



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 02/07/13

64 TC-000924/026/11

Prefeitura Municipal: Estrela d'Oeste.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Ana Aparecida Gomes.

Advogado(s): Bruna Parizi.

Acompanha(m): TC-000924/126/11 e Expediente(s): TC-000087/011/12.

Fiscalizada por: UR-11 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-11 - DSF-II.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as contas anuais atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTRELA D'OESTE.

1.2. A conclusão do laudo de fiscalização, elaborado pela Unidade Regional de Fernandópolis, apresentou, em síntese, ressalvas aos seguintes aspectos:

- i. **PLANEJAMENTO** – percentual de abertura de créditos suplementares superior à previsão inflacionária; Município não editou Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; Programas e Ações: relatório de atividades trata os programas informados como totalmente exitosos no cumprimento das metas, sem comprovar a veracidade das informações; ações traçadas de forma generalista, dificultando a análise dos dados; incoerência entre alguns indicadores e suas unidades de medida;
- ii. **RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA** – abertura de créditos adicionais no exercício nos montantes de R\$ 1.315.165,00, por suplementação, e de R\$ 3.102.045,82, como créditos especiais, totalizando R\$ 4.417.210,82, correspondentes a 26,11% da receita inicialmente prevista;
- iii. **DÍVIDA ATIVA** - queda no índice de recebimentos e grande aumento na inscrição de valores;



- iv. **DESPESA DE PESSOAL** - gastos no 1º quadrimestre ultrapassaram a margem prudencial; gastos com terceirização não computados pela Origem como despesa de pessoal;
- v. **PRECATÓRIOS** - divergência entre os saldos de precatórios no balanço patrimonial e o mapa de precatórios; um dos precatórios sem nenhum pagamento no exercício; valor parcial pago de um dos precatórios é inferior ao pagamento informado no mapa; valor pago inferior à média provisionada dos anos anteriores;
- vi. **ENCARGOS SOCIAIS** - não houve nenhum recolhimento do FGTS para os professores contratados por prazo determinado;
- vii. **DESPESAS** - ADIANTAMENTOS: despesas com refeições são comprovadas com notas fiscais de histórico genérico e valores que chamam a atenção pela uniformidade constante e pelo arredondamento; **Despesas sem licitação** - foram adquiridos sem licitação diversos produtos de uso na área da Saúde, como medicamentos e material hospitalar, num montante de R\$ 95.222,08;
- viii. **TESOURARIA** – segundo Termo de Verificação, quatorze talonários de cheques contendo folhas sem preenchimento de valores, mas previamente assinadas, ora pela Prefeita Municipal, ora pelo gestor do Fundo Municipal de Saúde, e, em alguns casos, por ambos;
- ix. **LICITAÇÕES** - FALHAS DE INSTRUÇÃO: **TOMADA DE PREÇOS Nº 02/2011**^o - da Qualificação Técnica - Edital exige que o proponente possua engenheiro em seu quadro permanente. A exigência não encontra respaldo na legislação alusiva, bem como ofende a Súmula 25 do TCESP; **TOMADA DE PREÇOS Nº 05/2011** - da Qualificação Técnica, obriga a empresa postulante a contar com um engenheiro civil em seu quadro técnico, pois só assim estaria habilitada a realizar a visita técnica à obra; exige também que a empresa possua em seu quadro permanente um “*profissional de nível superior*”



