Istar Indústria Farmacêutica Ltda, com dispensa de licitação, no total de R\$ 14.784,10, em inobservância ao artigo 24, inciso II, da Lei Federal nº. 8.666/93 - Segundo as justificativas apresentadas, as compras foram diretas, sem processo licitatório, devido a não entrega pela empresa ganhadora do pregão, ou por aumento de consumo durante o período. As aquisições foram feitas por meio de cotação de três empresas, comprado pelo menor preço;
10. **CONTRATOS** - Contrato nº 279/09 - Execução da ampliação e reforma da Escola Municipal de Educação Infantil CEMEI Profª. Maria Lygia Bertoncini Leite - R\$ 419.000,00 - 04/12/2009 a 03/03/2010 (90 dias a partir da Ordem de Serviço) - Em 13 dias da Ordem de Serviço, primeiro laudo de vistoria, o Sr. Secretário Municipal de Obras e Habitação declara a medição correspondente a aproximadamente 30% da obra concluída -no último pagamento não foi expedido o laudo de avaliação com a medição dos serviços executados,

havendo apenas atestado do senhor Secretário de Obras afirmando que a contratada encontrava-se apta a receber R\$ 232.966,48, fato que ensejou a exclusão da aplicação no ensino; Contrato nº 290/09 - Execução da ampliação e reforma do CEMEI Profº. José Modesto Sobrinho - R\$262.076,93 - Transferência da execução contratual à terceiro, sem autorização da municipalidade, em infringência ao disposto no artigo 72 da Lei Federal nº. 8.666/93- na primeira medição foi expedido apenas atestado do senhor Secretário de Obras afirmando que a contratada estava apta a receber R\$62.000,00 contudo sem justificativas dos serviços executados em 18 dias, fato que ensejou a exclusão da aplicação no ensino - Ausência de encarregado ou mestre de obras no local - Ausência do Diário da Obra na área de execução dos serviços - Trabalhadores sem registro trabalhista e inobservância às normas de segurança, trazendo responsabilidades à Administração nos termos do Enunciado 331 do Tribunal Superior do Trabalho; Contrato nº 289/09 - Execução da ampliação e reforma do CEMEI Profª. Elza Maria de Souza Fava Figueira - R\$ 564.448,85 - emissão de atestado do senhor Secretário de Obras para pagamento de R\$ 110.396,70, sem o laudo de avaliação com a medição dos serviços, ensejando a exclusão da aplicação no ensino - parte das falhas mencionadas nos contratos anteriores se repetiram; Contrato nº 334/09 - Promover Seminário Educacional de Formação Continuada dos Profissionais da Educação - R\$ 24.990,00 - De acordo com o Termo de Referência - Anexo I do Edital do Convite 080/2009, a prestação dos serviços compreenderia o oferecimento dos seguintes recursos: palestrantes; sonorização, iluminação e projeção de imagens e material didático - as notas fiscais emitidas pela empresa, que acompanham os empenhos nº. 024831/09 (R\$ 13.990,00) e 024832/09 (R\$ 11.000,00), descrevem somente como serviços prestados: "locação de equipamento de som, luz e vídeo para organização do evento: Seminário Educacional de Formação Continuada dos Profissionais da Educação", não havendo nenhuma menção quanto a agenciamento de palestrante e material didático - Conforme descrito no item 2.2.1, deste relatório o que houve na realidade foi o oferecimento de um jantar de confraternização aos servidores do quadro

