



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 20/08/13

103 TC-001495/026/11

Prefeitura Municipal: Alambari.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Sandro de Jesus de Camargo.

Advogado(s): José Benedito Machado, Juliano Ramos Teixeira e outros.

Acompanha(m): TC-001495/126/11.

Procurador(es) de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

Fiscalizada por: UR-9 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-9 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as contas anuais atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ALAMBARI.

1.2. A conclusão do laudo de fiscalização, elaborado pela Unidade Regional de Sorocaba – UR-9, apresentou, em síntese, ressalvas aos seguintes aspectos:

- i. **PLANEJAMENTO** – Inobservância aos princípios da transparência e do planejamento na elaboração do PPA, LDO e LOA; incompatibilidade entre os programas e ações previstos nas peças de planejamento;
- ii. **RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA** - Déficit orçamentário sem lastro financeiro; abertura de créditos adicionais em percentual superior à inflação estimada para o período;
- iii. **DÍVIDA ATIVA** - Os dados contabilizados divergem dos registros apresentados pelo setor de tributação;
- iv. **ENSINO** - Falhas na contabilização das receitas e despesas relacionadas ao FUNDEB;
- v. **TESOURARIA** - Falhas envolvendo a contabilização, no ambiente eletrônico, dos saldos bancário e contábil das contas conciliadas em tesouraria;
- vi. **ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS** - As peças de planejamento, os balanços do exercício e o parecer prévio do Tribunal de Contas não foram divulgados na página eletrônica do Município; não foram elaborados os relatórios de controle interno;



- vii. **FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP** - Falhas na escrituração de valores informados na prestação de contas;
- viii. **PESSOAL - Cargos em comissão** - Provimento de cargos em comissão, cujas características não se relacionam com as atribuições de direção, chefia e assessoramento;
- ix. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** – Remessa intempestiva de documentos ao Sistema AUDESP; inobservância ao art. 2º, *caput* e § 15, das Instruções nº 02/08 deste E. Tribunal de Contas.

1.3. A autoridade responsável exerceu o contraditório, mediante o oferecimento de esclarecimentos, procurando afastar, ou justificar, as impropriedades consignadas no relatório de fiscalização.

1.4. Sob os aspectos contábeis, a Assessoria Técnica, ao analisar a gestão orçamentária, consignou que o desequilíbrio orçamentário ocorrido no exercício resultou integralmente em despesas de capital. O déficit orçamentário onerou a conta investimentos, o qual, sob o enfoque econômico, traduz-se em enriquecimento do erário.

Entendeu o Órgão Técnico que referido déficit, de 5,15% das receitas arrecadadas, pode ser considerado aceitável pela Corte, tendo em vista que os demais indicadores econômicos não comprometem a execução orçamentária do exercício seguinte.

Destacou que o passivo financeiro decorre, principalmente, de restos a pagar de R\$ 1.637.697,17, ou seja, dívida com vencimento de curto prazo.

Do citado valor, R\$ 1.517.316,59 refere-se a restos a pagar não processados, evidenciando como aceitável a justificativa apresentada pela Origem de que o desequilíbrio se deveu integralmente ao fato de os governos estadual e federal não terem repassado no exercício os valores correspondentes aos convênios firmados.

Ao considerar que tanto o déficit da execução orçamentária como o resultado financeiro se encontram em patamares passíveis de serem



administrados, e, ainda, o aspecto positivo do registro de investimento realizado em 13,06%, em relação à RCL, superior aos déficits registrados, concluiu como sendo razoáveis os índices de solidez da economia do Município.

Quanto a esses aspectos, posicionou por não haver restrição para emissão de parecer favorável às contas.

1.5. No âmbito jurídico, o Órgão Técnico asseverou que as impropriedades relativas à dívida ativa; divulgação dos atos de gestão; controle de saldos bancários e tesouraria, e informações reclamadas ao sistema Audeps merecem ação corretiva.

A questão dos cargos em comissão não obsta a emissão de parecer favorável porque faltas similares vêm sendo corrigidas pelo Ministério Público do Estado, mediante termos de ajustamento de conduta.

Nesses termos, a Assessoria Técnica e sua Chefia opinaram pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas.

1.6. No mesmo sentido posicionou-se o Ministério Público de Contas, com as seguintes ressalvas:

- não disponibilização das peças de planejamento, balanços e parecer prévio;
- falta de um sistema de controle interno estruturado e efetivo;
- divergências entre os dados obtidos *in loco* e os encaminhados ao sistema Audeps, em relação à dívida ativa, ensino e tesouraria, e
- ausência de regramento definindo as atribuições dos cargos em comissão.

Propôs, ademais, recomendações à Origem para que:

- aprimore as peças de planejamento, prevendo indicadores que permitam a real aferição do desempenho estatal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- edite o plano de gestão integrada de resíduos sólidos;
- envie tempestivamente as informações ao sistema Audeesp.

