

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

CONTAS ANUAIS

52 TC-000328/026/09

Prefeitura Municipal: Presidente Bernardes.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Wilson Antônio de Barros.

Advogado(s): Renato de Gênova.

Acompanha(m): TC-000328/126/09 e Expediente(s): TC-029968/026/09, TC-037359/026/10, TC-017882/026/09 e TC-039476/026/09.

Fiscalizada por: UR-5 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-5 - DSF-II.

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

O laudo do órgão de instrução, elaborado pela Unidade Regional de Presidente Prudente/UR-05 após inspeção "in loco", abordou detalhadamente a gestão em apreço, sob os aspectos administrativos, econômico-financeiros, contábeis e patrimoniais, apontado, em síntese, diversas ocorrências, dentre as quais destaco as de maior relevância para a apreciação das contas:

PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA: A lei orçamentária anual não discrimina a despesa até o nível do elemento, contendo ainda autorização para abertura de créditos suplementares em 30%, percentual muito superior a inflação estimada para o período;

FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS: O Município não estabeleceu a cobrança de ISS aos Cartórios;

DÍVIDA ATIVA: Ausência de registro da Dívida Ativa não tributária nas peças contábeis, além da Municipalidade registrar um baixo índice de recebimentos por execução fiscal;

CIDE: Não reposição do valor de R\$ 24.279,99, relativos a

despesas não pertinentes ao vínculo em questão, do exercício de 2006;

ROYALTIES: Recursos de royalties não são movimentados em conta vinculada, tendo sido utilizados para pagamento de despesas correntes, ensejando o desvio de finalidade combatido no parágrafo único do artigo 8º da L.R.F. nº 7.990/89 e do artigo 24 do Decreto Federal nº 01/91;

APLICAÇÃO NO ENSINO: Aplicação de **24,92%** da Receita de Impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, em inobservância ao artigo 212 da Constituição Federal; Divergência entre o índice apurado pela auditoria e o índice apurado pelo Sistema Audep, em razão dos acertos e exclusões efetuados por falhas na contabilização da receita e das despesas; Apropriação indevida de gastos com cargos em comissão e Diretor de Educação do Município no FUNDEB (profissionais do magistério); Não atendimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT, pois a aplicação com profissionais do magistério foi de 56,11%; Não pagamento de restos a pagar até 31/01/2010; Falta de fixação do Piso Salarial Nacional para os profissionais do Magistério;

DESPESAS COM SAÚDE: Divergência entre o índice apurado pela auditoria e o índice apurado pelo Sistema Audep, em razão da contabilização incorreta das receitas, despesas e código de aplicação; Falta de pagamentos dos restos a pagar da saúde até 31/01/2010;

DESPESAS COM PRECATÓRIOS JUDICIAIS E REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA: Insuficiência de pagamentos de débitos judiciais da ordem de R\$ 990.891,55;

OUTRAS DESPESAS: Despesas sem transparência com Horas-Extras e combustíveis; Despesas de adiantamento sem comprovação ou com comprovação inadequada, para viagem no total de **R\$ 318,89**; Diversos adiantamentos para viagem concedidos ao Prefeito Municipal (Agente Político), totalizando **R\$ 22.219,62**; Despesas com peças e serviços para veículos com falta de transparência, no valor de **R\$ 152.546,54**; Despesas com plano de saúde de ex-servidores ou inativos sem cobertura ou pagas indevidamente no total de

R\$11.399,58;

INCONSISTÊNCIAS CONTÁBEIS: Falta de contabilização das dívidas de precatórios judiciais, ocasionando ocultação de passivo; Divergências na contabilização do saldo da dívida ativa tributária; Falta de contabilização do saldo da dívida ativa não tributária; O Balanço Patrimonial não apresenta os saldos financeiros da saúde e ensino de forma separada; Contabilização do consumo do almoxarifado como baixa de bens móveis, nas variações patrimoniais; Emissão de diversos empenhos com data retroativa;

ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS: Abertura de créditos suplementares de 34,86% da despesa inicial, sendo que a LOA. autorizava 30% (Percentual já acima da inflação prevista para o período);

TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS: Repasses de recursos ao terceiro Setor em 77,14% acima da média da U.R.; Repasses à entidade Sociedade Beneficente de Presidente Bernardes com diversas falhas na contabilização e documentação, contendo irregularidades que totalizaram R\$ 250.264,27 (Recursos Federais);