- habilitado, detentor de atestado e de ter executado obra de características semelhantes ao objeto da presente licitação”, no que ofende as Súmulas 23 e 25 do TCE/SP;*
- x. **ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS** – página eletrônica do Município não tem divulgado PPA, LDO, LOA e pareceres prévios do TCE/SP;
- xi. **FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP** - Constatadas divergências dos saldos informados quanto a gastos da Saúde e a precatórios;
- xii. **PESSOAL** - os servidores municipais que fazem jus à sexta parte têm recebido o benefício sobre o salário base mais os adicionais por tempo de serviço; **Desvio de função** - são 17 os servidores ocupando cargos de natureza efetiva diversos dos seus cargos de origem. Em todos os casos, a referência salarial do cargo ocupado é superior à do cargo original; **Cargos em comissão** - O quadro de pessoal registra uma quantidade expressiva de cargos de assessoria e chefia que, a bem da verdade, apresentam atribuições inerentes a cargos de natureza efetiva;
- xiii. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** - entrega intempestiva de documentos via AUDESP; atendimento parcial das recomendações;
- xiv. **DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES - Expediente TC – 87/011/12** – o doutor José Jesus Pizzuto, munícipe de Fernandópolis, comunica possíveis irregularidade praticadas pelos Poderes Legislativo e Executivo de vários Municípios, inclusive o de Estrela D’Oeste – o mote do expediente subsidiou e acompanha os presentes autos, tendo sido abordado no subitem D.3.1 – QUADRO DE PESSOAL.



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

O petítório, instruído com documentação, resume-se conforme segue:

Resultado da execução orçamentária – a Administração tinha a seu favor a possibilidade de suplementar o orçamento em até 20%, o que daria um valor de R\$ 3.838.000,00 e, pelo que consta do relatório, houve suplementação de R\$ 1.315.165,00. Quanto ao crédito especial no montante de R\$ 3.102.045,82, foi aberto por lei específica.

Precatórios – com referência aos precatórios do TJ, houve solicitação de pagamentos do DEPRE relativos aos precatórios constantes de mapas de sua pasta; o Município realizou defesa informando que o TJ anotava precatório que não pertencia ao Município e que havia até pagamento em dobro, situação que estava sendo apurada; a defesa foi protocolada em 23/01/2013, em que afirma que não há pendência de precatório e, se houver, outro mapa deveria ser emitido.

Encargos Sociais – de fato, o Município nunca recolheu o FGTS dos funcionários contratados, pois são considerados como regime estatutário e o vínculo é o regime geral, atendendo lei municipal.

Despesas – Adiantamentos – as notas com históricos genéricos, na realidade, são efetivadas por motoristas que realizam serviços externos, com pouca instrução. Porém, em todas elas constam refeição e o valor correspondente. No que tange ao carimbo, é uma chancela autorizada pela Prefeita, até porque as requisições dos serviços são efetuadas pelo encarregado do setor. São despesas honestas e devidamente controladas.

Quanto à ausência de licitação para aquisição de medicamentos fornecidos pelas diversas empresas, inclusive material odontológico e de enfermagem, são relativos aos produtos não contemplados nos processo licitatórios. O fato se deve à infinidade de itens, tornando impossível prever, em sua plenitude, os medicamentos que serão necessários, além do surgimento de outros tipos que são receitados.



Os medicamentos adquiridos são de pronto atendimento, revestido de caráter urgentíssimo e de pequeno valor, para atender pacientes no dia a dia, incluindo os adquiridos para cumprimento de mandado judicial.

Assegurou que, para cada compra, foi elaborada pesquisa de preço, adquirindo sempre pelo menor preço.

Tesouraria – embora as folhas estivessem assinadas ora por um ora por outro, o banco não efetua pagamento sem que esteja devidamente preenchida e assinada por dois gestores.

Licitação – Tomadas de Preços nºs. 02 e 05/2011 – na elaboração do Edital, a comissão acabou mencionando a suposta restrição, que, no entanto, não foi impugnada por nenhum interessado na licitação; isto porque todos têm em seu quadro o engenheiro responsável, principalmente quando se trata de verba federal; na região, tem ocorrido o desinteresse na participação dos certames, pela demora no pagamento. A restrição apontada não foi o motivo de poucas empresas terem participado.

Pessoal – sexta parte – não há o que discutir, porque a maior norma Municipal é absolutamente clara no sentido de assegurar ao servidor, após completar 20 anos de efetivo exercício, o recebimento da sexta parte **dos vencimentos integrais**.