da Secretaria Municipal da Educação, sem qualquer conteúdo educativo

11. **ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS** - não houve atendimento à ordem cronológica de pagamentos em 15/05/2009, 21/05/2009 e 05/08/2009, em favor, respectivamente, das empresas: Gomes & Benez Engenharia Ltda (nota de empenho n°. 015770/2008); Pé com Pé Calçados Ltda (nota de empenho n°. 005081/2009) e Bruno Rogério Bertuolo - ME (nota de empenho n°. 014507/2009) - Não foram apresentadas prévias justificativas e suas publicações, em inobservância ao disposto no artigo 5°. Da Lei Federal n°. 8.666/93;
12. **PESSOAL** - Desvio de função - verificou-se desvios de funções junto à Secretaria Municipal da Educação, Cultura e Turismo, pois, dentre os 7 cargos em comissão de Diretor de Creche, 4 foram providos por funcionários que exerceram funções diversas, que não se enquadram nas exigências do artigo 37, V da CF, não se tratando, portanto, de funções de direção, chefia ou assessoramento, mas de natureza permanente; a funcionária Luciana Singolani Garcia Pereira, Agente de Saúde, exerce funções administrativas junto ao Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Votuporanga, sendo que não foi apresentada Portaria de designação, apenas um ofício datado de 31/01/2005, da Prefeitura Municipal; LICENÇA-PRÊMIO VENCIDAS - existência de vários servidores com licenças-prêmios vencidas no quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Votuporanga, alguns deles, com até 4 períodos a serem concedidos;
13. **PREVIDÊNCIA** - COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA: Não há Fundo ou Entidade Previdenciária. O funcionalismo do município está vinculado ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS - a Prefeitura Municipal realiza pagamentos de complementação de proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo INSS, sem que haja a respectiva fonte de custeio. Tal prática contraria os mandamentos constitucionais norteadores dos benefícios previdenciários aos servidores públicos, pois, o Município de Votuporanga não instituiu regime complementar de previdência social a seus funcionários - o total de pagamento efetuado a título de complementações de aposentadorias e pensões no exercício de 2009 foi de R\$ 823.810,22, sendo que

deste total, o montante de R\$ 334.874,31 é referente ao décimo quarto salário;

14. **SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS** - A Lei Municipal nº. 4.577, de 27 de março de 2009, concedeu reajuste salarial aos servidores municipais, no percentual de 6,25% a partir de 01/03/2009, com acréscimo de R\$ 20,00 sobre o valor já reajustado - O reajuste foi extensivo aos Secretários Municipais conforme o previsto no § 2º do artigo 1º da Lei Municipal 4.396/2008 - Porém, de acordo com a Constituição Federal em seu artigo 39, § 4º, c.c. artigo 37, inciso X, os agentes políticos, dentre os quais, os Secretários Municipais, serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer outra espécie remuneratória, sendo assegurada, **somente, a revisão geral anual**, sempre na mesma data e sem distinção de índices com relação ao estabelecido aos servidores públicos - Portanto, aos agentes políticos, cabe apenas a revisão geral anual de seus subsídios e não o reajuste conforme disposto na Lei Municipal nº. 4.577/2009 e aplicável aos Secretários Municipais - houve pagamentos a maior, em 20,00 mensais, aos Secretários Municipais;
15. **TESOURARIA** - Depósitos de disponibilidades financeiras em bancos não oficiais, em desacordo com o artigo 164, § 3º, da Constituição Federal;
16. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** - atendimento parcial das recomendações deste Tribunal de Contas;
17. **DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES** - **Expediente TC-017936/026/09** - O Doutor Júlio César Trevisan Rodrigues, Juiz do Trabalho, encaminha cópia de peças concernentes à reclamação trabalhista movida pelo Senhor Alberto Eugênio Dias Filho contra o município de Votuporanga, julgada parcialmente procedente, para o fim de condenar a reclamada ao pagamento de diferenças salariais decorrentes de equiparação salarial - As diferenças decorreram do não pagamento de incorporação de abonos salariais ao reclamante no período de fevereiro de 2004 a fevereiro de 2005 - sob amostragem, constatou-se que houve equiparação salarial dos funcionários ocupantes do mesmo cargo, não sendo verificadas diferenças de pagamentos no exercício decorrentes do não pagamento de abonos; **Expedientes TC-720/011/09 - TC-791/011/09 - TC-**

1093/011/09 - tratam da contratação de operação de crédito junto ao Banco do Brasil S/A, no valor de R\$ 3.000.000,00, para aquisição de máquinas e equipamentos do Programa de Intervenções Viárias - Provias, conforme autorização constante na Lei Municipal 4648/2009 - não se constatou irregularidades.

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	18,10	17,37	12,48
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	2009	18,10	18,46	14,46
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2009	117,04	87,42	127,25
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2009	3.658,75	3.567,32	3.709,39
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	2009	7,14	8,80	7,22

Fonte: SEADE em 12/08/11

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	4,3	4,8	-	4,5	4,2	4,6	4,4	4,5
Município	6,2	6,4	6,1	6,4	ND	ND	ND	ND