1.7. A Secretaria-Diretoria Geral manifestou-se, igualmente, pela emissão de parecer favorável.

Destacou que, na análise das contas de 2010 da Prefeitura Municipal de Alambari, verificou-se um déficit orçamentário de 6,29% e, ainda assim, esta Corte emitiu parecer favorável à aprovação dos demonstrativos (TC-3023/026/10).

Diante disso, considerou que o déficit de execução orçamentária de 5,15%, ora apurado, ainda não enseja a rejeição das contas, na medida em que o déficit financeiro do exercício, de R\$ 1.094.513,07, corresponde a apenas 1,16 mês de arrecadação, não comprometendo exercícios futuros. Sugeriu, contudo, que se imponha firme advertência ao Executivo para produzir superávits orçamentários, de modo a reduzir paulatinamente o passivo de curto prazo.

No que se refere ao quadro de pessoal, observou duas impropriedades: o excesso de ocupantes de cargos em comissão e a ausência de lei complementar definidora das atribuições de cada um dos cargos.

Considerando que a matéria já foi objeto de recomendação nas contas de 2009 e 2010, aquela, inclusive, publicada em 13/07/2011, propôs severa advertência, sob pena de emissão de parecer desfavorável futuramente, para que sejam iniciados estudos visando à reestruturação do quadro, com atribuições e funções bem definidas.

É o relatório.



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ALAMBARI.

2.2. Extrai-se dos autos que a Administração direcionou os recursos obtidos de maneira que os principais investimentos ficaram assim distribuídos:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	27,26%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	61,63%	Mínimo = 60%
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
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	25,27%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, “b”)	46,42%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal		
O Município não possuía precatórios para pagar no exercício.		
Encargos sociais: houve recolhimentos		

Preliminarmente, verifica-se que os setores de Ensino e Saúde mereceram investimentos em volumes de recursos superiores aos mínimos obrigatórios, e a despesa com Pessoal foi inferior ao limite legal.

2.3. No setor de economia e finanças, apurou-se déficit da execução orçamentária da ordem de R\$ 608.622,20, equivalente a 5,15% da receita arrecadada, sem amparo em superávit financeiro do exercício anterior, ocasionando uma situação de desequilíbrio, uma vez que esse resultado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



interferiu negativamente nos demais, especialmente, no resultado financeiro do exercício que ora se examina.

Com efeito, o resultado financeiro deficitário aumentou em 124,61%, passando de R\$ 487.302,76, em 2010, para R\$ 1.094.513,07, em 2011.

Por sua vez, o resultado patrimonial do Município sofreu uma redução de 2,06%.

Sobre a questão, o Responsável alegou que em momento algum ficou comprovado dolo por parte do Executivo; que vários investimentos foram feitos, e que a diminuição expressiva do repasse tanto dos governos Estadual e Federal prejudicou as contas municipais, já que o Município depende desses repasses.

Em que pesem os argumentos suscitados, não me parece que a Administração efetivou uma boa condução fiscal.

Isso porque não procedeu à contenção de despesas preconizada no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, tal qual consignou a equipe de fiscalização, haja vista que não promoveu a limitação de empenho necessária para evitar o desequilíbrio orçamentário, embora, no exercício anterior, o resultado financeiro já tenha sido deficitário, e esta Corte tenha alertado a Administração, por 05 vezes durante o exercício, sobre o descompasso entre receitas e despesas.

Aliás, houve déficits orçamentários nos 03 últimos exercícios (2008, 2009 e 2010), correspondentes a 8,14%, 0,26% e 6,29%, respectivamente, e, mesmo assim, a Administração não se preocupou em reverter essa sequência.

Ademais, não obstante o passivo financeiro do Município ser preponderantemente composto de empenhos inscritos em restos a pagar, no montante de R\$ 1.637.697,17, dos quais R\$ 1.517.316,59 referem-se a restos a pagar não processados, não há nos autos qualquer notícia de cancelamento.

Sabe-se que, de acordo com a jurisprudência da Corte, a falta de repasse, ao Município, de valores empenhados por força de convênios



firmados com as esferas estadual e federal justifica a ausência de liquidez frente aos compromissos de curto prazo. No entanto, deixou a Autoridade responsável de trazer à colação a documentação comprobatória desse fato, tais como cópia dos ajustes firmados, informações acerca do órgão concessor, do objeto, do valor recebido e a receber, do montante empenhado e de **quando houve liquidação**, da cifra a despendar no ano seguinte, bem como da importância que já foi objeto de prestação de contas.