LICITAÇÕES: Utilização de modalidade convite para aquisições com estimativas e propostas acima de R\$ 80.000,00, para combustíveis, material de expediente e didático; Aquisição de combustíveis com preços acima da média (SIAFÍSICO); Aquisição de gás através de licitação em valores acima dos praticados no mercado, com indícios de superfaturamento de R\$8.984,10(SIAFÍSICO); Aquisição de Pães com indícios de superfaturamento (SIAFÍSICO); Aquisição de combustíveis com indícios de superfaturamento (SIAFÍSICO); Aquisição de veículos para o transporte escolar com inúmeras irregularidades, inclusive com instauração de inquérito civil junto ao Ministério Público, com condenação de participantes e funcionários a penalidades;

DISPENSAS/INEXIGIBILIDADES: Dispensa de licitação para aquisição de Pneus com indícios de irregularidade e superfaturamento na aquisição(SIAFÍSICO);

ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS: Verificou-se a inobservância da ordem cronológica de pagamentos, tendo em vista a existência de restos a pagar de exercícios anteriores e também do início de 2009 pendentes de pagamento em 31/12/2009;

QUADRO DE PESSOAL: Existência, no quadro de pessoal, de cargos em comissão com características de efetivos, contrariando o inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal.

TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS: Não possui almoxarifado geral; Almoxarifado com entradas e saída imediatas, apesar da relevância dos valores; Falta de elaboração dos balancetes mensais do almoxarifado; Falta de registro ou controle dos materiais, combustíveis e peças utilizadas nos veículos da frota municipal; Bem selecionado para exame não localizado; Não elaboração dos Termos de Responsabilidade e Guarda por Setor; Existência de furto de bem, sem a apuração de responsabilidades;

ATENDIMENTO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: Receita Corrente Líquida com dados divergentes aos informados ao Sistema Audesp; Resultado Nominal apurado pela Auditoria divergente do informado ao Sistema Audesp;

TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA: Falta de divulgação, na página eletrônica do Município, do PPA, LDO e LOA;

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL: Desatendimento às Instruções vigentes, tendo em vista a entrega fora do prazo da documentação e arquivos ao Sistema Audesp; Não encaminhou a Planilha de Cadastro Eletrônico de Obras em Execução do 2º semestre de 2009; Falta de atendimento às recomendações exaradas nos pareceres de 2005 e 2006 desta E. Corte;

SISTEMA AUDESP: Diversas contabilizações equivocadas transmitidas ao Sistema Audesp, gerando distorções na apuração dos principais índices do Município.

DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES:

TC-017882/026/09: O Promotor de Justiça de Presidente Bernardes, Dr. Hélio Perdomo Júnior através do Ofício nº 51/09, encaminha cópia da portaria de instauração de inquérito civil, depoimentos da contadora Claire e da digitadora Marines, servidoras da P.M. de Presidente Bernardes, e solicita que na próxima auditoria verifiquem a regularidades da licitação e até das regularidades das emissões de empenhos com data retroativa, sob a alegação de excesso de serviço.

O expediente em tela serviu de subsídio para o exame das contas sendo tratado no sub-item 4.2 - Falhas de Instrução do item 4 - Licitações (Convite nº 23/2009).

TC-029968/026/09: Trata-se de cópia da sentença judicial, requerida por Maria Aparecida Lotto Olyveira, Magda Barbieri e Vicentina Barbieri em face da P.M. de Presidente Bernardes, encaminhada através do Ofício n.º 2485/2009, assinado pelo Dr. Gabriel Medeiros Juiz de Direito da Vara única de Presidente Bernardes.

Os reclamantes em referência ajuizaram ação de cobrança afirmando que são beneficiárias de pensão por morte em razão do falecimento de ex-servidores do requerido. O período controverso seriam as competências de outubro/05, novembro/05, dezembro/05, abono nat./05, janeiro/06, julho/07 e agosto/07, que ficaram sem pagamento por parte do município já condenado anteriormente.

Transcrevemos, a seguir, trecho da decisão: "*Pelo exposto, **JULGO PROCEDENTE A AÇÃO** para condenar o requerido em pagar às autoras o valor de R\$ 20.067,39, na forma de fls. 08, com juros e correção monetária ambos desde maio de 2009 (data da atualização de fls. 08).*"

Desta forma, 'in loco', verificamos que não constam pagamentos com origem nesta condenação em 2009, e que o município recorreu da mencionada decisão junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme declaração da Prefeitura de fls. 1050 - Anexo VI. Propomos que a próxima

fiscalização "in-loco" verifique o andamento deste processo.