Fonte: Portal Ideb

Em decorrência de notificação, a Autoridade Responsável trouxe ao processo suas contrarrazões a propósito do conteúdo do laudo do órgão de instrução:

a) **ENSINO** - Em relação à glosa na importância de R\$ 567.589,00 (liquidados: R\$ 4.242,30 e não liquidados: R\$ 563.346,70), referentes a restos a pagar do ensino, não quitados até 31/01/10, a Origem sustentou ser incongruente com as instruções das áreas técnicas do Tribunal e compilada em um manual de aplicação de recursos no ensino. O referido documento não faz distinção entre empenhos liquidados e não liquidados, apenas incluem-se nos cálculos da educação. Aduziu que a anotação da própria auditoria que chega a cogitar o cômputo de valores quitados até a data da fiscalização (junho/2010), demonstra que fixar data limite para aceitar os restos a pagar efetivamente quitados ao longo do exercício é arbitrária. Quanto às glosas da alimentação infantil, de R\$39.520,00, defende que o atendimento no ensino infantil não pode ser considerado como um programa suplementar de alimentação. No longo petitório expõe estudos de nutricionista e outras teses, tentando demonstrar a necessidade de que a alimentação escolar no ensino infantil seja um programa efetivo e não suplementar. No tocante à subvenção social a diversas entidades, no montante de 39.520,00, destinados a repasse de merenda escolar solicita reintegração ao cômputo do ensino, na medida em que os alunos atendidos o são todos em período integral o que afasta o caráter apenas suplementar da alimentação infantil. Solicita a reintegração das despesas com tarifas bancárias, já que se trata de manutenção de (...) serviços vinculados ao ensino, além de atividade-meio necessária ao funcionamento do sistema de ensino, conforme previsto no artigo 70 da LDB. Quanto à glosa de R\$35.888,06, relativa a gastos com professores que serviram a rede estadual, solicita reinclusão por que não há distinção legal e constitucional, uma vez que o fato da instituição escolar servir também ao ensino médio não permite que por meio de ficção jurídica se faça divisão equitativa de acordo com os números de alunos de cada etapa de ensino. Solicita ainda a reinclusão de R\$ 10.000,00, referente ao projeto cinema com a família, pois cuidou da aquisição de bilhetes para 11 sessões de cinema aos alunos do ensino fundamental; R\$ 10.648,50, referente ao projeto vá ao cinema, que serviu ao transporte de

alunos envolvidos; R\$5.200,00 na aquisição de livros, que embora não se trata de livro didático, o planejamento familiar e financeiro completa o ensino através de seus pais e professores; R\$29.885,84, referente à aquisição de gêneros alimentícios e medicamentos na educação especial, não se trata de alimentação suplementar; R\$4.600,00, referente a alteração de categoria de CNH, por se tratar de serviço necessário para que os funcionários da educação possam dirigir a frota da Secretaria no auxílio aos trabalhos diários; R\$ 101.836,01, relativo aos recursos próprios e R\$ 423.713,12, Fundeb, referentes ao plano de saúde SANSAUDE, uma vez que esse gasto está adequado às hipóteses dos incisos I e V do artigo 70 da LDB - a despesa foi instituída nos termos da Lei Municipal nº 2.822/95, que autoriza o Poder Executivo a firmar convênio com empresa especializada em prestar assistência médica e hospitalar ao servidor público do Município, bem como que a participação do Município no convênio consistirá no subsídio pecuniário a ser fixado do Decreto após escolha do plano de saúde; **FUNDEB:** defende que empenhou R\$15.076.026,62 e pagou R\$ 14.143.827,76, inscrevendo R\$ 932.198,86 em restos a pagar - os recursos totalizaram R\$15.115.234,90, deixando um saldo de R\$39.208,28 para empenhar no exercício seguinte; solicita reintegração de: R\$ 210.700,00 no ensino fundamental e R\$84.280,00 no ensino infantil com mochilas (a Deliberação da Corte não veda a aquisição de mochilas) e R\$ 398.255,90 com uniformes, que estabelece uma situação de igualdade entre todos os alunos; R\$ 405.363,18, relativos à ausência de comprovação da efetiva liquidação das despesas com obras de reforma e ampliação de Escolas Municipais da Educação Infantil até 31/01/2010 - alegou que a única falha, de natureza formal, foi a não expedição de laudo de vistoria, mas apenas de atestado de execução de serviços, pois a contratada apresentou em qualquer das três obras a sua medição de forma pormenorizada - que essa medição foi sim objeto de pormenorizada vistoria e checagem;

- b) **Previdência** - quanto ao pagamento de complementação de aposentadoria aduziu, após longo petitório, que não são despesas destituídas de interesse público; não são ilegais, porque há lei passada no legislativo local expressamente propondo essa postura; a CF alterou o

panorama previdenciário dos servidores, o que não afasta a legalidade e constitucionalidade dos atos defendidos; o município adotou regra de transição, fundada em interesse local e em consonância com os ditames constitucionais; a municipalidade lançou certame para contratar entidade para dar prosseguimento a sua adequação e já realizou sua contratação estando a empresa a desempenhar os misteres que levarão a constituição da entidade previdenciária;

- c) **Licitação** - Convite nº 080/09 - glosa da educação - trata-se de seminário educacional de formação continuada - jantar de confraternização - solicita que seja alvo de abrangente contraditório, em autos apartado;
- d) **Pessoal** - cargos em comissão - tenta a defesa demonstrar que os 4 cargos em comissão preenchem os requisitos constitucionais, descrevendo todas as funções dos servidores.