Assim, apesar da Administração ter realizado gastos de capital da ordem de 13,06% da receita corrente líquida, superior aos últimos déficits orçamentários registrados, e mesmo que contas dos exercícios precedentes tenham recebido o beneplácito da Corte, tenho que, desta vez, o desequilíbrio, ao patamar de 5,15%, não pode mais ser tolerado, contaminando a totalidade dos demonstrativos em apreço.

De qualquer forma, cabe recomendar à Origem que envide esforços na obtenção de superávit orçamentário nos próximos exercícios, para neutralização do déficit financeiro acima demonstrado.

2.4. Na área de pessoal, especificamente em relação à estrutura funcional da Municipalidade, a análise evidencia, inicialmente, que a legislação de criação dos cargos em comissão não estabelece as atribuições dos mesmos, ausência que remete à falta de transparência dos atos da Administração e prejudica a conclusão desta Corte sobre a correta caracterização dos cargos em comento.

Como se não bastasse, o quadro de pessoal contém uma quantidade expressiva de cargos em comissão, especialmente os que levam a nomenclatura de *assessoria*, sem qualquer prova de que se revistam das características de direção, chefia e assessoramento preconizadas no artigo 37, V, da Constituição Federal.

Como exemplificou a equipe de fiscalização, cargos como o de Assessor de Corporação Musical, Assessor de Expediente de Diretoria, Assessor Técnico Administrativo, Assessor Técnico de Tributos, Assessor Técnico Desportivo, entre outros, podem estar desenvolvendo atividades técnico-operacionais, diferentes daquelas que condizem às de um cargo em comissão, como previsto no dispositivo constitucional mencionado, porque se trata de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



lista extensa de cargos em comissão inerentes a estruturas/órgãos mais complexos, com mais níveis hierárquicos, que comportariam sua criação.

Embora desprovidos de norma regulamentadora das atribuições, como se vê, a própria estrutura administrativa da Prefeitura de Alambari, que é de porte pequeno, com um quadro de apenas 259 funcionários providos, é um indicador de tal incongruência, na medida em que o Município possui uma população de pouco mais de 5.000 habitantes.

Corroborar o fato dos médicos que prestam os serviços de saúde na Municipalidade ocuparem cargos em comissão de Gerente de Unidade de Saúde, enquanto os 06 cargos existentes de Médico (efetivos) permaneceram vagos.

Outro fator indica tal incompatibilidade, que inclusive deve ser alvo de revisão pela Origem: existem 232 cargos efetivos e 95 cargos em comissão, sendo que 172 e 87, respectivamente, encontram-se preenchidos. Enquanto a ocupação de efetivos, em relação ao quadro existente, representa 74,1%, a de cargos em comissão corresponde a 91,5%.

Preocupa, portanto, o número de servidores ocupantes de cargos em comissão representar 33,5% do total de servidores providos no quadro de pessoal, uma situação no mínimo anômala, pois essa proporção tão elevada denota a falta de eficiência, eficácia e economicidade da ação estatal.

Não são plausíveis as explicações da autoridade responsável de que recebeu essa herança do seu antecessor e, dada a premência da continuidade dos serviços públicos, não houve condições de prontamente realizar concurso público e promover mudanças no quadro de pessoal.

Com efeito, a matéria já vem sendo objeto de recomendação desta Corte, ao menos, desde o exercício de 2008 (TC-2160/026/08), cuja publicação no D.O.E. ocorreu em 10/04/2010, tempo suficiente para que a atual gestão, já em seu terceiro ano à frente do Executivo, regularizasse, ainda que em parte, a situação, o que não ocorreu.

O relatório das contas de 2009 (TC-625/026/09), que apontava fuga ao concurso público e excesso de comissionados, cuja decisão da C. Primeira



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Câmara, publicada em 13/07/2011, também determinara à fiscalização que se certificasse das providências anunciadas.

Mesmo tendo promovido, conforme alegação, o Concurso Público nº 01/2011 para contratação de Agentes Comunitários de Saúde, Artífice, Coletor de Lixo, Coveiro, Jardineiro Monitor, Psicólogo, entre outros, a quantidade de cargos em comissão, nos exercícios de 2009, 2010 e 2011, manteve-se sempre excessivo e próximo ao limite das vagas existentes.

Ainda, durante a gestão, iniciada em 2009, houve um incremento de cargos em comissão no quadro de pessoal:

QUADRO DE PESSOAL – EXERCÍCIO	Cargos em comissão existentes	Cargos em comissão providos
2009	93	90
2010	94	88
2011	95	87

O conjunto desses fatos na área de pessoal, a exemplo da situação das finanças, também compromete as contas que ora se examina.

Faz-se necessário, no particular, encaminhar ofício ao Ministério Público Estadual, noticiando as impropriedades ora relatadas, ante a patente violação ao artigo 37, II, da Constituição Federal, sem prejuízo de se recomendar à Origem que adote as medidas voltadas a dar a devida transparência às atribuições de todos os cargos, as quais devem estar fixadas em lei, atentando, ainda, para que no quadro de pessoal permaneçam cargos em comissão apenas para desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento.

