

CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 13/09/11**

CONTAS ANUAIS

84 TC-000353/026/09

Prefeitura Municipal: São Bernardo do Campo.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Luiz Marinho.

Período(s): (01-01-09 a 09-01-09) e (16-01-09 a 31-12-09).

Substituto Legal: Vice-Prefeito - Francineto Luiz de Aguiar.

Período(s): (10-01-09 a 15-01-09).

Advogado(s): Sylvio Villas Boas Dias do Prado, Márcia Aparecida Schunck, Luiz Mário Pereira de Souza Gomes e outros.

Acompanha (m): TC-000353/126/09 e Expediente(s): TC-003820/026/09, TC-043171/026/09, TC-044868/026/09, TC-004707/026/10, TC-006260/026/10, TC-013947/026/10, TC-015348/026/10, TC-022398/026/10, TC-023254/026/10, TC-008757/026/11, TC-013825/026/11 e TC-025345/026/11.

Fiscalizada por: GDF-6 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-6 - DSF-I.

Em apreciação, as contas anuais, relativas ao exercício de 2.009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO.

Resultante de inspeção "*in loco*", o relatório do órgão de instrução reflete a gestão em apreço, envolvendo os aspectos Administrativo, Econômico-Financeiro, Contábil e Patrimonial.

O relatório elaborado pela 6ª Diretoria de Fiscalização revela a incidência de falhas e irregularidades, cuja descrição, em resumo, observa-se a seguir:

1. ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - A taxa de mortalidade infantil e na infância são superiores às respectivas médias observadas na Região de Governo Metropolitana de São Paulo; Segundo o órgão de instrução, o "*índice de mães adolescentes é maior que à*

média da Região de Governo e do Estado”; 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	12,94	12,48	13,02
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)²	14,89	14,51	15,11
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)³	118,40	124,12	151,70
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)⁴	3.145,20	3.577,99	3.471,90
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)⁵	5,52	6,42	7,16

2. DÍVIDA ATIVA - O Executivo Municipal atribuiu a um número excessivo de funcionários a responsabilidade de realizar baixa da Dívida Ativa, inexistindo um controle eficiente e seguro do processo; Índice de recebimentos é inferior ao valor médio verificado nos Municípios que fiscalizados pela 6ª Diretoria de Fiscalização em 4,54 pontos percentuais.
3. CIDE - Não utilização dos recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, acumulando no final do exercício um total de R\$ 1.754.348,17 que poderiam ter sido utilizados no lugar de recursos sem vinculação, melhor atendendo as necessidades da população.
4. APLICAÇÃO NO ENSINO - Glosas em decorrência de despesas com alimentação, num total de R\$ 25.075.387,26; Contratação de professores de artes por dispensa de licitação, gerando despesas no valor de R\$ 34.384,80;

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.

- Impugnação de R\$ 3.184.806,00, referentes a recursos gastos com a revisão e manutenção de prédio utilizado pela Universidade Federal do ABC; Glosas somando R\$ 1.398.492,57, em função de restos a pagar não quitados em 31.01.2010; Inexistência de piso salarial nacional para os profissionais do magistério da educação básica;
5. LICITAÇÕES - Na amostra analisada, foi constatada a ausência de parecer jurídico sobre Edital, em desacordo com o artigo 38, Parágrafo Único, da Lei 8.666/93.
 6. EXECUÇÃO CONTRATUAL - A obra decorrente do Contrato nº 064/2007, no valor de R\$ 37.554.655,85, visando à elaboração de projeto executivo para reformas e ampliação de complexo aquático e do completo de atletismos, estão paralisadas. Além disto, o Termo de Aditamento nº 02, prorrogando o prazo de conclusão por mais 120 dias, "encontra-se com data rasurada".
 7. PESSOAL - Existência de cargos em regime de comissão, sem atribuição de chefia, direção ou assessoramento, em inobservância ao determinado pelo artigo 37 da Constituição Federal, a saber: Inspetor de Guarda Municipal; Assistente de Diretoria; Assistente Técnico Administrativo; Auxiliar Técnico; Fiscal Revisor de Posturas e Comércio; Atendente de Obras Particulares; Analista Econômico Financeiro; Auxiliar de Divulgação; Auxiliar de Edição; Técnico Operacional; Agente de Ações Comunitárias; Operador do Sistema Eletrônico de Compras; Monitor para Atividades Ligadas à Juventude; Auditor de Obras Particulares; Líder de Transportes e Sistema Viário - SMT; Subinspetor de Guarda Civil Municipal; Agente Contábil; Analista de Controladoria; Revisor de Obras Particulares.
 8. TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS - No sistema de controle informatizado da Prefeitura, verificou-se a existência de duplicidade de registro, dificultando, assim, o controle do estoque; De modo geral, as instalações não são adequadas, faltando iluminação, limpeza e organização; Na contagem física, alguns itens não coincidiram com as fichas de estoque enquanto outros já haviam saído sem que houvesse a baixa nos controles.
 9. RESULTADOS FISCAIS - Aumento do endividamento da Administração que chegou, no final do exercício, em R\$ 580.795.847,10, ou seja, 29,76% das RCL; Inadimplemento do Executivo local com o Fundo de Previdência Municipal, criando a um débito de R\$ 2.417.451,49, em prejuízo ao sistema previdenciário dos servidores