Os órgãos técnicos, por sua vez, emitiram conclusões com base no laudo de fiscalização, em confronto com as justificativas e demais elementos que integram a instrução processual.

A Assessoria Técnica, quanto ao ensino, não acolheu parte do pedido de reintegração de despesas do defendente, obtendo aplicação de 23,04% no ensino global e 92,25% de aplicação dos recursos do Fundeb, concluindo que o Município não deu atendimento ao artigo 212 da Constituição Federal, bem como ao artigo 21, §2º da Lei Federal nº 11.494/07.

Quanto aos aspectos orçamentários e financeiros, o órgão técnico posicionou-se por não haver restrição à emissão de parecer favorável.

Em face do não atendimento do artigo 212 da Constituição Federal e do artigo 21, § 2º da Lei Federal nº 11.494/07, a Chefia da Assessoria Técnica propugnou pelo parecer desfavorável das contas em apreciação.

O titular da Secretaria Diretoria Geral, em relação ao pagamento dos Secretários, observou que a legislação local não previu a revisão geral anual dos subsídios, no entanto, esse mecanismo foi aplicado durante

o exercício, implicando num pequeno valor pago em desconformidade com o ato fixatório, que não demanda a abertura de autos apartados para o exame da matéria, em face dos princípios da economicidade e racionalidade administrativa e, deste modo, a origem deve ser alertada quanto à necessidade de premissa legal para regular a revisão dos subsídios.

No que concerne ao ensino, consignou que o responsável apresentou novas situações sobre as glosas realizadas pela auditoria, de modo que ocorreram alguns lapsos administrativos na oportunidade das inspeções.

Destaca que os dispêndios com obras e serviços de engenharia, no valor de R\$ 405.363,18, realizados nos centros municipais de educação infantil Professora Elza Maria de Souza Fava Figueira e outros, cujos atestados de medição, que não foram apresentados nas medições, encontram-se, agora, nos autos.

Quanto aos procedimentos relativos ao uso das verbas do Fundeb, observou que a administração regularmente mantém conta vinculada específica para a correspondente movimentação financeira.

Observou o órgão técnico que as glosas referiram-se aos restos a pagar não quitados até 31/01/2010 e demais despesas não amparadas pelo artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Informa que essas últimas despesas foram realizadas com o pagamento de plano particular de saúde dos servidores da educação, em favor da Santa Casa de Misericórdia de Votuporanga, conforme a Lei 2.822/95, Decreto nº 7.734/08 e Termo de Convênio de 01/06/06.

Verificou, dessa forma, que o pagamento de plano de saúde é, regular e legalmente, previsto para os servidores municipais de Votuporanga, e por tal motivo, sendo a Consolidação das Leis do Trabalho o regime de pessoal adotado no Município; pagamentos da espécie configuram salários indiretos ou "in natura" e assim, devem compor os cálculos relativos ao investimento dos recursos do Fundeb.

O valor de R\$423.713,12 gasto com o referido plano de saúde deve retornar ao cálculo da aplicação dos recursos do Fundeb, durante o exercício.

De conformidade com o demonstrativo da auditoria, ao adicionar a despesa com plano de saúde, a aplicação do Fundeb é de R\$ 14.460.335,81, equivalente a 96,26%.

Destaca ainda o órgão técnico que o dispêndio com plano de saúde, também, deve integrar o cômputo da aplicação constitucional no ensino para o fim do artigo 212 da Constituição Federal.

Assim, adicionando os dispêndios com obras e serviços de engenharia, no valor de R\$ 405.363,18, bem como com o plano de saúde da educação, o Município aplicou R\$ 17.387.441,73 no ensino global, equivalente a 25,75% das receitas de impostos.