Desvio de função – a Administração, para evitar a contratação de novos servidores e respeitando o interesse público, acabou utilizando, momentaneamente, servidores efetivos para assumir, de forma cumulativa, funções especiais e necessárias, mediante um benefício pela atividade extra exercida, situação que se pretendeu corrigir com o concurso público 02/2012, anulado por questões judiciais.

Cargos em comissão – com a finalização da gestão, parte dos cargos em comissão foi regularizada e outra parte não, devido a várias impugnações incidentes sobre os concursos públicos realizados em 2011; não foi por falta de vontade de solucionar a questão; os servidores comissionados restantes exerceram suas funções com total dignidade, imprescindíveis para movimentar a máquina municipal, considerando que o quadro de pessoal é insuficiente para atender toda população e os serviços municipais.



1.4. A Assessoria Técnica, tendo em conta o superávit orçamentário; a redução do déficit de caixa em 23%, e o resultado econômico positivo, concluiu como sendo bons os índices de solidez da economia e das finanças do Município.

Assim, posicionou-se por não haver restrição, em relação aos aspectos contábeis, para emissão de **parecer favorável**.

1.5. Quanto aos aspectos jurídicos, a Assessoria Técnica sugeriu que o pagamento da sexta parte seja apreciado em **apartado**.

Propôs, ainda, que as Tomadas de Preços nºs 02 e 05/2011 sejam apreciadas em **autos próprios**.

Nesses termos, a ATJ, acompanhada de sua Chefia, opinou pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas.

1.6. No mesmo sentido posicionou-se o Douto Ministério Público de Contas, propondo, no entanto, recomendações e a formação de **autos apartados** para tratar das seguintes questões:

- item C.2.3 – aparente terceirização indevida na contratação de nutricionista;
- D.3.1 – cálculo ilegal da sexta parte para aos servidores; desvio de função; provimento indevido de excessivos cargos em comissão, inclusive, desempenhando atividades de atribuições de cargos efetivos, também tratado no TC-87/011/12.

É o relatório.



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTRELA D'OESTE.

2.2. Extrai-se dos autos que os recursos obtidos no transcorrer do exercício foram assim direcionados:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	29,05%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	69,46%	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)	23,78%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	50,59%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal		
O Município depositou em conta vinculada o valor equivalente ao somatório dos precatórios que estava obrigado a pagar, bem como pagou a totalidade dos requisitórios de baixa monta apresentados no exercício.		

Referido quadro evidencia que todos os índices obtidos pela Administração, de maior importância no exame das contas, como as aplicações mínimas de recursos no ensino e na saúde, e observância ao limite máximo para os gastos com pessoal estiveram em consonância com os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam as matérias envolvidas.

2.3. Do ponto de vista orçamentário e financeiro, de igual sorte, é possível qualificar como adequada a gestão de que se cuida, levando em conta a



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



obtenção de superávit orçamentário da ordem de R\$ 317.206,87, equivalente a 1,79% da receita arrecadada, com reflexo positivo nos demais resultados.

Os resultados econômico e patrimonial se mostraram positivos, enquanto o resultado financeiro negativo foi reduzido em 23%, passando de R\$ 1.368.176,79, em 2010, para R\$1.048.685,43, em 2011.

Nessa linha, observa-se, ainda, que a Administração agiu com responsabilidade, porque ao final do exercício em exame, o saldo da dívida de longo prazo – que, aliás, é de pouca expressão – foi reduzido em relação ao exercício anterior.

2.4. No tópico “planejamento”, a Fiscalização apontou algumas falhas, destacando-se a inadequada licença orçamentária concedida ao Executivo.

Em que pesem as argumentações suscitadas, especialmente sobre a inexistência de disposição expressa no texto constitucional (§ 8º do artigo 165 da CF) sobre montante a que deve corresponder a autorização para abertura de créditos suplementares, sabe-se o mecanismo de abertura de créditos adicionais serve para dar flexibilidade ao orçamento, propiciando certos ajustes quando da ocorrência de possíveis imprevistos ao longo do exercício.