públicos do Município de São Bernardo do Campo.

10. ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES\INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL - Inobservância às disposições das Instruções nº 2/2007, em razão da não envio ou ainda da entrega intempestiva de inúmeros documentos devidos, assim como pela não prestação de informações relativas ao Sistema AUDESP;
11. SISTEMA AUDESP - Demonstrativos da prestação de contas da Municipalidade em dissonância com os documentos apresentados via sistema AUDESP, em descumprimento aos princípios da transparência, conforme artigo 1º, § 1º, da LRF, e o da evidenciação contábil, consoante artigo 83 da Lei Federal n.º 4.320/64.
12. MATÉRIA EXTRAORDINÁRIA - Resumem-se aos conteúdos dos expedientes em anexo, que tramitam em conjunto:

I - TC-043171/026/09 - Trata-se de denúncia anônima referente à anulação de dotação orçamentária no montante de R\$46.343.000,00, por meia da Lei Municipal nº 5.972/09, que seria destinada à construção do novo campus da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. A Autarquia informou que o cancelamento foi solicitado em decorrência da inexistência de recursos disponíveis para sua contraparte, acrescentando, ainda, que *"vem mantendo gestões junto ao Poder Executivo Municipal objetivando revisão do Convênio autorizado pela Lei Municipal nº 5.545/2005, que tem como objeto a execução do projeto Novo Campus"*. O expediente é de igual teor ao protocolado sob o número TC-040456/026/09, que acompanha o Balanço Geral do Exercício de 2009, da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo.

II - TC-044868/026/09 - Trata-se de comunicação do Executivo Municipal informando a realização de operações de crédito junto à Caixa Econômica Federal, cujo objeto é a execução de empreendimentos do Programa Pró-Moradia, no valor de R\$144.946.358,51. Conforme verificado pela fiscalização, *"os pedidos para realização das Operações de Crédito estavam em fase de análise da documentação junto à Secretaria do Tesouro Nacional, portanto, a Prefeitura ainda não havia assinado contrato com a Caixa Econômica Federal"*.

III - TC-004707/026/10 - Trata-se de comunicação do Executivo Municipal, por meio do Ofício nº SF4/422-061/2009, informando a existência de irregularidades na

"prestação de contas de subvenção concedida à entidade Grêmio Recreativo Cultural Escola de Samba Estação Primeira de Baeta Neves, para o CARNAVAL DE RUA 2009". Notificada para apresentar comprovação de gastos ou, alternativamente, promover a devolução do valor de R\$22.356,00, a entidade optou pelo ressarcimento dos cofres públicos, tendo, assim, sua prestação de contas considerada regular. A questão está sendo examinada em autos próprios dos Repasses ao Terceiro Setor, no TC-035280/026/10.

IV - TC-006220/026/10 - Trata-se de solicitação do Executivo Municipal de prorrogação de 60 (sessenta dias), para o encaminhamento dos dados ao sistema AUDESP, o que foi deferido. Posteriormente, por meio dos Ofícios de nº SF 32/02/10 e nº SF-32/03/10, a Prefeitura informou que encaminhou os balancetes de janeiro a dezembro de 2009 até 26.03.10, tendo, todavia, enviado intempestivamente os balancetes 13 e 14, relativos a 2009.

IV - TC-022398/026/10 - Trata-se de solicitação do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Diretoria de Execução dos Precatórios - *"sobre a aprovação ou rejeição das contas do Município de São Bernardo do Campo, no que afeta ao pagamento de precatórios relativo aos exercícios de 2008 e 2009, bem como, o montante integral da mora judicial acumulada até 2009"*.