2.6. Quanto aos demais apontamentos, alguns foram solvidos pela defesa e outros podem ser relevados, recomendando-se à Origem que não reincida nas falhas constatadas nos itens: “planejamento”; “dívida ativa”; “ensino”; “tesouraria”; “análise do cumprimento das exigências legais”; “fidedignidade dos dados informados ao sistema Audep”, e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e recomendações do Tribunal”.



2.7. Dirigindo, agora, a atenção para uma questão de fundamental importância no âmbito do Município, especificamente, sobre a qualidade do gasto público em suas áreas de atuação, nota-se certa ineficiência no setor educacional.

No exame do desempenho do sistema de ensino de 2011, último estudo revelado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, verifica-se que a nota dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental ficou abaixo das notas dos alunos do sistema estadual de ensino:

	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - IDEB							
	Anos iniciais do Ensino Fundamental				Anos finais do Ensino Fundamental			
	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
	2009	2011	2009	2011	2009	2011	2009	2011
Redes:								
Municipal Brasil	4,4	4,7	3,8	4,2	3,6	3,8	3,3	3,5
Privada Brasil	6,4	6,5	6,3	6,6	5,9	6,0	6,0	6,2
Estadual São Paulo	5,4	5,4	4,9	5,3	4,3	4,3	4,0	4,2
Estadual Município	-	-	-	-	4,4	4,6	3,5	3,7
Município	5,2	5,2	4,7	5,1	-	-	-	-

Ainda no setor educacional, segundo as informações prestadas ao Sistema SIAPNet, o Município possui uma população de 1.101 indivíduos entre 0 a 14 anos, pertencentes, conseqüentemente, à faixa escolar do ensino infantil e fundamental, ao passo que o número de matrículas nas escolas localizadas no Município soma 685 alunos, uma representação de apenas 62% dessa faixa populacional.

Em que pese o investimento de 27,26% de impostos no ensino, salvo se a diferença refletir alunos matriculados em escolas particulares, os dados acima podem indicar uma deficiente aplicação destes recursos, o que merece atenção dos Administradores nos exercícios futuros.

Deverá, também, a Origem atentar ao seu sistema de planejamento, no sentido de adequar suas ações, perseguindo melhores notas nos próximos estudos do INEP, com vistas a alcançar, ao menos, a nota dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental do sistema estadual de ensino.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



No que tange à área da saúde, observa-se que os dispêndios culminaram com uma aplicação bem acima do mínimo estabelecido, mais de 25% de suas receitas de impostos, mas que, também, não se traduziram em resultados satisfatórios, demonstrando uma situação um tanto mais preocupante.

É que as taxas de mortalidade da população infantil, na infância, de jovens e de idosos se situaram acima do observado na região de governo, bem como do Estado de São Paulo:

Dados	2011		
	Alambari	RG de Itapetininga	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	27,78	11,25	11,55
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	27,78	13,59	13,35
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	174,11	106,06	119,61
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	4.729,73	3.924,32	3.611,03
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	6,94%	7,95%	6,88%

Assim, recomendação para que aprimore as políticas públicas na educação e na saúde é medida que se impõe, pois a utilização de recursos públicos deve ser diretamente proporcional aos efeitos causados pelas políticas adotadas.

2.8. Ante o exposto, VOTO no sentido da emissão de Parecer DESFAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ALAMBARI, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao órgão de origem, recomendando-lhe que:

- envie esforços na obtenção de superávit orçamentário nos próximos exercícios, para neutralização do déficit financeiro verificado;
- adote as medidas voltadas a dar a devida transparência às atribuições de todos os cargos, as quais devem estar fixadas em lei, atentando, ainda, para que no quadro de pessoal permaneçam cargos em comissão apenas para desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento;
- evite a reedição das falhas apontadas nos itens: “planejamento”; “dívida ativa”; “ensino”; “tesouraria”; “análise do cumprimento das exigências legais”; “fidedignidade dos dados informados ao sistema Audesp”, e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e recomendações do Tribunal”.

Deverá constar do ofício, também, recomendação para que a Origem se empenhe no sentido de melhorar as notas dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental, objetivando alcançar, ao menos, as notas dos alunos do sistema estadual de ensino e reduzir, na área da saúde, as taxas de mortalidade infantil, na infância, de jovens e de idosos.

Oficie-se ao Ministério Público do Estado de São Paulo, informando-lhe sobre as ocorrências verificadas no quadro de pessoal (cargos em comissão). Deverão acompanhar o ofício cópia de fls. 17, 32/33 e 34/35 dos autos e de fls. 127/130 do anexo, além do relatório e voto.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO