

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

CONTAS ANUAIS

57 TC-000608/026/09

Prefeitura Municipal: Hortolândia.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Ângelo Augusto Perugini.

Período(s): (01-01-09 a 10-03-09) e (01-04-09 a 31-12-09).

Substituto(s) Legal(is): Vice-Prefeita - Jacyra Aparecida Santos de Souza.

Período(s): (11-03-09 a 31-03-09).

Advogado(s): Thatyana A. Fantini.

Acompanha(m): TC-000608/126/09 e Expediente(s) TC-043170/026/09 e TC-006943/026/10.

Fiscalizada por: UR-3 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

Apreciam-se, no processo em epígrafe, as **contas anuais**, referentes ao **exercício de 2009**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA**.

Criteriosa inspeção "*in loco*" permitiu a elaboração de extenso e detalhado relatório, cujo conteúdo compreende elementos de informação a propósito dos variados aspectos que abrangem a gestão - administrativo, econômico-financeiro, contábil e patrimonial.

Produzida pela Unidade Regional de Campinas, a peça informativa revela a incidência de falhas, imperfeições e irregularidades que, envolvendo diversos setores de atividade, resumem-se como segue:

1. FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS - O confronto do Balancete Analítico da Receita com as informações disponibilizadas pelos órgãos concessionários (Secretaria da Fazenda do Estado, Fundo Nacional de Saúde, FNS e Portal da Transparência) revelou diferença de valores, em especial envolvendo o FPM, ICMS, IPVA (contabilizados a menor), IPI/Exp. E FUNDEB (registrados a maior).

2. INDICADORES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - a) A taxa de mortalidade infantil, na infância e em indivíduos entre 15 e 34 anos foi maior do que os respectivos indicadores para a Região de Governo de Campinas. b) A incidência de gravidez precoce foi superior à observada na região, assim como a própria média estadual. c) Os indicadores na saúde foram:

Estatísticas Vitais e Saúde - Ano 2009	Município	Região de Governo	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)¹	11,08	9,46	12,56
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)²	12,72	11,17	14,56
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)³	112,21	109,43	120,75
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)⁴	3.266,44	3.467,60	3.656,94
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)⁵	7,61%	6,60%	7,13%

3. MULTAS DE TRÂNSITO - a) O montante arrecadado durante o exercício atingiu a importância de R\$ 342.227,06. O saldo em 31.12.09, que incluía o do exercício anterior, era de R\$ 433.292,97. O dispêndio no curso do exercício em exame restringiu-se à quantia de R\$ 257.543,93, de maneira que remanesce um saldo de R\$ 175.749,04. Ou seja, a Administração não investiu o montante total disponível.

1 Razão entre os óbitos de menores de um ano residentes numa unidade geográfica, num determinado período de tempo (no caso, um ano) e os nascidos vivos da mesma unidade nesse período.

2 Razão entre os óbitos de menores de cinco anos de residentes em uma unidade geográfica, em determinado período de tempo (no caso, um ano), e os nascidos vivos da mesma unidade nesse período.

3 Razão entre os óbitos da população de 15 a 34 anos em uma unidade geográfica, em determinado período de tempo (no caso, um ano), e a população nessa faixa etária estimada para o meio do período.

4 Razão entre os óbitos da população de 60 anos e mais em uma unidade geográfica, em determinado período de tempo, no caso, um ano, e a população nessa faixa etária estimada para o meio do período.

5 Proporção de Mulheres com idade inferior a 18 anos e que tenham tido pelo menos um filho nascido vivo no ano de referência, em relação ao total de mulheres que tiveram filhos nesse mesmo período.

4. **ROYALTIES** - Sabe-se que o Município não aplicou os recursos que recebeu de royalties, descumprindo o artigo 24 do Decreto Federal nº 1, de 1991. Mantido em conta vinculada, o valor recebido no exercício foi de R\$ 6.767,50.

5. **ENSINO** - a) O investimento no setor atingiu 25,49% da Receita oriunda de impostos. b) Os recursos do FUNDEB foram integralmente despendidos no exercício. No entanto, em favor dos profissionais do Magistério, o investimento importou no equivalente a 59,10%, inferior ao mínimo obrigatório. c) Recursos remanescentes do FUNDEB, relativos ao exercício de 2008, foram utilizados no exercício em exame, porém não "depositados em conta específica, descumprindo comunicado às Prefeituras do Tribunal de Contas - SDG nº07/2009...". d) Constatou-se "diferença entre o valor informado pelo Setor de Contabilidade como restos a pagar do FUNDEB em 31/12/09 e o valor que consta do Boletim de Caixa...". e) Acabaram glosadas algumas despesas, posto que não amparadas pelo artigo 70, da LDB.

6. **SAÚDE** - a) Os documentos oficiais revelavam dispêndios da ordem de 23,76% da receita. b) O investimento efetivo, porém, atingiu 23,41%, já que acabaram excluídos do cômputo parcela dos Restos a Pagar.

7. **TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS** - a) Verificou-se a remessa, fora do prazo regulamentar, de Termo de Parceria nº 192/09 (artigo 17, Instruções nº 02/08). b) Quanto a recursos recebidos, noticia-se a ausência de Prestação de Contas.