TC-039476/026/09: Trata-se de cópia integral dos autos, para as necessárias providências, extraídas da Ação Popular nº 292/2009, requerida por Antonio Carlos Segatto contra a Sociedade Beneficente de Presidente Bernardes - Mantenedora do Hospital de Misericórdia Nossa Senhora Aparecida e José Almeida Lopes, encaminhada através do Ofício n.º 3252/2009, assinado pelo Dr. Gabriel Medeiros Juiz de Direito da Vara única de Presidente Bernardes.

O autor denuncia a prática de demissões em massa de servidores vinculados ao Programa Saúde da Família-PSF, neste exercício (2009), com o intuito de contratar novos servidores para a ocupação das respectivas vagas.

Transcrevemos, a seguir, trecho da decisão: "*Pelo exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE A AÇÃO** para condenar o requerido JOSÉ ALMEIDA LOPES a pagar ao município de Presidente Bernardes todos os valores que este realizou para o pagamento das dispensas dos profissionais de fls. 93, com juros de 1% ao mês e correção monetária (tabela prática TJSP), ambos desde a realização de cada despesa, bem como impor ao hospital requerido o dever de convocar novo pleito para a eleição de novo presidente em até 60 dias o trânsito em julgado desta, observando que os candidatos deverão respeitar os requisitos insertos no estatuto do hospital.*"

Desta forma, 'in loco', verificamos que não constam despesas oriundas desta condenação em 2009 e segundo declaração fornecida pela Prefeitura (fls. 1053 - Anexo VI), o requerido recorreu da sentença junto ao Tribunal de Justiça, portanto eventuais pagamentos ficam postergados para após o trânsito em julgado do processo, que propomos seja acompanhado pela próxima fiscalização "in-loco".

A matéria questionada nesta Ação Popular está sendo abordada no TC-001600/005/10, que trata dos repasses à Sociedade Beneficente de Presidente Bernardes efetuados no exercício de 2009. Tecemos apontamentos de irregularidades

dos repasses à entidade em referência no item 3 - Transferência de Recursos, sub-item 3.1.2 - Examinados in loco, deste relatório.

TC-037359/026/10: O Ministério Público do Estado de São Paulo, por intermédio do Promotor de Justiça de Presidente Bernardes, Dr. Hélio Perdomo Júnior, encaminha cópia de denúncia protocolada junto àquela instituição e solicita informações sobre a continuidade, nos exercícios de 2009 e 2010, da irregularidade na manutenção de servidores em cargos comissionados.

O expediente em tela serviu de subsídio para o exame das contas de 2009 da P.M. de Presidente Bernardes e encontra-se tratado no item 7.1 - Quadro de Pessoal deste relatório.

Verificamos que, na citada relação dos admitidos em 2009 às fls. 1030/1036 - Anexo VI, consta o Sr. José Perícolo com admissão em 01/01/2009 para o cargo de Coordenador do Fundo Municipal de Saúde, portanto, tal situação persistiu no exercício de 2009.

ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL:

ÁREA DE SAÚDE

Estatísticas Vitais e Saúde	Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
<u>Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)</u>	2009	0,00	11,76	12,48
<u>Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)</u>	2009	0,00	14,08	14,46
<u>Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)</u>	2009	199,25	106,63	127,25
<u>Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)</u>	2009	3.235,15	3.843,98	3.709,39
<u>Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)</u>	2009	8,00	9,17	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	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Município	5,0	4,6	4,7	5,1	4,3	3,9	4,5	4,7

Notificado o Responsável sobre as questões levantadas pela Fiscalização, vieram as justificativas e documentos de fls. 94/427.

Assessoria Técnica acrescentou ao cálculo da Fiscalização sobre os gastos com educação, que havia resultado no percentual de 24,92%, os montantes de R\$ 16.360,27, referentes a restos a pagar do exercício de 2008, pagos durante o exercício de 2009, e de R\$ 24.219,24, relativo ao PASEP apropriado na educação, elevando, portanto, os gastos em prol do ensino ao patamar de 25,25%.