Ressalte-se, ainda, que esta Corte vem recomendando que a abertura de créditos adicionais que não extrapole o limite do índice inflacionário, já que índices muito acima da inflação remetem a defeito no planejamento.

Inferese ainda que a modificação de quase um quarto da proposta inicial compromete o próprio processo democrático, podendo favorecer inclusive a desmandos e ao imediatismo.

Tendo em conta que o limite para abertura de créditos suplementares não foi ultrapassado, sobretudo porque houve superávit orçamentário, a falha pode ser relevada. Contudo, a Origem deve ser advertida a adotar medidas visando corrigir não só essa, mas também as demais impropriedades anotadas neste tópico.



2.5. No item “encargos sociais”, a equipe de fiscalização apontou a ausência de recolhimento da contribuição ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) aos professores admitidos por prazo determinado.

Defende a senhora Prefeita que o fato ocorre porque o regime adotado no Município é o estatutário e atende à Lei Municipal.

Tal argumentação não pode mais prosperar, pois, embora o artigo 15, § 2º, da Lei Federal 8.036/90¹ - cujo diploma foi regulamentado pelo Decreto nº 99.684/90, que consolidou as normas regulamentares do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – exclua da obrigatoriedade do recolhimento o empregador de direito público, não o fez em relação ao servidor admitido por prazo determinado, e sim aos servidores públicos civis e militares, estes obrigatoriamente sujeitos a regime próprio de previdência.

Também, não há como estender o entendimento dado ao servidor ocupante de cargo em comissão, nos termos do decidido em caráter normativo nos autos do TC-16827/026/05, aos servidores admitidos por tempo determinado.

Em suma, a legislação que dispõe sobre o FGTS só excetua os servidores sujeitos ao regime jurídico próprio, o que não é o caso de servidores admitidos por prazo determinado, tampouco se equiparam aos servidores ocupantes de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, por serem institutos diferentes.

Ademais, esta Corte já se posicionou sobre esse tema na decisão das contas anuais do exercício de 2008 da Fundação de Educação e Cultura de Santa Fé do Sul – FUNEC (TC-2278/026/08), cuja sentença foi proferida em 25-06-2012,

¹ Art. 15. Para os fins previstos nesta lei, todos os empregadores ficam obrigados a depositar, até o dia 7 (sete) de cada mês, em conta bancária vinculada, a importância correspondente a 8 (oito) por cento da remuneração paga ou devida, no mês anterior, a cada trabalhador, incluídas na remuneração as parcelas de que tratam os arts. 457 e 458 da CLT e a gratificação de Natal a que se refere a Lei nº 4.090, de 13 de julho de 1962, com as modificações da Lei nº 4.749, de 12 de agosto de 1965.

§ 1º Entende-se por empregador a pessoa física ou a pessoa jurídica de direito privado ou de direito público, da administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que admitir trabalhadores a seu serviço, bem assim aquele que, regido por legislação especial, encontrar-se nessa condição ou figurar como fornecedor ou tomador de mão-de-obra, independente da responsabilidade solidária e/ou subsidiária a que eventualmente venha obrigar-se.

§ 2º Considera-se trabalhador toda pessoa física que prestar serviços a empregador, a locador ou tomador de mão-de-obra, **excluídos os eventuais, os autônomos e os servidores públicos civis e militares sujeitos a regime jurídico próprio.**



e publicada no DOE de 29/06/2012, pelo E. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, lembrando que aquela Municipalidade adota o Regime Próprio de Previdência:

Todavia remanesce como falha não afastada pela defesa a ausência de recolhimento dos encargos do FGTS aos servidores contratados temporariamente.

Isto posto, a Origem deverá promover, doravante, o recolhimento do FGTS aos servidores admitidos por prazo determinado, o que desde já fica recomendado.