8. **LICITAÇÕES** - a) Durante o exercício, a Administração instaurou 197 certames licitatórios (10 Concorrências, 07 Tomadas de Preços, 40 Convites e 140 Pregões Presenciais). b) Verificou-se que a Administração, ao elaborar certames, na modalidade Pregão Presencial, inseria dispositivos segundo os quais era possível a prorrogação das Atas de Registros de Preços, após 01 (um) ano de vigência. A medida conflita com o disposto no artigo 15, § 3º, inciso III da Lei nº 8.666/93. É o que se extrai de alguns termos editalícios e minutas de contratos analisados pela Auditoria. c) O Edital da Tomada de Preços nº 01/09 continha exigências tidas como indevidas, pois extrapolava

"os limites definidos no artigo 31 da Lei 8.666/93". É que, segundo dispositivo específico, eventuais empresas interessadas, constituídas a menos de 12 (doze) meses haviam de apresentar declaração formada por contador, constando demonstrações de resultados e de lucros ou prejuízos acumulados, bem como das mutações do Patrimônio e das origens e aplicações de recursos.

9. **PESSOAL** - No quadro de Pessoal figuravam cargos que, embora providos em comissão, não preenchiam os requisitos de que trata o inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal. No exercício, 474 cargos foram preenchidos, *"desses 368 em atividades que não se caracterizam como direção, chefia e assessoramento, como: Assessor Nível Básico, Assessor Nível Médio, Função Gratificada, etc. (...)"*. Além das nomeações, servidores efetivos foram designados para o exercício de funções inerentes as citadas nomenclaturas.

10. **TESOURARIA** - A Prefeitura mantém disponibilidades em instituições financeiras não oficiais, além de contas correntes em bancos estatais.

11. **INSTRUÇÕES** - a Administração deixou de atender, em sua integralidade, o disposto nas Instruções desta Corte.

12. **SISTEMA AUDESP** - A Auditoria constatou *"divergências entre os números apresentados, constantes do Acessório de Acompanhamento da Gestão Fiscal (Acessório 1), no mês de dezembro de 2009, e o apurado pela Auditoria"*.

13. **MATÉRIA EXTRAORDINÁRIA** - a) Em tramitação conjunta, albergam informações sobre possíveis irregularidades os expedientes seguintes:

I - **TC-038292/026/09** - O Ministério Público - Procuradoria da Justiça de Hortolândia - solicita informações sobre a execução de contratos com o Instituto de Apoio à Saúde e Tecnologia. Nos autos do processo TC-823/003/09, aprecia-se o Termo de Parceria com a citada OSCIP. Em outros processos estão sendo analisadas as prestações de contas inerentes aos exercícios de 2008 (TC-002204/003/09) e 2009 (TC-001843/003/10). Com relação à prestação de contas do Termo de parceria de gerenciamento das ações da Farmácia Popular (objeto do contrato), a matéria foi julgada regular em

processo específico (TC-003065/003/09). Finalmente, nos autos do processo TC-001864/003/10, analisa-se a prestação de contas referente ao "*Programa de Gerenciamento da Farmácia Popular*". Neste caso, a análise da matéria pende de apresentação de alguns documentos.

II - **TC-006943/026/10** - Por meio do ofício inicial (G.P. nº 112/2010), a Prefeitura informa esta Corte sobre a apreciação de Processo Administrativo Disciplinar instaurado para apurar possíveis irregularidades envolvendo servidores municipais. Consta que "*o parecer da Comissão Processante concluiu pela absolvição (...)*", sendo que "*o Prefeito Municipal acolheu o Parecer e decidiu pelo arquivamento do feito*".

14. **ACOMPANHAMENTO DE PROCESSOS** - A Auditoria acompanhou o andamento de expedientes e processos de sindicância em trâmite no âmbito da Administração do Município, atendendo determinação exarada por ocasião da aprovação das contas do exercício de 2007.

A Autoridade Responsável, notificada regularmente, exerceu o contraditório, mediante circunstanciada petição, acompanhada de documentos e esclarecimentos complementares prestados por Secretários Municipais ou diretores.

A argumentação disposta nos documentos resume-se como segue:

a) **FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS** - Procura esclarecer as divergências constatadas e apresentar as conciliações bancárias efetuadas em 31.12.09. Argumenta que "*tais receitas são contabilizadas mediante créditos bancários automáticos e em contas bancárias específicas, vinculadas a essas receitas (...)*".

b) **MULTAS DE TRÂNSITO** - Alega que "*o saldo não utilizado no exercício de 2009, será totalmente aplicado no exercício de 2010, não sendo este fato motivo de apontamento em auditorias anteriores*".

c) **ROYALTIES** - Afirma que "*embora de pequena monta, esses recursos serão aplicados no exercício de 2010*". O valor recebido no exercício foi de R\$ 6.767,50.

d) **ENSINO** - Contesta os termos do relatório e garante que a Administração destinou aos profissionais do Magistério o equivalente a 60,30% da receita do FUNDEB. Para a Administração, o cálculo a Auditoria considerou a receita proveniente do exercício anterior. Nessa linha, alega a sobra de recursos financeiros do exercício de 2008, que em momento algum deve ser considerada como receita do exercício em exame. Prosseguindo, argumenta: "*esta sobra de recursos na realidade trata-se de um superávit financeiro, o qual foi utilizado no exercício seguinte (2009), como recurso para abertura de crédito adicional suplementar, reforçando dotações específicas do FUNDEB, atendendo, assim o disposto no § 2º, do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07*". Afirma que, ao contrário do apontado pela Auditoria, o valor remanescente do exercício de 2008 da receita do FUNDEB "*permaneceu sim em conta específica do FUNDEB, a qual recepciona todos os créditos dessa natureza devido a sua abertura (...)*". Admite, porém, que não procedeu à abertura de conta específica para manutenção do saldo, "*que em nada prejudicou a aplicação dessa sobra (...)*".

e) **TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS** - Alega, em síntese, que a Administração apresentou a prestação de contas dos recursos recebidos, juntando aos autos sua relação e os respectivos protocolos de prestação de contas.