V - TC-023254/026/10 - Trata-se de denúncia anônima referente a *"possíveis irregularidades praticadas na Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, relacionadas à aplicação de R\$3.200.000,00 para revitalização de imóvel cedido à Pia-Sociedade dos Missionários de São Carlos, para a instalação do Colégio Menino Jesus (Colégio Salete-Uniban), cuja área se encontra inativa há quatro anos, a qual, inclusive após a reforma será destinada à UFABC"*. O órgão de instrução apurou que *"para a manutenção do citado Colégio a Prefeitura firmou o Termo de Ata de Registro de Preços CLM.100.1 nº 001/2009 (Anexos II, IV, V e Memorial Descritivo), decorrente do Pregão nº 164/2008. O valor previsto para a reforma foi de R\$3.394.908,77, tendo sido empenhado no exercício de 2009 o valor de R\$3.184.806,00. Embora o imóvel reformado tenha por finalidade abrigar provisoriamente o Campus da*

Universidade Federal do Grande ABC (UFABC), a importância foi empenhada na dotação orçamentária do Ensino Fundamental".

VI - TC-003820/026/09 - Trata-se de comunicação do Executivo Municipal informando a realização de operações de crédito junto à Caixa Econômica Federal, cujo objeto é a execução de empreendimentos do Programa Pró-Moradia, no valor de R\$ 57.000.000,00. Conforme verificado pela fiscalização, *"com base no empréstimo obtido foi realizada a Concorrência nº 10.002/09, resultando no Contrato CLM.100.1 nº 269/2009, firmado com a Construtora OAS Ltda. (...)"*. As informações subsidiaram o relatório de fiscalização.

VII - TC-013947/026/10 - Trata-se de solicitação do Executivo Municipal, por meio do Ofício nº SF 332-017/2010, *"requerendo prazo para entrega dos Pareceres Conclusivos do exercício de 2009, relativos aos repasses financeiros efetuados às Entidades do Terceiro Setor decorrentes de Convênios, Contratos de Gestão e Termos de Parceria"*, o que foi, na oportunidade, deferido, tendo sido assim *"encaminhado os referidos pareceres"*.

VIII - TC-015348/026/10 / TC-013083/026/10 - Tratam-se de denúncia anônima referente a *"possíveis irregularidades cometidas na compra de materiais de cozinha utilizados na rede escolar do município de São Bernardo do Campo"*, visto que teriam sido gastos *"um valor de R\$7,4 milhões na aquisição de travessas, xícaras de porcelana, canecas de vidro, tigelas de louça, copos e pratos de vidro; para substituição do material plástico utilizado anteriormente nas escolas do município"*. O material de vidro e porcelana foi posteriormente recolhido, *"devido ao risco apresentado à segurança das crianças no manuseio"*. De fato, o órgão de instrução apurou que houve, no final de 2008, três processos de compra de material congênere, destinado à merenda escolar, porém, fabricados de polipropileno, *"que teriam sido entregues nos primeiros meses de 2009, quando foram colocados em uso"*. Não obstante, este material foi substituído por material proveniente de diversas compras realizadas por meio dos Pregões Eletrônicos nº 1072/2009, 1076/2009, 1081/2009 e 1078/2009, todos realizados em novembro,

aproximadamente 06 meses após o início da utilização do polímero. A fiscalização verificou que *"os itens de polipropileno, apesar de terem sido adquiridos aproximadamente um ano antes dos itens compostos por outros materiais, apresentam preço bastante inferior, além da maior segurança para o manuseio de crianças na faixa etária até 10 anos"*, conforme foi demonstrado por relatos acostados a fls. 544, *"feito pela Seção de Convênios"*. Durante o exercício subsequente, *"foi suspenso o uso dos pratos de vidro de todas as escolas da rede"*, tendo sido o material recolhido e substituído, porém, *"conforme e-mail da seção de pesquisas tecnológicas em alimentação da Prefeitura, as unidades entregues também apresentaram quebra, formando pedaços grandes e pontiagudos"*.

De outro lado, o Relatório de Instrução destacou a rigorosa observância dos limites legais de despesas, especialmente, no tocante à saúde e ao dispêndio com pessoal. Na educação, foram também regulares os percentuais de aplicação dos recursos originados do FUNDEB.