O titular da Secretaria Diretoria Geral propugnou pelo 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, 25,28% da Receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, o dispêndio alcançou 67,58% da receita do FUNDEB.
3. Foram aplicados, após ajustes, 97,80% dos recursos do FUNDEB.
4. O Setor de Saúde Pública mereceu dispêndio, após ajuste, da ordem de 18,61% da arrecadação própria e transferências constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos correspondeu a 41,70% da Receita Corrente Líquida do exercício.
6. O resultado da execução orçamentária evidencia superávit da ordem de R\$938.063,44, equivalente a 0,92% da Receita Arrecadada.
7. O superávit financeiro do exercício anterior foi de R\$3.849.653,14, ao passo que em 2009 o superávit foi de R\$4.787.716,58.
8. O resultado econômico do exercício foi positivo.

9. O resultado patrimonial foi positivo.
10. A Dívida Consolidada Líquida no exercício foi de R\$11.513.108,37, correspondente a 10,83% da receita corrente líquida. Houve um aumento de 43,4% em relação ao exercício anterior.
11. Não ocorreram pagamentos indevidos ao Prefeito e Vice-Prefeito, porém a fiscalização detectou pagamentos a maior aos 16 Secretários municipais.

É o relatório.

ALA.

PRIMEIRA CÂMARA
ITEM: 50

SESSÃO: 30/08/11
TC-000190/026/09

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

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)	25,28%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	67,58%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	97,80%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III) I	18,61%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	41,70%	Máximo = 54%

Não obstante, observo que os cálculos apresentados pela fiscalização não mensuraram com precisão o efetivo volume de recursos despendido pela Origem na produção dos serviços de educação, tendo sido necessários ajustes.

Explico.

O laudo de fiscalização, em decorrência das glosas efetivadas, apontou investimento no setor educacional de 24,52% da receita de impostos, abaixo do mínimo estabelecido no artigo 212, "caput", da Constituição Federal, bem como utilização de 93,45% dos recursos do Fundeb, inferior ao mínimo estabelecido no artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/07.

Inconformado, o Senhor Prefeito solicitou a reintegração de despesas, que foram excluídas pela fiscalização, como: restos a pagar não quitados até

31/01/10; despesas com plano de saúde aos servidores do setor educacional; despesas com obras de unidades escolares; alimentação infantil; tarifas bancárias; além de outras, objetivando atender ao comando constitucional mencionado.

Analisados os pleitos e confrontando-os com a documentação constante nos autos, conclui-se que o Município direcionou ao ensino infantil e fundamental o montante de R\$ 17.065.564,62, que corresponde a 25,27% das receitas de impostos e transferências a esse título, dando atendimento, portanto, ao artigo 212, da Carta da República.

Cabe esclarecer, porém, que, partindo da aplicação final na educação básica obtida pela equipe de fiscalização (R\$ 16.558.365,43), a fls. 46/69 dos autos, devem ser integrados aos cálculos do ensino os dispêndios com obras e serviços de engenharia realizados nos centros municipais de educação, nos termos consignados pela Secretaria-Diretoria Geral, no valor de R\$ 405.363,18.

Raciocínio análogo se aplica à aquisição de livros visando promover o planejamento familiar. De fato, a inclusão do assunto no conteúdo programático do Ensino Infantil e Fundamental não é apenas uma obviedade como um imperativo para todos os Municípios do Estado de São Paulo. Do ponto de vista técnico, trata-se de uma das questões debatidas dentro dos "temas transversais", previstos nos parâmetros do currículo nacional, definido pelo Ministério da Educação¹. É, por conseguinte, incabível a glosa realizada pelo órgão de instrução. Deve, pois, a importância de R\$ 5.200,00 retornar ao cômputo da educação.

Quanto a despesas de R\$ 101.836,01 referentes ao benefício do plano de saúde dos servidores do setor educacional, não envolvidos diretamente com o magistério, reintegro o montante ao cômputo do ensino, acompanhando posicionamento da SDG. Com isto, o total do dispêndio no setor alcançou 25,28% das receitas de impostos e transferências, tendo, logo, se observado plenamente o mandamento constitucional.

¹ Vide Volume 10.1, 10.4 e 10.5 dos Parâmetros Curriculares Nacionais, referentes aos anos finais do Ensino Fundamental, e aos volumes 08.1, 09.2 e 10.2, dos Parâmetros Curriculares Nacionais, referentes aos anos iniciais do Ensino Fundamental.

No tocante ao uso recursos do Fundeb, há também uma série de ajustes que devem ser realizados, visando à perfeita avaliação da aplicação realizada pela Administração Municipal.