f) **TESOURARIA**- Afirma que as contas dos bancos privados servem tão somente para "*aplicações financeiras utilizando-se parte dos recursos de livre movimentação disponíveis, seguindo rigorosamente o princípio da vantajosidade no retorno financeiro desses investimentos*". Quanto ao Banco Santander, além de aplicações financeiras, destina-se ao pagamento dos salários dos servidores.

g) **LICITAÇÕES** - Em extensa argumentação, contesta os termos do relatório e afirma ser possível prorrogar, a partir do prazo de 12 meses, Atas de Registro de Preços. Explica que, no caso específico, os objetos eram estimados, de prestação continuada, "*do qual o Município jamais poderá prescindir*". Tratando-se de quantidades estimadas, "*no período de 1 (um) ano, é certamente impraticável a indicação exata de quantidade de aquisição e serviços a serem executados*". Sendo assim, afirma não se verificar

"qualquer óbice à prorrogação de instrumentos desta natureza, eis que as regras dos contratos públicos constantes da Lei Federal nº 8.666/93, aplicam-se perfeitamente às contratações firmadas através de Atas de Registro de Preços", já que "as mesmas, em sentido genérico, possuem características contratuais, criando direitos e obrigações entre as partes que as firmaram e, por se aplicarem às mesmas, as regras contidas na Lei Federal nº 8.666/93". Ainda, cita precedentes relativos a procedimentos licitatórios semelhantes, nos quais constou a possibilidade de prorrogação dos prazos iniciais e afirma que, no âmbito do Município, disciplinam a matéria os Decretos nºs. 1.427/05 e 1.583/06. No tocante à exigência questionada - inserida no Edital da Tomada de Preços nº 01/09 -, sustenta que "a Administração preocupou-se apenas em firmar contrato com empresas que tenham boa situação financeira". Assegura que "os documentos exigidos não extrapolam disposição legal, haja vista que poderão ser exigidas todas as demonstrações contábeis arroladas pelas Normas Brasileiras de Contabilidade, conforme Resolução nº 696/90, do Conselho Federal de Contabilidade, à exceção do Balanço Patrimonial, uma vez que a própria Lei de Licitações veda expressamente a substituição das demonstrações contábeis por balanços ou balancetes provisórios, podendo os mesmos ser substituídos pelos documentos exigidos na forma em que o foram". A exigência não significou, segundo as justificativas, "restrição ao certame, haja vista que qualquer empresa tem condições de prestar as informações solicitadas, pois inerentes ao próprio funcionamento e andamento de seus negócios".

h) **PESSOAL** - No que concerne aos cargos em comissão, alega que "os dados constantes do relatório (...), ressaltando melhor juízo, impossibilitam a origem de promover a elaboração de justificativas mais pontuais e detalhadas, eis que o apontamento foi demasiadamente genérico, limitando-se os doutos auditores a dizerem que as funções exercidas não se caracterizam como direção, chefia e assessoramento, sem qualquer complemento ou explanação do porquê desse entendimento". Informa que, em virtude do ajuizamento de Ação Civil Pública, firmou a Administração Termo de Ajustamento de Conduta, com o Ministério Público do Estado, após o que teve o cuidado de expedir a Lei de Estruturação Lei Municipal nº 2.155/2008, que dispõe sobre

a organização administrativa e estabelece as atribuições dos órgãos da Administração direta, extingue e cria cargos. Ainda, *"a Administração tem dado especial atenção a esse assunto, cuidando com rigor para que a Constituição Federal e a Legislação Municipal sejam integralmente cumpridas"*. Ressalta que *"todas as contratações/nomeações seguiram criteriosamente o que disciplinou a Lei Municipal nº 2.155/2008, e seus anexos, respeitando as descrições e requisitos de cada um dos cargos"*. Garante, ainda, que *"todos os servidores ocupantes de cargos em comissão, sejam efetivos ou não, desempenham, por óbvio, funções de assessoramento, chefia ou direção, respeitando a Constituição Federal, a recente Lei de Estruturação (Lei Municipal nº 2.155/2008) e o Termo de Ajustamento de conduta retro referido"*.

i) **INSTRUÇÕES** - Procura justificar o atraso no envio de documentos ao sistema AUDESP, o que atribui à *"recente implantação desse sistema em termos definitivos (...)"*.

j) **SISTEMA AUDESP** - Argumenta que *"todos os relatórios remetidos ao Sistema AUDESP, englobando inclusive os relatórios trimestrais, e quadrimestrais, o 12º mês, 13º mês e 14º mês foram aceitos e armazenados, o que entendemos como regular"*.

No processo oficiou, em caráter conclusivo, a Secretaria-Diretoria Geral, a partir da análise das justificativas, em confronto com o relatório de Auditoria e demais elementos de instrução.

No mérito, considera regular o dispêndio em favor dos profissionais do Magistério, mas sugere a emissão de parecer contrário à aprovação das contas. Isso em virtude das divergências entre os números informados ao sistema AUDESP e os constantes dos balanços da prestação de contas. A essa falha acrescenta *"o fato de o Município manter disponibilidades em bancos privados (...), em dissonância com norma constitucional - art. 164, § 3º"*.

Não obstante, conforme apontado pelo Relatório de Auditoria, a fls. 19, a desagregação das despesas com educação mostra uma desproporcional participação da categoria Outros, em comparação com Profissionais do Setor,

Material de Consumo e Transportes. Em virtude disto, os autos retornaram à fiscalização, conforme despacho publicado no DOE de 12.02.2011, a fls. 198, para que fossem apuradas as razões para a concentração de valores no referido item.