Desta sorte, diante dos apontamentos da Auditoria, a Autoridade Responsável, devidamente notificada, trouxe uma série de contrarrazões, a seguir sintetizadas:

- a) ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - No tocante às taxas de mortalidade, a Origem informou que *"o Município de SBC é signatário de dois compromissos que envolvem várias políticas de governo, incluindo a da saúde"*, explicando que foi assinado o *"PPAC 2009-2012: PROGRAMA PREFEITO AMIGO DA CRIANÇA"*, desenvolvendo-se *"seis estratégias adotadas e que orientam as ações desenvolvidas visando à prevenção e conscientização sobre gravidez na adolescência, e a promoção da saúde nesta faixa etária"*. Além disto, *"o Município também é signatário das metas do "ODM" - Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio, onde está incluída a questão da gravidez na adolescência como problema, não apenas da Saúde, mas também da Educação, Promoção Social e outras políticas (...)"*. Desta forma, concluiu que *"nada há de irregular na questão aventada pelo relatório"*, vez que os dados mostram taxas menores na Municipalidade quando comparados à região de governo e ao próprio Estado, além de ter sido demonstrado a

existência de um amplo conjunto de medidas voltado para gravidez precoce.

- b) DÍVIDA ATIVA - Em longa exposição, a Administração procurou demonstrar uma correta gestão do setor. Questionou também a comparação realizada pelo órgão de instrução, vez que considerou não ser, "eventualmente correto, comparar dados do Município de São Bernardo do Campo com os dados de municípios de menor porte econômico, como são os Municípios de Ferraz de Vasconcellos, Embu e Embu-Guaçu (...)". Além disto, explicou que a Lei Municipal nº 5970/2009, "que estabeleceu o Plano de Parcelamento Incentivado (...) previu uma série de medidas que equacionam a necessidade do Município com a capacidade de pagamento dos devedores, constituindo assim, uma forma racional e eficaz" para redução do estoque, de forma que, apenas no período de outubro a dezembro, foram recebidos, decorrente do programa, R\$ 17.076.121,04. Quanto ao número excessivo de funcionários autorizados a realizar a baixa da Dívida Ativa, discordou do apontamento, alegando que, além da proporcionalidade da quantidade de funcionários com a dimensão do Município, "sem qualquer exceção, todos os procedimentos que resultam em cancelamento de tributos ou rendas municipais estão vinculados à matrícula dos servidores, permitindo, a qualquer tempo, o levantamento de todos os acessos realizados, especialmente aqueles que tenham por finalidade efetuar cancelamentos". Assim, concluiu que, como resultado, foi possível detectar a realização de baixas indevidas pelo então servidor Roberto Toshiaki Mioyoshi, sem o necessário processo administrativo, o que resultou em sua exoneração, com a tomada de providências visando à recuperação dos créditos indevidamente cancelados.
- c) CIDE - Anunciou o saneamento da questão, com a utilização dos recursos recebidos.
- d) APLICAÇÃO NO ENSINO - A Autoridade Responsável argumentou ser incorreta a glosa de valores com despesas com alimentação, em virtude de não terem onerado recursos vinculados no Ensino, como teria apontado equivocadamente a fiscalização. De modo similar, quanto aos supostos gastos com o ensino superior, explanou que, "apesar de atualmente estar sendo utilizado também pela UFABC, o prédio do antigo Colégio Salete foi destinado à Secretaria da Educação para abrigar atividades de capacitação dos funcionários

do Magistério (...)", acrescentando ainda que "a utilização pela universidade (UFABC) é transitória, posto que a mesma está concluindo seu campus em São Bernardo do Campo", além de que, tendo retornado para a Municipalidade depois de um comodato de quinze anos, a realização de reformas no edifício era imperativa. No concernente à impugnação dos valores relativos aos professores de artes, justificou que "o procedimento de contratação foi fundamentado no inciso II do art. 24 da Lei de Licitações", o que foi feito, a fim de evitar-se "maiores gastos e proporcionando verdadeira economia processual (...)", emendando ainda que, a fiscalização, em nenhum momento apontou "a existência de eventual falha de instrução", tendo ainda considerado erroneamente os valores despendidos com o pagamento de impostos (ISS). Finalmente, no tocante à aquisição de automóveis para a ronda escolar, afirmou ser parte de "um programa de proteção exclusivamente voltado para os próprios afetados às Unidades Educacionais atualmente existentes no Município", havendo inclusive "um vínculo estreito dos guardas civis com a direção de cada unidade escolar, sendo os mesmos obrigados a registrarem sua presença em livro próprio da escola", configurando-se como uma atividade "perfeitamente adequada à manutenção de serviços vinculados ao ensino".