Com efeito, a fiscalização impugnou a importância de R\$ 521.259,82 em função de restos a pagar não quitados em 01.01.2010.

De imediato, recorro que os recursos do Fundeb possuem regras para aplicação distintas daquelas vigentes para as receitas próprias, consoante se depreende da Lei Federal nº 11.494/07, em especial seu artigo 21. Não cabe, portanto, glosa decorrente de restos a pagar não quitados em 31.10.2010.

Além disto, consoante se verifica de fls. 66, R\$ 230.589,77 correspondem a empenhos processados em 31.12.2009. Sobre a questão, permito-me lembrar de que a impugnação de um empenho processado durante o exercício em exame acarreta uma subestimação do valor de todos os serviços de ensino produzidos pela Administração Pública no ano a que se refere às contas, prejudicando assim a correta verificação do cumprimento do respectivo limite legal vigente de uso de recursos.

Reintegro, pois, a importância de R\$ 230.589,77 ao cálculo do uso dos recursos do Fundeb ao longo de 2009.

Ademais, a respeito das despesas com benefícios aos professores do ensino básico, mais especificamente, com plano de saúde, somando a importância de R\$ 423.713,12, acompanho posicionamento da Secretaria-Diretoria Geral, afastando a impugnação. Discordo, porém, de sua inclusão no cômputo do total do dispêndio da Municipalidade, conforme sugeriu a SDG, tendo em vista os recursos ser parte do *plus* recebido do Fundeb.

Cumpra salientar que o Município recebeu mais recursos do referido fundo (R\$ 15.020.803,91, incluindo as receitas financeiras), do que contribuiu (R\$ 9.783.217,79). De todo modo, poderia ter sido necessária a reinclusão de tais valores na hipótese de glosa em duplicidade, o que, porém, não é o caso em questão.

Desta forma, com relação aos recursos do Fundeb, conclui-se que o Executivo Municipal aplicou no exercício de 2009 o montante de R\$14.460.335,81, ou seja, o equivalente a 97,80% das receitas do fundo, observando-se assim o determinado pela legislação vigente.

Por sua vez, analisando o desempenho do sistema de ensino público no Município, a despeito do cumprimento dos limites mínimos da área, verifica-se que a Administração Pública, para os anos iniciais do ensino fundamental, obteve melhoria na qualidade do ensino ofertado à população.

As políticas na área educacional surtiram o efeito desejado, pois as notas dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental se situaram acima do desempenho dos alunos da rede municipal brasileira, da rede estadual localizada no Município, bem como da rede estadual como um todo.

De seu lado, ainda, o Município tem como vantagem o fato de ter atingido a meta do IDEB prevista para o exercício de 2009 e eliminado o hiato entre o desempenho do Município e da rede privada de ensino.

Contudo, é imprescindível que a Administração Pública continue intensificando os seus esforços visando a uma maior eficácia de suas políticas de educação.

No tocante ao investimento no setor de saúde, o laudo de auditoria indicou uma aplicação de 18,27% da receita de impostos, mas verifico que houve exclusão de restos a pagar por falta de disponibilidade financeira em 31/12/09, no valor de R\$ 232.762,30.

Informa o laudo de fiscalização que até 31/01/10 foram pagos R\$403.837,76 do total de restos a pagar, dos quais foram considerados apenas R\$191.665,23, relativo ao saldo financeiro remanescente de 2009, motivo pelo qual se excluiu a diferença mencionada.

Em verdade, tal exclusão não pode ser levada em consideração.

Isso porque, referiam-se a restos a pagar liquidados em 31/12/09, o que quer dizer que as despesas,

em última instância, beneficiaram a saúde pública local, já que o bem foi recebido ou o serviço prestado.

Na peculiaridade, o insuficiente saldo financeiro nas contas da saúde não deve ser levado em consideração. O que de fato importa é o processamento da despesa, que, necessariamente, deve ocorrer no exercício que se examina, porque demonstra a contraprestação do particular contratado pela Administração. Vale repisar que os serviços foram prestados ou as mercadorias entregues.

Ademais, o laudo de auditoria demonstra que a municipalidade obteve um superávit financeiro de mais de R\$4.000.000,00 e que tais restos a pagar foram quitados até o final de janeiro de 2010.

Assim sendo, reintegrando referido valor, o investimento na saúde corresponde a R\$ 12.538.379,35 ou 18,61% das receitas oriundas de impostos, a teor do que determina o artigo 77, III, do ADCT da Constituição Federal.