Após requisição do órgão de instrução, o Executivo Municipal apresentou quadro ilustrativo detalhando a alocação dos recursos, a fls. 203, além de seus respectivos empenhos, a fls. 204/558. No entanto, os documentos trazidos pela Origem esclarecia apenas 64% do total despendido na categoria Outros. Desta forma, por meio de despacho a fls. 563/564, publicado no DOE em 18.03.2011, o Chefe do Executivo Municipal foi notificado para que justificasse a concentração de gastos na referida categoria, além do custo por aluno para a Administração do "Convênio Bolsa Creche".

Os esclarecimentos da Origem estão acostados a fls. 567/639. Em breve síntese, o Executivo Municipal procurou justificar o gasto de R\$ 2.349.000,00 (dois milhões trezentos e quarenta e nove mil reais) em convênios entre a Administração e instituições de ensino infantil. Contudo, tal importância representa apenas 8,8% do total registrado na categoria Outros, mantendo-se ainda não esclarecida a utilização do restante dos recursos envolvidos.

Assim, após nova notificação, a fls. 641/642, publicada no DOE de 14.06.11, a Origem apresentou novas argumentações a fls. 647/656. De um lado, afirmou que "*para justificar e explicar a alocação de recursos na categoria "outros", imprescindível se faz, inicialmente, retificar a tabela constante das fls. 19 dos autos (...)*", em decorrência de suposto erro de cálculo do órgão de instrução. Dito isto, defendeu alterações nos montantes referentes ao FUNDEB empregados no Ensino Fundamental nas categorias profissionais e de material de consumo, incluindo neste último item, valores referentes ao Ensino Infantil. Deste modo "*o percentual de recursos empregados na categoria outros monta em 30,53% (...) ficando em face disso, 15,24% alocados na categoria material de consumo, 51,96% em profissionais do setor e 2,26% na categoria transportes*".

A Autoridade Responsável acrescentou ainda que a soma de R\$ 6.968.411,36 "*despendidos no ensino fundamental na categoria "outros", destinou-se a atender 22 unidades escolares, beneficiando 14.382 alunos (...) já no ensino infantil são 25 unidades escolares com 6.658 alunos*". Ademais, assegurou que o gasto de R\$ 2.349.000,00 com dezessete instituições de Ensino Infantil - e não apenas uma conforme havia sido apontado pelo órgão de instrução - perfaz um investimento de R\$ 188,00/mês por criança, importância esta que está dentro dos parâmetros de mercado. Por fim, a Origem alegou que o desempenho operacional da rede pública municipal é satisfatório, tendo superado a média nacional do IDEB.

É interessante descrever, em resumo, o comportamento da Administração no que diz respeito à condução dos setores e segmentos fundamentais de gestão, bem como os principais indicadores econômico-financeiros:

1. O Setor Educacional mereceu investimento da ordem de 25,49% da receita oriunda de impostos.
2. A receita oriunda do FUNDEF foi integralmente despendida no exercício.
3. O investimento em benefício dos profissionais do Magistério atingiu 60,30% da receita do FUNDEB.
4. Em favor do desenvolvimento dos programas e ações de Saúde, a Administração destinou 23,41% da receita.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos atingiu 41,71% da Receita Corrente Líquida.
6. O relatório da execução orçamentária evidencia superávit de 4,28% da receita arrecadada, ou R\$ 13.697.558,43.
7. O superávit financeiro do exercício importou em R\$ 34.315.704,73. Em relação ao exercício anterior, positivo em R\$ 34.651.575,47, verifica-se um decréscimo de 0,97%.

8. O superávit econômico do exercício revela um acréscimo de 98,56% em relação a 2008: passou de R\$ 9.804.585,68 para R\$ 19.468.338,14.
9. O saldo Patrimonial evoluiu 11,49%, crescendo de R\$ 169.494.411,80 para R\$ 188.962.749,94.
10. Ao final do exercício, as disponibilidades financeiras ultrapassavam os compromissos inscritos em Restos a Pagar, ou seja, *"as disponibilidades (...) superavam a dívida consolidada"*.
11. Aos Agentes Políticos - Vice-Prefeito e Secretários Municipais - atribuíram-se, a título de subsídio, valores consentâneos com o diploma de fixação.

É o relatório.

AOAG/mazs/GALF.

PRIMEIRA CÂMARA
ITEM: 57

SESSÃO: 30/08/11
TC-000608/026/09

**Contas anuais, atinentes ao exercício de 2009, da
PREFEITURA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA.**

Em prol da manutenção e do desenvolvimento do Ensino despendeu a Administração o correspondente a 25,49% da receita oriunda de impostos. Observa-se, pois, o pleno atendimento ao disposto no artigo 212, da Constituição Federal.

A receita vinculada ao FUNDEB mereceu integral dispêndio, no curso do exercício, pelo que se considera fielmente observada norma de que trata o artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/07.

Em favor do desenvolvimento dos programas e ações de Saúde, a Prefeitura direcionou o equivalente a 23,41% da arrecadação (receita própria e transferências constitucionais). Tem-se, portanto, plenamente atendido o disposto no inciso III, do artigo 77, do ADCT, da Carta Magna.

A Folha de Pagamento - Pessoal e Reflexos - absorveu 41,71% da Receita Corrente Líquida. Manteve-se o dispêndio em patamar inferior aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada é o que evidencia o respectivo balanço, que revela superávit da ordem de 4,28%, ou R\$ 13.697.558,43.

O superávit financeiro do exercício importou em R\$ 34.315.704,73, importância praticamente semelhante ao superávit obtido no exercício anterior (R\$ 34.651.575,47). Limitou-se a 0,97% a diferença negativa.