2.6. Nos capítulos “Despesas de Pessoal” e “Contratos”, o Órgão de Instrução detectou que houve descumprimento de cláusula contratual em desfavor da Prefeitura, referente a desconto sobre as parcelas mensais dos meses de janeiro e julho, relativamente ao contrato firmado para prestação de serviço técnico de assessoria em alimentação escolar com a empresa Eder Dornellas Pereira – EPP, no valor de R\$ 79.200,00, que está a demandar a formação de autos próprios para maior aprofundamento.

2.7. No tópico “Despesas”, a equipe de fiscalização apontou a existência de gastos com medicamentos e material hospitalar, no montante de R\$ 95.222,08, cujo planejamento do setor de saúde não foi tratado com a devida cautela, inibindo a realização de certames licitatórios.

A inclusão, nos autos, de planilha detalhando cada despesa, bem como da cópia dos empenhos certamente não é suficiente, por si só, para que se conclua, de forma absoluta, que houve descumprimento do artigo 2º da Lei 8.666/93.

No caso, não tendo o Órgão de Instrução detectado desvio quanto aos preços praticados, tampouco qualquer prejuízo na execução dessas despesas, acolhem-se as razões de defesa, pois, devido à infinidade de itens da área, torna dificultosa a sua previsão, já que alguns medicamentos são de pronto atendimento, revestido de caráter urgentíssimo e de pequeno valor, para atender pacientes no dia a dia, incluindo cumprimento de mandado judicial.

De qualquer maneira, deverá a Origem, sempre que possível, adquirir bens e serviços por meio de certame licitatório, nos termos do artigo 37, XXI, da



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



Constituição Federal, valendo-se do sistema de registro de preços quando o caso assim recomendar.

2.8. Relativamente ao setor licitatório, detectou-se impropriedades nas Tomadas de Preços nºs. 02 e 05/2011, acerca de exigência editalícia que poderia ter afastado possíveis proponentes.

Tendo em conta os argumentos da defesa; que a autoridade responsável admitiu o cometimento das falhas; que foram as únicas impropriedades observadas no setor, entendo que possam ser relevados os defeitos detectados, até porque, no caso concreto, não restou apurado prejuízo digno de nota aos cofres públicos.

De qualquer forma, cabe recomendar ao Órgão de origem que, doravante, observe com o necessário rigor às normas legais disciplinadoras da matéria, evitando, assim, a reedição de semelhantes equívocos.

2.9. Na área de pessoal, registrou-se que a verba salarial denominada sexta-parte, concedida após vinte anos de serviço efetivo, tem sido calculada sobre o salário base acrescido dos adicionais por tempo de serviço.

O apontamento deve ser afastado, uma vez que não há irregularidade no pagamento de referido benefício.

Sobre o tema, há julgados do Tribunal Superior do Trabalho de que a base de cálculo da sexta-parte incide sobre o vencimento integral do servidor, procedimento que pode ser conferido, dentre outros, no acórdão da 1ª Turma do TST:

Embargos de declaração conhecidos e parcialmente providos, somente para prestar os esclarecimentos, sem modificação do julgado.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração em Recurso de Revista nº **TST-ED-RR-129300-61.2000.5.02.0025**, em que é Embargante **DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA – DAEE** e Embargado **DRÁUSIO ANGELO PAGIANOTTO**.



[...]

Afirma que não foi apreciada expressamente a questão da base de cálculo da sexta-parte.

[...]

VOTO

2 – MÉRITO

A 1ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho não conheceu do recurso de revista apresentado pelo reclamado.

No acórdão turmário ficou decidido que o art. 129 da Constituição do Estado de São Paulo estabelece a concessão do adicional sexta-parte aos servidores públicos estaduais, inclusive aos servidores públicos celetistas.

Nos embargos de declaração, o recorrente sustenta a ocorrência de omissão.

Alega que não foi examinada a base de cálculo do adicional sexta-parte, devendo o referido adicional incidir somente sobre o salário-base, e não sobre os vencimentos integrais, sob pena de ofensa ao art. 37, XIV, da Constituição Federal.

De fato, no acórdão embargado não se apreciou a questão da base de cálculo do benefício sexta-parte levantada no recurso de revista, mas somente o direito à referida parcela.