- e) LICITAÇÕES - Concernindo à ausência de parecer jurídico nos procedimentos de licitação, a Origem sustentou ser uma falha relevável, visto que "não houve qualquer anúncio da ocorrência de irregularidades nos procedimentos auditados, o que conduz à certeza da inoccorrência de prejuízo capaz de invalidar tais certames". Comunicou, porém, a tomada de providências para o saneamento da questão.
- f) EXECUÇÃO CONTRATUAL - Quanto à execução do Contrato nº 064/2007, afirmou que "a obra, de fato, encontrava-se paralisada na ocasião da visita (da fiscalização), em virtude da não obtenção dos recursos advindos do governo federal" que "estão sendo avaliados por perícia técnica e específica da Caixa Econômica Federal". Informou ainda que as obras foram retomadas em agosto de 2010, "para iniciação da compensação ambiental exigida pela Lei Municipal nº 4661/98 e Resolução SMA n 18/2007, bem como prosseguimento dos projetos executivos, que independem dos recursos advindos do governo federal". Por sua vez, explicou que a rasura na

assinatura do termo decorreu de sua elaboração no final de dezembro de 2009, tendo sido assinado apenas em janeiro, em função das festividades do ano novo e natal, o que não acarretou em qualquer prejuízo.

- g) PESSOAL - Anunciou a correção das impropriedades no quadro de pessoal da Secretaria de Segurança Urbana (Guarda Civil Municipal), visto que os cargos de Inspetor da Guarda Civil Municipal e de Subinspetor de Guarda Civil Municipal passaram a serem posições privativas de servidor concursado. A respeito dos cargos de Assistente de Diretoria e de Assistente Técnico Administrativo, sustentou observarem as determinações da Carta Magna, comunicando, porém, que irá alterar "a nomenclatura de assessor em lugar de assistente". Por fim, "os demais cargos deverão se adequar aos parâmetros constitucionais por meio da lei que criará, no âmbito do Município de São Bernardo do Campo, o Plano de Cargos e Carreiras e Salários e que deverá ser enviado à Câmara Municipal ainda em 2010".
- h) TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS - A Autoridade Responsável informou que "a Secretaria Municipal de Administração e Modernização Administrativa tem previsto um amplo trabalho para que sejam estabelecidos critérios e procedimentos comuns a todas as secretarias que, por suas peculiaridades, mantém sob sua gestão sub-almojarifados descentralizados do almoxarifado central, como é o caso da Secretaria da Educação", realçando que "este processo demanda tempo (...)". Acrescentou ainda que "resta perfeitamente reconhecida a necessidade da adoção de procedimentos tendentes a regularizar as questões relativas aos almoxarifados (...) mas também há de se reconhecer que a Administração Municipal está se empenhando para atualizar o cadastro de bens municipais, inclusive, determinar a padronização de procedimentos (...) o que está para ser concluído em breve".
- i) RESULTADOS FISCAIS - "Com base no limite definido pela Resolução 40/01 do Senado Federal (...) verifica-se que aparentemente não houve o crescimento de 112,71% da Dívida Consolidada Líquida do Município, apontado no Relatório de Auditoria". "Na realidade, pelos valores apurados no Relatório de Gestão Fiscal - 3º quadrimestre de 2009, ocorreu uma diminuição de 0,70% da Dívida Consolidada Líquida em comparação com os valores apurados no exercício de 2008". Por sua vez,

quanto reconheceu a inadimplência da Administração com o Fundo de Previdência Municipal, anunciando que *"providências pertinentes para a solução desta questão pendente serão adotadas oportunamente (...)"*.

- j) ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES\INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL - Por meio de uma longa exposição, buscou demonstrar que os prazos estabelecidos para o envio de documentos para o Sistema AUDESP são demasiadamente curtos. No caso da saúde, por exemplo, a Origem argumentou que, em função da necessidade de encaminhamento de dados para o Ministério da Saúde, consoante Portaria SAS n 85/2010, além do cumprimento das exigências da Lei Municipal nº 5.738/07 e do Decreto nº 16.271/08, *"pode-se constatar que o prazo médio de 10 dias corridos que antecede ao encerramento do mês é insuficiente para que a apresentação ocorra de forma clara, concisa e segura da fidelidade dos dados constantes da mesma"*. De toda sorte, anunciou que *"buscará, na medida do possível atender os prazos fixados nas instruções vigentes, a fim de ilidir apontamentos futuros dessa natureza"*. No que tange às discrepâncias entre os demonstrativos da prestação de contas da Municipalidade com os documentos apresentados via sistema AUDESP, alegou ter iniciado *"a remessa de dados eletrônicos via AUDESP no exercício de 2009"*. *"Tal tarefa revestiu-se de alta complexidade, haja vista o volume de receitas e, por conseguinte, de informações deste município e a necessidade do desenvolvimento de sistema de informações integrado com a execução orçamentária, financeira e patrimonial"*, ressaltando que *"a partir deste exercício esta questão será equacionada, haja vista a padronização da interpretação e a parametrização das informações em consonância com a metodologia de cálculo elaborada pelos técnicos desse Tribunal de Contas"*. A Origem esclareceu ainda que *"há diferenças entre a interpretação dada pelas entidades da administração indireta e o tratamento dispensado pelo AUDESP"*, muito embora esteja *"envidando esforços no sentido de eliminar tais distorções para o fechamento das contas deste exercício de 2010, em face do entendimento da metodologia empregado pelo AUDESP, afim de que a prestação de contas reflita exclusivamente os saldos apurados no fechamento contábil"*.