Do ponto de vista econômico, o resultado positivo atingiu o valor de R\$ 19.468.338,14, importância 98,56% superior ao superávit obtido em 2008 (R\$ 9.804.585,68).

O saldo Patrimonial evoluiu 11,49% em relação ao exercício anterior, já que passou de R\$ 169.494.411,80 para R\$ 188.962.749,94.

Observa-se que *"não houve Dívida Consolidada Líquida no exercício, porquanto as disponibilidades ao final superaram a dívida consolidada"*.

Da leitura dos números e índices descritos, extrai-se que a Administração agiu corretamente, nos limites da Lei e da Constituição Federal, seja em relação aos investimentos em prol dos segmentos fundamentais de gestão, seja quanto aos procedimentos de caráter econômico-financeiro, de maneira que sob os aspectos até aqui discutidos e estudados a gestão de que se cuida não merece críticas.

Em contrapartida, a Administração, ao promover a gestão de alguns segmentos e setores de atividade, incorreu na prática de equívocos, omissões e irregularidades, como revela o insuspeito relatório da Auditoria.

É forçoso reconhecer, porém, que dentre o rol de imperfeições, preponderam deslizes meramente formais, passíveis de correção, sendo, logo, plenamente releváveis. Desta forma, sua incidência não terá acarretado prejuízos, ou obstado o regular funcionamento dos setores onde se verificaram.

Assim, para melhor inteligência do panorama processual, breves considerações mostram-se necessárias, a propósito de cada ato ou procedimento falho, sopesados, por óbvio, os argumentos interpostos pela Origem, obedecendo à exata ordem do relatório.

Pois bem.

No tocante à fiscalização das receitas, é lícito salientar, de início, que eventuais divergências não constituem, necessariamente, falha ou irregularidade imputável à Administração, eis que derivam de ações desvinculadas da gestão municipal. Nota-se, com razoável frequência, semelhante situação envolvendo Municípios diversos, o que reforça o entendimento ora externado. No

caso específico, prefiro acolher a detalhada exposição, que considero plausível, para o fim de justificar, pelo menos, a maioria das divergências apontadas.

De fato, explica a Autoridade que as *"receitas contabilizadas mediante créditos bancários automáticos e em contas bancárias específicas, vinculadas a essas receitas, e com base nas conciliações dessas contas em data de 31 de dezembro de 2009 (...)"*. No tocante, em especial, ao IPVA, o *"(...) Município se vale dos avisos de crédito remetidos pela instituição financeira, e por esse documento providencia sua contabilização (...)"*. Acolho os argumentos, sem deixar de alertar a Administração que, doravante, procura identificar e esclarecer eventuais divergências da espécie, procedendo, nos respectivos registros, as observações pertinentes.

No que concerne às multas de trânsito, não há obrigatoriedade a que se promova a integral utilização, no próprio exercício, do total da receita arrecadada. No caso particular, afirma a Autoridade que *"o saldo não utilizado no exercício de 2009, será totalmente aplicado no exercício de 2010, como ocorreu nos exercícios anteriores (...)"*.

O mesmo se afirme no que concerne à receita vinculada aos royalties. No valor de R\$ 6.767,50, a quantia será utilizada no exercício subsequente, segundo a Autoridade. Os esclarecimentos afiguram-se-me plausíveis, de modo que me permito acolhê-los.

O investimento em favor do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde, apesar das exclusões efetuadas - que, aliás, afiguram-se legítimas - superou, de forma considerável, o mínimo obrigatório, pois atingiu 23,41% da receita.

Encaminhou a Administração a esta Corte, ainda que extemporaneamente, os documentos referentes a um termo de parceria. É de rigor o atendimento aos prazos prescritos nas instruções emanadas desta Corte, para o que fica alertada a Administração, que deve evitar, de futuro, atrasos da espécie.

Já em relação aos recursos recebidos, inclino-me a reconhecer o equívoco cometido pela Auditoria, como afirma a Autoridade. De fato, embora tenha constado na conclusão do relatório a *"ausência de prestação de contas"*, o certo é que, no corpo da peça informativa, fez a Auditoria constar que *"segue relação dos auxílios, subvenções e contribuições recebidos em 2009"*, acrescentando: *"as comprovações já foram apresentadas aos órgãos concessionários"*. A dúvida, pois, resulta superada.

Com relação à Tesouraria, a utilização de bancos de natureza privada, objetivando, especificamente, o recebimento de tributos, não configura irregularidade. O dispositivo constitucional - § 3º, do artigo 164 - veda a manutenção de disponibilidade financeira, ou a chamada conta movimento, o que não se confunde com a simples arrecadação de tributos, cujos valores, imediatamente, ingressam nas instituições oficiais onde mantém os Municípios contas correntes regulares. No caso específico, creio que as operações noticiadas - envolvendo instituições de caráter privado - constituem exceção à regra constitucional, pois, na prática, assemelham-se à situação descrita - arrecadação de tributos. De fato, segundo a Autoridade, as contas mantidas em bancos privados, estão atreladas apenas às aplicações financeiras utilizando-se dos recursos de livre movimentação disponíveis, sendo certo que, em relação a outro banco privado, além de semelhante operação, a respectiva conta destina-se ao pagamento dos vencimentos dos servidores, segundo contrato precedido de licitação. Mas há que se atentar para o fato de que as disponibilidades financeiras devem ser mantidas em instituições financeiras oficiais, como prescreve o dispositivo institucional já citado.

Com relação às Instruções desta Corte, a Autoridade, ao admitir atraso na remessa de documentos, afirma que *"as medidas consideradas necessárias serão tomadas para coibir acontecimentos similares, o que certamente, poderá ser constatado na próxima Auditoria"*. Acolho as justificativas, mas farei constar ao final do presente VOTO, expressa recomendação, no sentido da plena observância ao disposto nas Instruções deste E. Tribunal.