Todavia, como decidido no julgado regional, a base de cálculo do adicional sexta-parte é o vencimento integral do obreiro.

Com efeito, o art. 129 da Constituição do Estado de São Paulo dispõe que será devido ao servido público estadual que completar vinte anos de efetivo exercício “a sexta-parte dos vencimentos integrais”.

Logo, o preceito constitucional estadual assegurou aos servidores públicos do Estado de São Paulo o adicional sexta-parte e estabeleceu a sua base de cálculo sobre os vencimentos integrais. Ou seja, a própria Constituição Estadual, ao assegurar o benefício, dispôs acerca da respectiva base de cálculo.

Dessa forma, por expressa disposição normativa, a sexta-parte deve incidir sobre os vencimentos integrais, e não apenas sobre o salário-base, como pretende o recorrente, ora embargante.

Confiram-se os seguintes precedentes:

AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA –
SERVIDOR PÚBLICO – ART. 129 DA CONSTITUIÇÃO DO



ESTADO DE SÃO PAULO – PARCELA SEXTA-PARTE – EXTENSÃO AOS CELETISTAS – BASE DE CÁLCULO. A matéria já foi objeto de discussão no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho, tendo os respectivos órgãos julgadores exarado posicionamento segundo o qual o art. 129 da Constituição do Estado de São Paulo não estabeleceu diferenciação entre servidor público estatutário e servidor público regido pela CLT, espécies do gênero servidor público. Acerca da base de cálculo da parcela sexta-parte, cabe assinalar ter a referida norma assegurado aos servidores públicos do Estado de São Paulo dois benefícios distintos, a saber, adicional por tempo de serviço e sexta-parte, estabelecendo, quanto a este, a base de cálculo sobre os vencimentos integrais. Incidência da Súmula nº 333 do TST. Agravo de instrumento desprovido. (AIRR 1118/2007-060-02-40.7, 1ª Turma, Rel. Min. Vieira de Mello Filho, D.J. de 24/4/2009)

(...) PARCELA DENOMINADA -SEXTA PARTE-. ARTIGO 129 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. BASE DE CÁLCULO. Verifica-se, do disposto no artigo 129 da Constituição do Estado de São Paulo, a existência de dois benefícios distintos assegurados aos servidores públicos do Estado de São Paulo: adicional por tempo de serviço e -sexta parte-. No que concerne à parcela -sexta parte-, cabe observar que referido dispositivo estabeleceu expressamente sua incidência sobre os vencimentos integrais, não havendo falar, pois, em limitação do que deve ser computado na parcela em questão. Recurso de revista não conhecido. (RR 7300-98.2007.5.15.0042, 1ª Turma, Rel. Min. Lelio Bentes Corrêa, D.J. de 7/5/2010)

...

ISTO POSTO

ACORDAM os Ministros da 1ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho, por unanimidade, conhecer dos embargos de declaração e, no mérito, dar-lhes parcial provimento apenas para prestar os esclarecimentos constantes do voto, sem modificação no julgado.

Brasília, 09 de junho de 2010.

Ministro Vieira de Mello Filho - Relator



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



De mais a mais, a Lei Orgânica do Município assegura ao servidor público municipal o recebimento da sexta-parte sobre os vencimentos integrais.

2.10. Ainda no setor de pessoal, e a despeito dos aspectos favoráveis até então analisados nestes autos, segundo levantamento efetuado pelo Órgão de Instrução, o quadro de pessoal contém uma quantidade expressiva de cargos de assessoria e chefia, sendo que muitos deles não pressupõem a necessidade de vínculo de confiança com o superior hierárquico, não se referindo, portanto, a atribuições de direção, chefia ou assessoramento.