Confirmou, todavia, o percentual de 56,11%, apontado, relativos aos investimentos na valorização dos profissionais do magistério, mantendo, para tanto, as glosas referentes às remunerações dos cargos em comissão de Diretor Municipal da Educação (R\$ 39.954,23) e de 07 (sete) Assistentes de Diretor de Escola (R\$ 163.620,51).

Chefia de ATJ e SDG, acolhendo o cálculo da Assessoria Técnica, pronunciaram-se pela emissão de parecer desfavorável 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 25,25% da Receita oriunda de impostos.

2. A título de valorização do magistério, o dispêndio alcançou 57,89% da receita do FUNDEB.
3. Foram aplicados 98,61% dos recursos provenientes do FUNDEB.
4. O Setor de Saúde Pública mereceu dispêndio da ordem de 20,26% da arrecadação própria e transferências constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos correspondeu a 45,88% da Receita Corrente Líquida do exercício.
6. O resultado da execução orçamentária evidenciou superávit da ordem 3,15% da Receita Arrecadada (R\$ 708.079,04), contribuindo para reduzir o déficit do exercício anterior (R\$ 2.326.711,19).
7. Os resultados econômico e patrimonial do exercício foram positivos.
8. A Dívida Consolidada Líquida do Município representou a cifra de R\$ 3.726.498,22 - 16,74% da RCL -, havendo um declínio de 19,60% em relação ao exercício anterior.

É o relatório.

MHMM/.

PRIMEIRA CÂMARA
ITEM:52

SESSÃO: 30/08/11
TC-000328/026/09

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

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	25,25%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	57,89%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	98,61%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	20,26%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	45,88%	Máximo = 54%

Percebe-se que a Administração procedeu às devidas aplicações em prol do Ensino e da Saúde, investiu no exercício o mínimo obrigatório dos recursos provenientes do FUNDEB e obedeceu ao limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal para as despesas com pessoal. Contudo, não investiu o mínimo de 60% dos recursos do FUNDEB com os profissionais do magistério.

Em preliminar, quanto aos gastos com educação, observo que a Assessoria Técnica acrescentou ao cálculo da Fiscalização, que havia resultado no percentual de 24,92%, os montantes de R\$ 16.360,27, referente a restos a pagar do exercício de 2008, pagos durante o exercício de 2009, e de R\$ 24.219,24, relativo ao PASEP apropriado na educação, elevando, portanto, o investimento no ensino ao patamar de 25,25%.

Quanto às despesas com profissionais do magistério, observo que a Fiscalização expurgou dos gastos apresentados pela Prefeitura os valores referentes às

remunerações dos cargos em comissão de Diretor Municipal da Educação (R\$ 39.954,23) e de 07 (sete) Assistentes de Diretor de Escola (R\$ 163.620,51), levando os investimentos na valorização do magistério ao percentual de 56,11%, insuficiente, portanto, para atender o que determina o inciso XII, do artigo 60, da ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

No tocante às glosas, de antemão, discordo da que se refere à remuneração do Diretor Municipal da Educação (R\$ 39.954,23), realizada, em linhas gerais, sob o argumento de que tal cargo equivale ao de Secretário Municipal, não se enquadrando na conceituação de profissionais do magistério da educação básica.

Nesse aspecto, reitero aqui o posicionamento que defendi sobre questão análoga, na sessão de 28/07/2010 do E. Tribunal Pleno, ao apreciar Pedido de Reexame do Parecer emitido sobre as contas de Nova Canaã Paulista, do exercício de 2008 - TC-002606/026/07:

"As razões que alicerçam o entendimento desfavorável à aprovação das Contas demandam uma análise minuciosa dos mecanismos de financiamento do ensino público no Brasil.

Inequivocamente, o número de vagas ofertadas pela rede pública de ensino aumentou consideravelmente no Brasil nos últimos quinze anos, sobretudo, em resultado da criação de um amplo instrumento de solidariedade estatal, visando assim garantir os recursos necessários para a universalização do ensino.

Desta forma, eliminando o obstáculo da carência de recursos próprios, estabeleceu-se para todos os Municípios uma média de gastos mínima por aluno, por meio da transferência de receitas arrecadadas entre entes federativos.

A primeira etapa desta rede de solidariedade foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, o FUNDEF, criado pela Emenda Constitucional nº 06/96 e regulado pela Lei Federal nº 9.424/96, com objetivo de fortalecer o Ensino Fundamental.

Nota-se em especial que no artigo 7º do referido diploma, foi estabelecido uma aplicação mínima 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público. Em outras palavras, claramente, as transferências do FUNDEF foram direcionadas para os docentes.

Com o fim do mencionado fundo, em 2006, foi instituído, por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006, e regulado pela Lei Federal nº 11.494/2007, com regulamentação pelo

Decreto nº 6.253/2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o FUNDEB.

Em comparação com o FUNDEF, o FUNDEB ampliou substantivamente o alcance e o volume das transferências de receitas entre entes federativos, determinando um piso mínimo para toda a Educação Pública.

Por conseguinte, o foco da aplicação foi dilatado, não se restringindo tão somente à docência em etapas restritas do ciclo escolar, mas incluindo todos os profissionais da educação, possibilitando assim o funcionamento adequado de toda a rede.

Neste sentido o artigo 22, da Lei Federal nº 11.494/07, transcrito "in verbis", é ilustrativo, em especial, em seu Inciso II:

"Art. 22. - Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único - Para fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

- I. Remuneração:** o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;
- II. Profissionais do Magistério da Educação:** docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;
- III. Efetivo exercício:** atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente."

Diante de tais considerações, retomo a análise de mérito do pedido de reexame, observando que a remuneração do Diretor do Departamento de Educação deve, sim, onerar os recursos do FUNDEB, vez que a atividade por ele desempenhada se insere inequivocamente entre aquelas exercidas por profissionais que atuam na área educacional.

De fato, o propósito do FUNDEB de garantir recursos necessários para um dispêndio por aluno mínimo em todo Ensino Básico alia-se à meta de expansão e de melhora da qualidade da rede pública, como um todo, respeitada a repartição de tarefas do pacto federativo, expressa no artigo 212 da Constituição Federal.

É esclarecedor recordar que, em uma rede pública de ensino, coexistem unidades escolares específicas para o Ensino Infantil e para o Ensino Fundamental, formando um sistema, uma organização.

Naturalmente, como o processo de aprendizagem é sequenciado, planejado, não cabe pensar o ensino público como uma estrutura anárquica, acéfala. Para o seu adequado funcionamento é imprescindível uma equipe, que administre, planeje, inspecione, supervisione, oriente e coordene toda a rede.

Em particular, para o exercício de tal tarefa, é obviamente necessária a existência de um responsável pela chefia desta equipe, ou seja, um Diretor do Departamento ou Secretário Municipal de Ensino. Evidentemente, é impensável incumbir tal função a um servidor sem o devido preparo, sem a adequada especialização. Trata-se, pois, de um cargo a ser ocupado por um profissional da educação.

É claro, portanto, que as funções do Diretor de Departamento de Educação contemplam efetivamente atividades relacionadas com a direção/administração escolar, de tal modo que as correspondentes despesas, relativas à remuneração do cargo e encargos advindos, devem integrar o rol de gastos realizados com os recursos do FUNDEB, compondo, inclusive, a parcela reservada à valorização dos profissionais da educação, por ser pertinente e legítima."

Além disso, relembro que, na oportunidade, e naquele específico caso meu posicionamento não foi acolhido pelo E. Tribunal Pleno por ter sido constatado que no Município de Nova Canaã Paulista havia, além do ensino fundamental, níveis de ensino médio, superior e a divisão cultural, concluindo-se, portanto, que atribuições do Diretor de Departamento da Educação não se restringiam somente ao ensino fundamental e infantil.

Ocorre, todavia, que diferentemente do caso explanado, em consulta ao Censo Escolar de 2009, verifiquei que o Município de Presidente Bernardes, no exercício em exame, possuía apenas níveis de ensino fundamental e infantil.

Nessa conformidade, reintegro os valores envolvidos, totalizando a importância de R\$ 39.954,23.

A mesma sorte não merece os dispêndios com a remuneração dos 07 (sete) cargos em comissão de Assistente de Diretor de Escola, em relação aos quais, acolho o posicionamento defendido pela Assessoria Técnica, no

sentido de que, apesar da Origem defender que os referidos cargos nada mais são do que os Vice-Diretores das escolas, não foi feita qualquer prova do alegado, prejudicando, inclusive, uma análise mais detalhada da questão, a ser realizada com base nas atividades efetivamente desempenhadas pelos servidores em questão.

Assim, mantidas a glosa referente à remuneração dos cargos de Assistente de Diretor de Escola, conclui-se que foram utilizados apenas 57,09% dos valores com profissionais do magistério.

Não obstante, vejo que o caso em tela se assemelha em sua essência, ao julgado TC-002069/026/08, referente às contas do Executivo Municipal de Santo Antônio de Posse, de relatoria do Eminentíssimo Conselheiro Antonio Roque Citadini, em sede de reexame, em sessão do Egrégio Tribunal Pleno de 27.04.2011. De fato, analisando a existência de uma pequena insuficiência para completar a aplicação mínima dos recursos do FUNDEB com magistério, o Eminentíssimo Relator ponderou que *"a questão que deu ensejo ao parecer prévio desfavorável pode ser relevada em face ao princípio da razoabilidade, (...)".* Desta forma, tendo em vista a natureza da impugnação considerada, cuja manutenção se deveu a ausências da devida comprovação do desempenho das atividades de apoio à educação, considero relevável a questão.

Prosseguindo, observo a existência de outras inconsistências levantadas pela Fiscalização, as quais deverão ser alvo de providências pela Origem, nos termos a seguir expostos.

Nessa linha, foi apontado que há no quadro de pessoal cargos em comissão, cujas atribuições não guardam estreita relação com as funções de direção, chefia ou assessoramento, resultando, deste modo, em violação às disposições dos incisos V, do artigo 37, da Constituição Federal, e, conseqüentemente, ao inciso II, do mesmo dispositivo, pelo qual foi instituído como regra de ingresso na Administração, o concurso público.

Entretanto, observo que, por ora, a análise das atribuições dos referidos cargos ficou prejudicada, considerando que não há nos autos descrição das funções desempenhadas nos cargos em comissão, as quais deverão ser trazidas pela Fiscalização nos próximos roteiros.

Contudo, de antemão, a própria defesa apresentadas pela Origem já revela sinais de impropriedade nesta questão, a exemplo dos questionados cargos de Assistente de Diretor de Escola, em relação aos quais, a própria defesas alega que a nomenclatura do mesmo não condiz com as atividades efetivamente desempenhadas pelos servidores.

Faz-se necessário, portanto, 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 Eminent Substituto de Conselheiro Marcos Renato Böttcher no TC-000515/026/08, publicada no DOE de 20/01/2011, referente às Contas Anuais da Câmara Municipal de Ribeirão Preto:

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

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

Ensina José Afonso da Silva que "O princípio da acessibilidade aos cargos e empregos públicos visa essencialmente realizar o princípio de mérito que se apura mediante investidura por concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (art. 37, II)". [In Curso de Direito Constitucional Positivo. 28ª Ed. Malheiros Editores. 2007. Pág. 679]

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

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

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

Quanto ao planejamento orçamentário, em especial a questão relacionada com a abertura de créditos adicionais e suplementares, esclareço à Origem 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.

Assim, a ocorrência excessiva dos mesmos descaracteriza o processo democrático em que se decide a alocação dos recursos públicos e prejudica todo o planejamento da Administração Pública, reduzindo a eficácia da ação estatal, motivo pelo qual deve ser evitada.

Portanto, a autorização para abertura de créditos adicionais e suplementares, no patamar de até 30% (trinta por cento) das despesas fixadas 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 tais créditos alcançaram no exercício o percentual de 34,86%, superando o já inadequado limite previsto na lei orçamentária, fato que contribui para comprovar a fragilidade da peça de planejamento.

Porém, é preciso ressaltar que o exercício em exame é o primeiro ano de mandato da atual gestão. Assim, a impropriedade, excepcionalmente, pode ser relevada, inserindo-se entre as recomendações.

No tocante aos precatórios, a auditoria apontou que o Município não teria dado cumprimento à posição jurisprudencial desta E. Corte, porque do montante que estava obrigada a pagar - R\$ 1.339.924,68 - saldou somente R\$ 349.033,13.

Entretanto, nessa questão, filio-me ao posicionamento dominante nesta E. Corte, no sentido de afastar o apontamento, em face do advento da EC nº 62/2009.

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

É o que se extrai do decidido pelo E. Tribunal Pleno, em sessão de 23/03/2011, ao examinar as contas 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."

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.

É bom lembrar, inclusive, em razão dos apontamentos da Fiscalização neste tópico, não obstante as

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

A respeito das licitações e contratos, por ter sido verificada em diversos certames falhas relacionadas com a ocorrência de defeituosa pesquisa de preços, a exemplo das inadequadas estimativas para os Convites nº 12 e 20/2009 e Dispensa de Licitação nº 01/2009, ressalto à Origem que 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, pesquisas de preços são obrigatórias e devem ter amplitude o suficiente para a aferição da **efetiva realidade do mercado**.