No que concerne ao Sistema AUDESP, a falha merece ser relevada, mas deve a Administração, doravante, evitar que se repita, observando, atentamente, o disposto no Comunicado nº 34/09-SDG, deste Tribunal, segundo o qual, *"as informações enviadas ao Sistema AUDESP devem corresponder aos fatos registrados na origem"*, sendo que *"a responsabilidade pelos lançamentos e registro dos fatos contábeis é sempre dos jurisdicionados"*. Nesse sentido, rigorosa advertência, sob a forma de recomendação, alcançará o órgão de origem.

No que concerne ao Ensino - notadamente o investimento em benefício dos Profissionais do Magistério - acolho a argumentação interposta e, ao mesmo tempo, adoto o entendimento firmado pela D. Secretaria-Diretoria Geral.

De fato, a Administração alega que a Auditoria, ao elaborar o quadro de investimento considerou no cômputo da receita recursos remanescentes do exercício anterior, anotando que *"a sobra de recursos financeiros do exercício de 2008 (...) em momento algum deve ser considerado como receita do exercício ora em exame, pois na verdade não o é (...)"*.

A SDG, acolhendo os esclarecimentos, anota, com razão, que o montante de R\$ 986.732,05, incluído no cômputo, constitui *"parte da receita arrecadada no ano anterior (...)"*. Essa receita, em verdade, bancou despesa diferida do FUNDEB, a que é computada no percentual do ano anterior: *"os 5% possibilitados no § 2º, art. 21, da Lei nº 11.494, de 2007 (...)"*, afirma a D. SDG, com quem me ponho plenamente de acordo.

Em resumo, como bem afirma o abalizado órgão, *"trata-se aqui de receita e despesa relativas a 2008 e, não, 2009 (...)"*, de maneira que *"não há de se acrescer a comentada receita anterior à arrecadação do FUNDEB do ano em apreciação (2009)"*.

Tem-se, pois, que despendeu a Administração, em benefício dos profissionais do Magistério, o equivalente a 60,30% da receita do FUNDEB, restando atendida a norma de que trata o inciso XII, do artigo 60 do ADCT, da Constituição Federal.

No tocante à concentração de gasto no item outros quando desagregadas as despesas no ensino, os esclarecimentos apresentados pela Origem são satisfatórios. Considero, pois, superada a questão.

Prosseguindo, do ponto de vista operacional, de acordo com a métrica de avaliação do Ministério da Educação, verificou-se a manutenção da tendência de melhora no desempenho no biênio 2007-2009. Inclusive, houve evolução no índice de rendimento e também na Prova Brasil. No entanto, o hiato em relação à nota média obtida pela rede particular de ensino no Estado de São Paulo voltou a crescer. Os dados estão expostos na Tabela 01.

Tabela 01

Ensino Fundamental						
	IDEB Observado			Metas Projetadas		
Ano	2005	2007	2009	2007	2009	2011
Anos Iniciais Hortolândia	4,6	5,0	5,4	4,7	5,0	5,4
Anos Iniciais Média Rede Privada	6,5	6,4	7,2	6,6	6,8	7,1
Hiato	1,9	1,4	1,8	1,9	1,8	1,7

Além disto, consoante levantamento da fiscalização, aproximadamente 13,92% do professorado atuante nos anos iniciais do Ensino Fundamental não possui formação superior, observando-se número superior dentre os que ministram aulas no Ensino Infantil, de 21,09%.

Inequivocamente, o preparo do docente é um componente fundamental para a qualidade do ensino. Recomenda-se, por conseguinte, maiores investimentos na qualificação do professorado. Neste item, como bem coloca a Lei nº 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação no país, admite-se, *"como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal."* Trata-se, obviamente, do mínimo aceitável e não do patamar desejável.

Deve, portanto, o Executivo Municipal tomar medidas visando intensificar o aumento da qualidade do

ensino ofertado, reduzindo assim o degrau existente com a educação privada, além de ampliar os esforços na qualificação do corpo docente.

A respeito da saúde, a situação operacional da rede pública municipal é retratada na Tabela 02. De imediato, verifica-se que a taxa de mortalidade infantil, assim como a incidência de gravidez precoce aproximam-se da média verificada na Região Metropolitana de Campinas. De outro lado, a taxa de perdas na população entre 15 e 34 anos e com mais de 65 anos é superior à registrada na região.

Tabela 02

Dados	2006	2007	2008	2009		
				Hortolândia	R. de Governo	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	6,61	10,85	9,70	10,17	10,16	12,48
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	135,53	117,04	111,63	125,20	111,82	127,25
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3.693,50	3.681,28	3.286,14	4.015,21	3.576,37	3.709,39
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	7,90	7,84	7,61	6,59	6,56	7,22

Neste aspecto, é preciso salientar que a média do Estado e, mormente, da Região em que está localizado o Município de Hortolândia, são valores de referência para o balizamento das políticas públicas da Administração Pública. Em particular, a média da Região de Governo consiste em um padrão alcançável para o Gestor Público, dado que, por definição, é composta por valores de Municípios que compartilham de características socioeconômicas semelhantes.

Depreende-se, portanto, a necessidade de uma maior atenção com as políticas de saúde pública da Prefeitura Municipal, majorando os esforços na assistência à população idosa, sobretudo, mais carente. Atenção especial deve também ser dada ao grupo entre 15 e 34 anos, a fim de impedir mortes por causas evitáveis.