Nestes termos, em confronto com as anotações da Auditoria e demais elementos que compõem a instrução, o órgão técnico da Casa manifestou-se conclusivamente.

A Secretaria Diretoria Geral destacou o atendimento dos limites constitucionais relativos à saúde e às despesas com pessoal, além do bom resultado orçamentário, com a obtenção de um superávit de 3,56%, inexistindo, inclusive, dívida líquida de curto prazo.

De outro lado, o órgão técnico considerou que as incongruências nas informações prestadas via Sistema AUDESP afrontam "o Comunicado SDG nº 34/2008", alvitando assim recomendações. Solução idêntica propôs quanto à falta de utilização dos recursos da CIDE, concluindo que, "no que toca às demais falhas, ensejam recomendações para que sejam observadas as disposições legais pertinentes a cada uma". Desta forma, manifestou-se pela emissão de parecer favorável.

De toda a sorte, a Administração comportou-se da seguinte forma, no que concerne à condução dos setores fundamentais de gestão, bem como, aos principais índices econômico-financeiros:

1. O Setor Educacional foi contemplado com 29,28% da Receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, a Prefeitura investiu 84,63% da receita do FUNDEB.
3. Dos recursos advindos do FUNDEB o Município aplicou sua integralidade.
4. Em favor do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde Pública, aplicou a Administração o equivalente a 20,49% do Produto da Arrecadação de Impostos Diretos e Transferências Constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos, da ordem de 36,44% da Receita Corrente Líquida, manteve-se dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
6. O resultado da Execução Orçamentária evidencia superávit de R\$ 59.444.770,52, equivalente a 3,56% da Receita Arrecadada.
7. O resultado Financeiro do exercício foi positivo no valor de R\$ 41.630.907,66. Esse resultado revelou-se um expressivo crescimento de 307,93%, em relação ao exercício anterior, cujo resultado havia sido de 10.205.298,37.

8. O resultado Econômico, em relação ao exercício anterior, foi inferior em 9,77%, vez que o superávit de R\$ 283.504.519,01 do exercício antecedente passou para R\$ 255.803.388,29.
9. O resultado Patrimonial do exercício foi positivo em R\$ 2.883.964.484,03, ampliando em 13,98% o superávit de R\$ 2.628.161.095,74, registrado no exercício anterior.
10. A dívida consolidada líquida da Municipalidade representa a cifra de R\$ 580.795.847,10, ou seja, 29,76% da receita corrente líquida.
11. Aos Agentes Políticos - Prefeito, Vice-Prefeito e Diretores Municipais - atribuíram-se, a título de subsídio, valores consentâneos com a Lei de fixação.

É o resumo do necessário.

galf.

PRIMEIRA CÂMARA
ITEM: 84

SESSÃO: 13/09/11
TC-000353/026/09

Contas anuais, atinentes ao exercício de 2.009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO.

Na verificação das contas, ficou comprovado que a Administração direcionou os recursos obtidos durante o transcorrer do exercício, na seguinte conformidade:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	29,28%	Mínimo = 25%
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, III)	20,49%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	36,44%	Máximo = 54%
Utilização dos recursos do FUNDEB (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100,00%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Despesas com remuneração do magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	84,63%	Mínimo = 60%

De maneira preliminar, observa-se que Administração atendeu aos dispositivos legais referentes às aplicações de recursos nos setores de saúde, de educação e de pessoal, tendo sido igualmente positivo o resultado orçamentário.

Não obstante, conforme se depreende do levantamento do órgão de instrução, na gestão do Executivo Municipal foi observada uma série de falhas, merecedoras de comentários em especial.