Nesse aspecto, assiste razão à Prefeitura ao defender que os preços do SIAFÍSICO, utilizados pela Fiscalização como parâmetro para avaliação da economicidade das contratações criticadas, não refletem efetivamente a realidade do mercado local, enfraquecendo, a meu ver, os apontamentos referentes à ocorrência de possíveis superfaturamentos.

No tocante ao Convite nº 23/2009, aberto para a aquisição de 03 (três) veículos utilitários usados, ano de fabricação 2004 até 2006, para a divisão de educação, cultura e recreação destinados ao transporte escolar, onde logrou-se vencedora a empresa Guarucaia Logística e

Transporte Ltda., com o total geral de R\$79.950,00, a Fiscalização verificou as seguintes irregularidades:

"-Processo não numerado, portanto sua formalização está comprometida;

-Os veículos efetivamente adquiridos foram avaliados por diversas empresas, uma delas participante da licitação, antes mesmo do Diretor de Divisão de Planejamento solicitar ao prefeito abertura de procedimento licitatório, fls. 840/842 do Anexo V;

-Não há declaração ou comprovação de que o edital foi fixado ou publicado, estendendo aos demais cadastrados que manifestarem seu interesse em participar do certame, (§3º do art. 22 da L.F. 8.666/93);

-Muitos documentos estão sem assinatura do emissor, como por exemplo: Os Despachos do Departamento Jurídico (fls. 843 e 875 - Anexo V); O edital (fls. 847/853 - Anexo V); Outros ofícios (fls. 832/833 - Anexo V) e o Despacho de Homologação/Adjudicação (fls. 880 - Anexo V);

-Conforme contrato social da vencedora de fls. 859/862 - Anexo V, em sua cláusula 3ª, seu objeto social "é a exploração do transporte municipal coletivo de passageiros", portanto não enquadra-se como empresa do ramo, ou seja, venda ou comercialização de veículos, ademais foi registrada na JUCESP somente em 11 de dezembro de 2008, 60 (sessenta) dias antes da abertura da licitação, havendo indícios de que foi aberta a empresa apenas para comercializar estes veículos com a administração municipal;

-Em 05 de fevereiro de 2009, portanto 6 (seis) dias antes do edital, houve a avaliação dos veículos que iriam ser adquiridos, por três empresas diferentes; Setta Veículos, Autozero Veículos (chegou a retirar o edital) e Castell Park (Agenciamento de veículos Prudente Ltda.), esta última inclusive participou do certame (avaliações às fls. 834/842 do Anexo V). Tais avaliações nos causaram estranheza, pois como iriam previamente avaliar estes veículos se ainda nem faziam parte de nenhuma proposta? Há indícios inequívocos de que os veículos pertenciam à empresa que terminou por vencer o certame, Guarucaia Logística e Transporte Ltda., e foi previamente avaliado por outras empresas, aliás, as placas dos veículos avaliados em 05 de fevereiro e ofertados em 18 de fevereiro pela Guarucaia são as mesmas (fls. 868 do Anexo V);

-Conforme cópias dos Certificados de Registro de veículos de fls. 882/888 - Anexo V, estes documentos foram emitidos em 19 e 20 de fevereiro de 2009, portanto a vencedora da licitação transferiu para o seu nome os veículos depois de ofertá-los;

-Não constatamos a existência de vistoria ou laudo de avaliação válido efetuado para o recebimento provisório ou definitivo dos veículos por parte da Prefeitura, existia sim um laudo de

avaliação sem assinatura, conforme documento de fls. 894 - Anexo V;

-Constatamos ainda, que o Ministério Público, através da Promotoria de Presidente Bernardes, requisitou cópia deste processo para instauração do Inquérito Civil nº 03/09, conforme documentos de fls. 896 e 900/904 - Anexo V, onde foi julgada procedente a Ação Civil Pública ajuizada pelo M.P., contra Dorival Antonio Távore (presidente da comissão de licitação e Diretor da Divisão de Administração e Planejamento da Prefeitura), Antonio Caetano Pardo (avaliador dos veículos), Sandro Brandi (avaliador dos veículos), Agenciamento de Veículos Prudente Ltda. (licitante e avaliadora), Marcelo Saturno (sócio proprietário da Guarucaia) e Guarucaia Logística e Transporte Ltda. (vencedora do certame), condenando os réus a diversas penalidades;