No que concerne à área licitatória - especificamente a prorrogação de Atas de Registro de Preços

- prefiro reiterar entendimento já externado a propósito de semelhante matéria.

É fora de dúvida que, a propósito da vigência de reajustes semelhantes, *"a regra geral está fixada no artigo 15, § 3º, III, da Lei Geral de Licitações, no sentido de que a validade do registro de preços não será superior a um ano"*.

Todavia, normas regulamentares, expedidas com base no citado diploma legal, emanadas do Estado de São Paulo e Municípios - no caso específico de Hortolândia - os decretos regulamentares prevêem prorrogação de prazo legal - possibilitam a extensão dos prazos de vigência, o que constitui *"caso de natureza excepcional"*, conforme fiz constar em voto acerca de similar situação jurídica.

Permito-me, aqui, reiterar o ponto de vista já emitido a propósito do complexo tema em debate.

Pois bem.

Tenho sustentado, a propósito, *"a adoção de alguns parâmetros objetivos para identificar a validade de eventual caso de natureza excepcional"*. São eles:

1 - que tenha ocorrido um contexto singular e superveniente, que não tenha sido produzido por omissão ou desídia da Administração, e no qual a viabilização de um período adicional revela-se como uma condição essencial para resguardar a continuidade de determinado serviço público.

2. que seja realizada tão somente uma prorrogação, em face de sua natureza excepcional, a qual não poderá exceder o período máximo previsto pelo artigo 15, § 3º, inciso II, da Lei Federal nº 8.636/93.

3. que exista uma cotação de preços idônea e atual, proveniente de fonte inequivocamente confiável, que venha a comprovar de forma objetiva que os preços registrados ainda se mostram vantajosos à Administração, nos termos do que preconiza o artigo 3º, 'caput', da Lei Federal nº 8.666/93;

4. que exista regulamentação editada nos termos do artigo 15, § 3º, da Lei Federal nº 8.666/93, que contenha previsão a respeito desta excepcionalidade.

Desse modo, tenho que, em casos excepcionais, os atos de prorrogação dos prazos de vigência de preços devem enquadrar-se nos parâmetros ora enunciados. Fica, nesse sentido, alertada a Administração.

No tocante à questão suscitada envolvendo a área de Pessoal, o caso concreto assemelha-se, sob todos os aspectos, com situação outra já analisada e sobre a qual me manifestei em caráter conclusivo, em sessão pretérita.

A argumentação interposta - que reputo frágil, vazia de substância - afigura-se-me improsperável, pelo que deixo de acolhê-la, para, conseqüentemente, reiterar posicionamento já externado em anterior oportunidade.

Ressalte-se, de início, que os cargos questionados, de provimento em comissão, denominam-se Assessor Nível Superior, Nível I: Assessor Nível Superior, Nível II: Assessor Nível Médio I; Assessor Nível Médio II; Assessor Nível Básico I; Assessor Nível Básico II; além de Função Gratificada Básico.

É possível inferir, pelo rol de atividades fixadas na Legislação local, que, efetivamente, não se enquadram no enunciado do inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal, já que comuns são à rotina administrativa dos respectivos setores, apesar da nomenclatura de "Assessor". Não é difícil perceber, efetivamente, que as atribuições conferidas aos respectivos titulares se confundem com as atividades rotineiras da Administração e, portanto, são perfeitamente executáveis por servidores efetivos, nomeados por meio de concurso público. Com efeito, as funções exercidas pelos servidores em comissão - Assessor Nível Superior I, Assessor Nível Superior II, Assessor Nível Médio I, Assessor Nível II, Assessor Nível Básico I e Assessor Nível Básico II - não exigem qualquer especialidade, responsabilidade extraordinária, nem necessidade de confiança do Administrador, características inerentes aos cargos em comissão.

Ora, a natureza dos cargos em Comissão difere, em absoluto, das atividades inerentes aos ocupantes de cargos de caráter permanente, como ensina o saudoso Hely Lopes Meirelles:

"A investidura efetiva é própria dos cargos do quadro permanente da Administração, ocupados pela grande massa do funcionalismo, com provimento inicial por concurso, para o desempenho de atividades técnicas e administrativas do Estado, com o caráter de exercício profissional. Diversamente, a investidura em comissão é adequada para agentes Públicos de alta categoria, chamados a prestar serviços ao Estado, sem caráter Profissional, e até mesmo de natureza honorífica e transitória. Tais agentes, em sua maioria, são delegados ou representantes do Governo, Pessoas de sua confiança, providos nos altos Postos do Estado, para o desempenho de funções diretivas ou missões transitórias características de múnus publico" (g.n.).

O que se extrai de tal conceituação é que os cargos de provimento em comissão não se destinam ao exercício de atividades ordinárias e burocráticas da Administração, mas devem ser utilizados em posições estratégicas e imprescindíveis para potencializar e elevar o nível da gestão pública. Isso ocorre através da possibilidade de utilização de pessoas dotadas de relevante qualificação ou notória experiência na respectiva área, sem necessidade de concurso público.

A matéria ora questionada foi devidamente abonada pelo E. Plenário desta Corte, nos autos do processo TC-1769/026/08, em sede de pedido de reexame. Enquadra-se perfeitamente no caso concreto o entendimento então firmado. Permito-me, pois, transcrever excertos do VOTO proferido:

"Deste modo, em que pese o recorrente anexar aos autos a Lei Complementar n° 230, de 31/01/05 e o Decreto n° 5.005, de 10/06/05, não há como arredar a gravíssima falha anotada no respeitável parecer, porquanto as diversas nomeações de livre

provimento não dizem respeito, no âmago da definição, apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

O Gestor Público deve ter em mente que a autonomia consagrada aos Municípios na Constituição Federal, ou seja, política, Legislativa, administrativa e financeira, para sua auto-organização, não dá ensejo para afronta à Leis Maiores (...) e, porquanto a elas cabe o atendimento aos princípios consagrados.