Já quanto à atuação qualitativa da Administração na saúde, área de vital importância dos Municípios Brasileiros, pode se dizer, da mesma forma que no ensino, que a Administração obteve êxito em suas políticas.

É que as taxas de mortalidade verificadas, bem como o índice de mães precoces obtidos pela municipalidade, todos esses, estiveram, praticamente, nos mesmos níveis observados na própria região de governo, onde se insere o Município, e no Estado de São Paulo.

Importante que a Administração continue intensificando os seus esforços nessa área, esclarecendo, contudo, que, por meio destes indicadores, sempre é possível a comparação com a média do Estado e, também, da Região de Governo, cujos valores são uma referência para o balizamento das políticas públicas da Administração Pública.

Relativamente às finanças, observa-se que a Administração obteve uma situação satisfatória, já que o resultado da execução orçamentária apresentou superávit, o

qual repercutiu, conseqüentemente, nos sistemas financeiro, econômico e patrimonial.

Na gestão fiscal observou-se, ao final do exercício em exame, um significativo crescimento no saldo da dívida consolidada líquida, da ordem de 43,4%, porém, o saldo dessa dívida representa 10,83% da receita corrente líquida. Cabe ressaltar que o incremento desse passivo de longo prazo deveu-se, principalmente, à liberação do crédito de R\$4.579.111,61, uma vez que houve contrato de financiamento firmado com a Caixa Econômica Federal, para atender programa de saneamento.

No tópico planejamento, o laudo de fiscalização aponta algumas incongruências, sobre as quais cabe algumas considerações, pois embora a Prefeitura desfrute de razoável situação favorável em suas finanças, as peças de planejamento não mereceram o mesmo cuidado.

A iniciar-se pela expressiva licença orçamentária concedida ao Executivo, que, diga-se de passagem, é inadequada, pois a Lei Orçamentária Anual autorizou promover abertura de créditos suplementares até 30% do orçamento.

A Administração lançou mão desse indigitado dispositivo e realizou a abertura de créditos adicionais, dentre eles transposições e transferências, que significaram exatos 76,11% da despesa inicial, fato que, além de demonstrar o insuficiente planejamento, conforme registrado pela equipe de auditoria, certamente prejudica a vontade popular, uma vez que propicia ao Executivo modificar parte considerável do orçamento, tornando-o, em última análise, mera peça coadjuvante. Além do mais, é um percentual incompatível com o índice inflacionário do País.

A despeito das razões da defesa, o plano de governo serviu para expor, ao Legislativo, a forma com que o Executivo conduziria a resolução dos problemas sociais, financeiros e econômicos da localidade.

Por outro lado, a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos, conforme apregoa a Magna Carta (artigo 167, VI), devem ser por intermédio 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."*

Assim, 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.

De qualquer forma, as falhas, nas peculiares circunstâncias, podem ser relevadas, cabendo recomendação à origem, para que evite reedição.

No capítulo "outras despesas", especificamente nos processos de despesas, sob o regime de adiantamento, concedidos ao senhor Prefeito, detectou-se que nos referidos processos a formalização mostrou deficiência para certificar com propriedade o interesse público do gasto efetivado, uma vez que estiveram ausentes: o motivo da viagem; quem acompanhou o responsável; quanto consumiu cada integrante em hotéis, restaurantes e até mesmo qual o serviço prestado, se o caso.

Creio que a questão pode ser relevada, no caso dos autos, mas deverá ser encaminhada ao campo das recomendações, no sentido de que os processos de adiantamentos contenham as informações suficientes que motivem o gasto realizado, sempre demonstrando qual o impedimento da utilização do regime ordinário de despesa.

Ainda no capítulo "outras despesas", a equipe de auditoria detectou despesas que totalizaram a importância de R\$ 130.840,81, relativas à concessão de passagens de ônibus, em favor de uma empresa de transporte, com fins assistenciais, contudo, o procedimento é desprovido de lei que estabeleça critérios de indigitada concessão.

Em face da análise da documentação da despesa restar prejudicada e do silêncio da defesa, proponho que a questão seja analisada por intermédio de autos apartados.

No item contratos, me parece que houve pagamentos sem a prestação dos serviços, bem como sem a finalidade prevista no edital do Convite nº 80/09. Sendo assim, o assunto demanda a formação de autos próprios para tratar da matéria.

Ainda sobre esse item, relativamente à ausência dos atestados de medição das obras nas unidades escolares, os mesmos vieram aos autos na oportunidade da apresentação da peça defensiva, conforme mencionado pela Secretaria-Diretoria Geral, quando da análise da aplicação de recursos no setor educacional.