Em primeiro lugar, no tocante à dívida ativa, são satisfatórios os argumentos apresentados pela Origem, não parecendo excessivo o número de servidores autorizados a baixar créditos da dívida ativa, tendo em vista o porte do Município. Além disto, são adequadas as medidas anunciadas, visando à redução do estoque.

De toda forma, conforme ensina Hely Lopes Meirelles, "a cobrança da dívida ativa municipal é geralmente descuidada pelas Administrações locais, que estimulam, assim, a impontualidade dos contribuintes no recolhimento dos débitos fiscais, debilitando cada vez mais a arrecadação de receita, como tem sido assinalado pelos mais autorizados financistas ao reclamarem maior atenção dos prefeitos para questão de tal relevância".

A concessão de condições facilitadas de pagamento de valores devidos implica, em médio e longo prazo, um estímulo para a inadimplência, justamente por premiar o devedor, não podendo ser a única providência efetiva adotada pela Administração. De fato, o estoque total da dívida ativa de São Bernardo do Campo alcança expressivos R\$ 1.701.016.253,07, ou seja, 128,58% do total das receitas de impostos - valor demasiadamente alto. Por conseguinte, devem ser tomadas medidas adicionais, a fim de reduzir substantivamente o montante a se receber.

Em prosseguimento, no que tange à falta de utilização dos valores decorrentes da CIDE, a Origem prontificou-se a sanear os lapsos encontrados, demonstrando sua utilização no exercício subsequente. Considero, portanto, superada a falha.

No tocante à educação, observo inicialmente que a fiscalização glosou a soma de R\$ 25.075.387,26 por serem referentes a despesas com a alimentação de alunos. No entanto, conforme demonstrou a Origem, tais despesas não foram realizadas com recursos vinculados da educação, devendo, pois, ser afastada a impugnação.

Ademais, devem também ser reintegrados os valores despendidos com docentes de artes, tendo em vista a obrigatoriedade da disciplina nos diversos níveis da educação básica, como determinado no §2º, do artigo 26, da Lei Federal nº 9394/1996.

Raciocínio idêntico, porém, não se aplica à glosa de R\$ 3.184.806,00, relativa à soma despendida com a reforma de edifício utilizado atualmente pela Universidade Federal do ABC. Em que pesem os argumentos apresentados, a nobreza da iniciativa, o Executivo Municipal não logrou comprovar o uso das instalações para capacitação de servidores do ensino. Com efeito, a importância investida,

durante o exercício em apreciação, gerou claramente benefícios apenas para o Ensino Superior, não devendo logo ser incluída no cálculo da aplicação no setor.

A respeito da soma gasta com a aquisição de veículos para a ronda escolar, não se pode negar o fato de que a ação do Poder Público gera maiores benefícios justamente quando realizada de maneira integrada. Todavia, a mera intersecção da educação com outras áreas da Administração não implica automaticamente que todo o dispêndio seja computado no ensino.

Inequivocamente, a presença de um guarda civil impacta positivamente a qualidade do ensino público, ao permitir melhores condições para o funcionamento da unidade escolar. Porém, tal profissional continua exercendo atividades típicas de segurança pública, não correspondendo a despesas próprias da educação. Mantenho, pois, a glosa.

Desta forma, a aplicação na área da educação foi correspondente a 29,28% das Receitas Correntes Líquidas, tendo sido plenamente observado os limites constitucionais do setor.

Por sua vez, quanto à qualidade do ensino ofertado pela rede municipal, verifica-se que a Administração atingiu a meta fixada para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, pelo Ministério da Educação. Entretanto, em relação à média da rede privada de ensino do Estado de São Paulo, há ainda um substantivo hiato de qualidade, devendo ser intensificado os esforços visando reduzi-lo. Os dados estão expostos na Tabela 02.

Tabela 02

Ensino Fundamental						
	IDEB Observado			Metas Projetadas		
Ano	2005	2007	2009	2007	2009	2011
Anos Iniciais São Bernardo do Campo	4,9	5,1	5,6	4,9	5,3	5,6
Anos Iniciais Média Rede Privada	6,5	6,4	7,2	6,6	6,8	7,1
Hiato	1,6	1,3	1,6	1,7	1,5	1,5

Além disto, consoante levantamento da Auditoria, aproximadamente 11,16% dos 2123 professores atuantes nos anos iniciais do Ensino Fundamental possui

formação superior. No Ensino Infantil, este número é ainda mais elevado, chegando a 18,93% de um universo de 1627 docentes.

Inequivocamente, o preparo de um educador 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.