Nesse contexto, é de rigor que a direção permanente da composição administrativa deve estar em mãos de Profissionais abalizados, com formação peculiar e experiência atestada, originados da própria estrutura da Administração e, sem dúvida, devem ser indicados em face do perfil pregresso sob o aspecto do mérito laboral.

O alargamento desta definição não traz qualquer benefício à Administração pública; pelo contrário, provocará a interrupção e agredirá o primado constitucional da eficiência administrativa, pois será pretexto desencadeador da desestruturação da organização, que deve, em última análise, buscar o interesse público.

A palavra de ordem da Administração Pública é a profissionalização dos quadros de funcionários, porquanto fundamental para a modernização, melhoria de eficiência e da efetividade da ação administrativa, o que passa, essencialmente, por uma reformulação crescente de redução do provimento de cargos por aspectos de confiança Política (...) de outra parte, em função didática acerca da inteligência dos cargos de livre provimento de natureza política, há considerar que tais admissões devem ser ordenadas a assegurar, ao Governo, a gerência sobre toda a Administração, com o intuito da confirmação das premissas insculpidas nas peças orçamentárias. Só assim caberá o concreto exercício do comando político (...).

Ora, constata-se dos autos (...) que, embora os cargos criados tenham denominação de direção, chefia e assessoria, não há subsídio algum (...) que evidencie o desempenho de funções de cunho

político no âmbito administrativo (...) que identifique a 'confiança' como impulsionadora do beneplácito do provimento.

Ademais, vê-se que são funções técnicas, operacionais, burocráticas e, assim, permanentes, que não podem ser submetidas ao livre provimento, eis que não possuem as atribuições eleitas pela Carta Máxima, ou seja, de direção, chefia e assessoramento. Deste modo, pouco se observa o liame da 'confiança' para o desenvolvimento das ações governamentais, o que, sem dúvida, ofende os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, segurança jurídica e razoabilidade".

Em resumo, da leitura das atribuições conferidas aos cargos citados, é possível depreender que não se enquadra o tipo de provimento com o disposto no inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal, porque, em se tratando de atividades administrativas de rotina, desvestidas de qualquer excepcionalidade, as atribuições são absolutamente passíveis de execução por servidores efetivos, nomeados em virtude de Concurso Público.

Assim sendo, não obstante as alegações trazidas, permito-me ratificar os termos do relatório, restando confirmada a necessidade de reestruturação do quadro de pessoal, de sorte a possibilitar a manutenção de servidores em comissão na estrita conformidade do disposto no inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal, o que desde já, fica determinado.

Os Expedientes em anexo atingiram o fim a que se destinavam e serviram de subsídio à fiscalização ordinária. Logo, seguirão juntamente com o Processo Principal. Em atendimento ao pedido formulado no congênere TC-38.292/026/09, o D. Ministério Público receberá cópias de peças do relatório de Auditoria em cujo contexto há elementos de informação solicitados no Ofício nº 481/09-DCC-PJH, necessários à instrução do IC-nº 29/09.

No mérito, em face de todo o exposto, e ante os elementos de convicção constantes dos autos, afiguram-se-me

presentes os fundamentos cabíveis para adoção de positivo desfecho.

E, por isso mesmo, permito-me adotar entendimento diverso de opinião externada pela D. Secretaria-Diretoria Geral.

O meu **VOTO**, em virtude do exposto e considerando os elementos de instrução do processo, é no sentido da emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2009, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício endereçado ao órgão de origem, transmitindo-se-lhe recomendações no seguinte teor:

- a) que providencie a abertura de conta Bancária específica para movimentação do saldo diferido do FUNDEB, observando, nesse sentido, o disposto no Comunicado SDG nº 07/2009, desta Corte;
- b) que tome medidas visando intensificar a melhoria da qualidade do ensino ofertado, reduzindo assim o degrau existente com a educação privada, além de ampliar os esforços na qualificação do corpo docente;
- c) que intensifique os esforços na assistência à população idosa, sobretudo, mais carente. Atenção especial deve também ser dada ao grupo entre 15 e 34 anos, a fim de impedir mortes por causas evitáveis;
- d) que observe, fiel e plenamente, o disposto nas Instruções deste Tribunal de Contas;
- e) que, verificada a necessidade de prorrogação eventual de Atas de Registros de Preços, atente para o fato de que o ato excepcional deve enquadrar-se nos parâmetros enumerados no corpo do presente VOTO;
- f) que promova medidas voltadas para a reestruturação do quadro de Pessoal, de modo a possibilitar que nele remanesçam cargos em comissão, na exata conformidade no

disposto no inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal.

- g) que promova as medidas que impliquem a correção, na medida do possível, de falhas e irregularidades eventualmente pendentes de solução, dentre aquelas descritas no relatório de Auditoria, devendo evitar, doravante, a repetição de semelhantes impropriedades.

Determino, finalmente, a expedição de ofício endereçado ao Ministério Público, para atender à solicitação contida no Expediente TC-38.292/026/09 e, ainda, cientificá-lo da impropriedade envolvendo as nomeações para cargos em comissão, sem as características conferidas pela Constituição Federal, a fim de que adote as medidas julgadas oportunas. A correspondência deve fazer-se acompanhar de cópia do presente VOTO, das peças de fls. 46/47, do Processo Principal, e de fls. 1888/1891 e 1899/1905, do Anexo X.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

AOAG/mazs/GALF.