-Quando da fiscalização "in-loco", fizemos uma verificação nos veículos em tela e constatamos que os mesmos encontravam-se já bem desgastados, conforme fotos de fls. 905/913 do Anexo V, inclusive fomos informados que os seus motores já foram até retificados;

-Houve também a instauração de sindicância para apuração de irregularidades funcionais cometidas por funcionários da Administração Municipal durante o processo de licitação de compra de veículos para transporte escolar sob nº 023/2009, onde o relatório final, fls. 913-A/913-D - Anexo V, concluiu que as pessoas indicadas para compor a referida comissão de licitação não dispunham de conhecimento técnico necessário para o bom cumprimento das funções em processo licitatório, não vislumbrou na conduta dos servidores a prática de atos ilícitos no desempenho das funções no processo licitatório;

-A decisão do Prefeito foi de aplicar a penalidade de Advertências aos membros da comissão de licitação, exceto ao Sr. Dorival Antonio Távore que foi exonerado fls. 913-E - Anexo V;

-Constatamos que o Sr. Dorival Antonio Távore, Presidente da Comissão de Licitação e ocupante do cargo em comissão de Diretor da Divisão de Administração e Planejamento da Prefeitura, foi exonerado em 16 de abril de 2009, através da Portaria nº 5.292/09, de fls. 899 - Anexo V;"

Nessa conformidade, não obstante as graves ocorrências relatadas, em função dos fatos narrados e das providências já adotadas pela Prefeitura e pelo Ministério Público, entendo solucionada a questão, cabendo, todavia, recomendação à Origem para que ocorrências da espécie não se repitam mais.

Em relação aos Convênios nº 05, 06, 07 e 08 de 2009, para execução do Programa Saúde da Família - PSF,

Programa Saúde Bucal da Família, Gestão Plena - SUS e Programa de Agentes Comunitários de Saúde - PACS, em relação às quais a Fiscalização apontou diversas irregularidades, por se tratar de recursos Federais, entendendo pertinente que seja dado ciência das mesmas ao Tribunal de Contas da União - TCU.

Por fim, as providências anunciadas em sede de defesa, no sentido da regularização das falhas relacionadas à ausência de cobrança de ISSQN sobre as atividades dos cartórios, recursos da CIDE, movimentação dos recursos de Royalties em conta específica, impropriedades no registro da Dívida Ativa, deficiência nos controles das despesas com horas extras, combustíveis e de manutenção da frota municipal, Almoxarifado, atendimento às Instruções e Recomendações do Tribunal e Sistema Audesp, deverão ser verificadas pela Fiscalização desta E. Corte, nos próximos roteiros.

No tocante à análise de desempenho do sistema de ensino público do Município, observo que as notas dos alunos dos anos iniciais e finais do ensino fundamental, além de não corresponderem às suas metas, ficaram abaixo do atribuído à rede estadual e rede privada de ensino.

É imprescindível, portanto, que a Administração Pública intensifique seus esforços no sentido de ampliar a eficácia de suas políticas de educação.

Quanto à análise dos índices relativos à saúde pública, verifica-se que durante o exercício em exame a Administração não obteve resultados favoráveis à sua atuação, em relação à taxa de mães adolescentes, que se mostrou superior a do Estado, assim como em relação à taxa de mortalidade da população entre 15 e 34 anos, que se mostrou superior à região de governo e ao 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, **VOTO** no sentido da emissão de Parecer **FAVORÁVEL** à aprovação das contas do exercício de 2.009, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE BERNARDES**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

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

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

Deverá, ainda, ser enviado Ofício ao Tribunal de Contas da União - TCU, para dar ciência das irregularidades apontadas pela Fiscalização (fls. 47/57), referente ao emprego de verbas federais, por meio de convênio, para execução do Programa Saúde da Família - PSF, Programa Saúde Bucal da Família, Gestão Plena - SUS e Programa de Agentes Comunitários de Saúde - PACS.

Por fim, em função do Expediente nº TC-017882/026/09, cópia do relatório e do voto deverá ser encaminhada ao Ministério Público, notadamente ao Promotor de Justiça de Presidente Bernardes, o Dr. Hélio Perdomo Júnior.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

MHMM/.