No tópico pessoal, a fiscalização apontou que houve desvio de funções na Secretaria Municipal de Educação, porque dentre os sete cargos em comissão de Diretor de Creche, quatro foram providos por funcionários que exerceram funções que não se amoldaram às atribuições de direção, chefia e assessoramento, contidas no artigo 37, V, da Constituição Federal, uma vez que exerceram funções de natureza permanente.

Por seu turno, a defesa afirmou que houve equívoco da equipe de fiscalização, pois as funções exercidas pelos servidores investidos em tais cargos preencheram os requisitos constitucionais, descrevendo detalhadamente suas atividades.

Nada obstante, é importante advertir o administrador para que fique atento aos comandos constitucionais, com relação aos cargos em comissão, mantendo no quadro de pessoal apenas os que se amoldem às reais características. Aliás, esta Corte, consoante se extrai de diversos julgados, dentre eles o do processo TC-613/026/09, que tratou das contas anuais da Prefeitura de Barra do Chapéu, na sessão de 03/05/11, da Colenda Primeira Câmara, vem atuando firmemente no combate aos abusos existentes na indiscriminada criação e provimento de cargos em comissão sem as características exigidas pela Carta da República, já que a situação tem se revelado demasiadamente nociva ao interesse público, além de violar frontalmente o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal.

Quanto ao pagamento de proventos de aposentadorias e pensões, no valor de R\$ 823.810,22 a ex-servidores municipais concedidas pelo INSS, sem a respectiva fonte de custeio, de fato, tal prática não mais se coaduna com os dispositivos constitucionais que regem a matéria.

Embora referidos pagamentos tenham autorização legal, o Município não instituiu regime complementar de previdência social a seus funcionários, porquanto o funcionalismo do município está vinculado ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

Para regularizar essa situação a autoridade responsável anunciou a contratação, por intermédio de processo licitatório, de empresa especializada para providenciar a constituição de entidade previdenciária, informando que se encontra em fase de transição.

Diante disso, deve o órgão de instrução da Casa, em próximo roteiro de inspeção, verificar a implementação anunciada.

No que concerne aos subsídios dos agentes políticos, o laudo de fiscalização apontou pagamentos a maior aos 16 Secretários Municipais, em face da Lei Municipal nº 4577/09, que reajustou os salários dos servidores municipais, no percentual de 6,25% a partir de 01/03/09, sobre o valor dos vencimentos base de fevereiro e acrescido sobre o total apurado o valor de R\$20,00.

Embora a Lei Municipal nº 4396/08, que dispôs sobre a fixação dos subsídios dos agentes políticos, tenha previsto o reajuste da remuneração dos senhores Secretários nas mesmas datas e percentuais idênticos aos dos servidores municipais, o valor adicional de R\$ 20,00, objeto do apontamento, de fato, não encontra guarida no artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, cujo dispositivo determina que os agentes políticos serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer outra espécie remuneratória.

Entretanto, o valor envolvido é pouco significativo a demandar a abertura de autos apartados para o exame da matéria, em face dos custos do processo, mas fica, desde já, recomendado à origem a plena observância dos ditames constitucionais e legais que regulam a matéria.

Quanto às demais falhas, algumas foram explicadas pela autoridade responsável, restando outras que podem ser relevadas, quer pela natureza formal, ou por se revelarem insuficientes para contaminar as contas em apreciação, cabendo recomendações à origem, para que, doravante, evite a sua reedição nos itens: fiscalização das receitas, licitações, contratos, ordem cronológica de pagamentos, pessoal (licenças-prêmio vencidas), e atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.

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 VOTUPORANGA, 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 os processos de adiantamento contenham informações suficientes que motivem o gasto realizado, sempre demonstrando qual o impedimento da utilização do regime ordinário de despesa;

- que observe com rigor a Constituição Federal e a legislação local ao conceder a revisão dos subsídios dos Agentes Políticos;

- que evite a reedição das falhas anotadas nos itens: fiscalização das receitas, licitações, contratos, ordem cronológica de pagamentos, pessoal (licenças prêmio vencidas), e atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.

Proponho a formação de autos apartados para tratar das despesas de R\$ 130.840,81, relativas à concessão de passagens de ônibus, com fins assistenciais.

Outrossim, proponho a formação de autos próprios para tratar das despesas realizadas por intermédio do Convite nº 80/09 e contrato nº 334/09 decorrente.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

Ala.