Em continuidade, concernindo à saúde, no que tange aos aspectos operacionais, verifica-se que a Municipalidade registrou uma taxa de mortalidade infantil ligeiramente superior ao índice da Região Metropolitana de São Paulo, assim como do próprio Estado. A situação é retratada na Tabela 03.

Neste aspecto, é preciso salientar que a média do Estado e, mormente, da Região em que está localizado o Município de São Bernardo do Campo, são valores de referência para o balizamento das políticas públicas da Administração. 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.

Há, portanto, necessidade de maiores esforços visando melhorar a situação da saúde pública.

Tabela 03

Dados	2006	2007	2008	2009		
				SBC	RMSP	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	13,12	11,94	12,20	12,68	12,35	12,48
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	115,56	104,69	117,82	97,98	122,44	123,27
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3.189,13	3.152,01	3.017,62	3.184,90	3.507,82	3.567,64
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	6,39	5,71	5,67	5,54	6,47	7,22

No concernente às irregularidades apontadas nos procedimentos licitatórios, considero satisfatórios os argumentos apresentados pela Origem. Entendimento análogo é observado quanto às justificativas apresentadas sobre as impropriedades apontadas nos setores de tesouraria, de almoxarifado e de bens patrimoniais, assim como no que tange ao cumprimento dos prazos de encaminhamento de documentos ao sistema AUDESP.

No que tange aos cargos providos em comissão, por seu turno, vejo que, pelo conjunto de atividades apontado pelo órgão de instrução, que, efetivamente, não se enquadram no enunciado do inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal, sendo comuns à rotina Administrativa do Executivo, apesar da nomenclatura de "Assessor". De fato, não é difícil perceber, efetivamente, que as atribuições aos respectivos titulares se confundem com atividades rotineiras da Administração, e, portanto, perfeitamente executáveis por servidores efetivos, nomeados em virtude de concurso público. Com efeito, as funções exercidas pelos servidores em comissão - Assistente de Diretoria, Assistente Técnico Administrativo, Auxiliar Técnico, Fiscal Revisor de Posturas e Comércio, Atendente de Obras Particulares, Analista Econômico Financeiro, Auxiliar de Divulgação, Auxiliar de Edição, Técnico Operacional, Agente de Ações Comunitárias, Operador do Sistema Eletrônico de Compras, Monitor para Atividades Ligadas à Juventude, Auditor de Obras Particulares, Líder de Transportes e Sistema Viário - SMT, Subinspetor de Guarda Civil Municipal, Agente Contábil, Analista de Controladoria, Revisor de Obras Particulares - não exigem qualquer especialidade, responsabilidade extraordinária, 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 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 decisão de 12.05.2010, 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.

Neste sentido, é positiva a posição da Origem no sentido do reconhecimento da necessidade de se adequar o quadro de pessoal da Administração Municipal ao regramento constitucional, conforme anunciou, informando a intenção de enviar projeto de lei versando sobre o plano de cargos, carreiras e salários. De toda sorte, ratifico os termos do relatório, reiterando a urgência da reestruturação do quadro de pessoal, de forma a possibilitar a manutenção de servidores em comissão na estreita conformidade do disposto no inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal. Como resultado, recomendação alcançará o órgão de origem.

No mais, inexistem impropriedades cuja dimensão seja suficiente para o comprometimento das contas. No mérito, o desempenho operacional satisfatório nas áreas da educação e da saúde, assim como o cumprimento dos limites de gastos determinados pela legislação, são itens decisivos.

Destarte, voto no sentido de emissão de PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2.009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO, exceção feita aos Atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício, dirigido ao órgão de origem, transmitindo-se-lhe as recomendações seguintes:

a) que tome medidas visando ao aumento da qualidade do ensino ofertado na rede municipal de ensino, reduzindo o hiato existente em relação à educação oferecida pelo setor privado;

b) que amplie os investimentos na qualificação do professorado;

c) que intensifique os esforços visando à redução da mortalidade infantil, dando especial ênfase no atendimento à população mais carente;

d) que promova medidas voltadas para a reestruturação do quadro de Pessoal, de modo a possibilitar que nele permaneçam cargos em comissão na exata conformidade do disposto no inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal;

e) que procure corrigir, na medida do possível, eventuais falhas e irregularidades pendentes dentre as consignadas no relatório de Auditoria, devendo a Administração, doravante, proceder de modo a evitar que se repitam idênticos deslizes, mediante a plena e fiel observância às normas disciplinadoras de cada medida ou procedimento no qual foram verificadas falhas, equívocos ou errônea interpretação do regramento respectivo.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
Conselheiro

galf.