Na análise, verificou-se que a lei de criação do cargo em comissão de Chefe Setor do Cemitério Municipal, da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos, cujo cargo encontra-se provido, estabeleceu atribuições que não se revestem das características de direção, chefia e assessoramento, não se diferenciando, pois, daquelas de um coveiro: - *abrir covas para realização de sepultamento*; - *realizar sepultamentos*; - *zelar pela limpeza e conservação do cemitério*;

Em contrapartida, verifica-se a existência de três cargos efetivos de Coveiro no quadro de pessoal, cujas atribuições se assemelham, mas não se encontram providos.

Esse tipo de situação se identifica em relação ao cargo de Procurador Jurídico, de natureza efetiva.

Observou-se que os cargos em comissão de Chefe do Departamento Jurídico da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos e o de Assessor Jurídico da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos encontram-se providos, enquanto os 03 cargos existentes no quadro de pessoal de Procurador (efetivos) encontram-se vagos.

Nota-se, na lei de criação, que as atribuições dos cargos em comissão são similares às dos efetivos e trazem características de ordem técnica, operacional, como por exemplo: - *representar o Município em qualquer instância judicial, atuando nos feitos em que o mesmo seja autor ou réu*; - *Participar de inquéritos administrativos...*; - *estudar, redigir, e minutar termos de compromisso e responsabilidade*.



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



No tocante aos cargos em comissão de Assessor Clínico Médico, Assessor Clínico Médico de Cardiologia, Assessor Clínico de Cirurgia, Assessor Clínico Médico de Saúde da Mulher, Assessor Clínico Médico de Obstetrícia e Assessor Clínico Médico de Saúde Bucal comprovam-se atribuições operacionais como: -realizar exames médicos; -realizar diagnósticos; -prescrever e ministrar tratamentos para as diversas doenças, perturbações e lesões do organismo; - praticar atos cirúrgicos e correlatos.

E, além desses cargos em comissão, que, na verdade, desempenham atividades com características operacionais ou técnico-operacionais, sujeitas ao regramento do concurso público, existem muitos outros nessa situação, fato que torna bastante questionável a estrutura funcional da Municipalidade, que, aliás, é de pequeno porte, haja vista a sua população de apenas 8.200 habitantes.

Na sua estrutura funcional existem 635 cargos efetivos e 132 cargos em comissão, sendo que 144 e 123, respectivamente, encontram-se ocupados. Enquanto a ocupação de efetivos, em relação ao quadro existente, representa 22,6% (144/635), a de cargos em comissão corresponde a 93,1% (123/132).

Tal desproporcionalidade torna-se preocupante quando comparamos o número de servidores ocupantes de cargos em comissão ao total de servidores providos no quadro de pessoal, demonstrando uma relação expressiva de 46%.

Neste tocante, não são plausíveis as explicações da autoridade responsável, na medida em que uma proporção tão elevada de servidores ocupantes de cargos em comissão denota a falta de eficiência, eficácia e economicidade da ação estatal.

Necessário lembrar, a propósito, que este Tribunal vem indicando o excesso de cargos em comissão e o desprestígio à regra do concurso público, ao menos, nos exercícios de 2007 (TC-2060/026/07) e 2009 (TC-54/026/09), cujas publicações, no D.O.E., ocorreram em 09/07/09 e 14/05/11, respectivamente, ou seja, em tempo hábil para a regularização.



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



Contudo, em vez de adotar medidas corretivas, a Administração acabou por diminuir o número de cargos efetivos providos e aumentar significativamente o número de cargos em comissão preenchidos ao longo do tempo:

QUADRO DE PESSOAL - EXERCÍCIO	QUANTIDADE EXISTENTE		QUANTIDADE PROVIDOS	
	EFETIVOS	COMISSÃO	EFETIVOS	COMISSÃO
2007	356	52	153	41
2008	356	52	152	41
2009	635	133	147	57
2010	635	133	143	74
2011	635	132	144	123

Esse procedimento compromete integralmente a gestão de que se trata.

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.

2.11. Em relação aos demais apontamentos, uns foram solvidos pela defesa e os remanescentes podem ser relevados, sem prejuízo de se recomendar à Origem que evite a reedição das falhas apontadas nos itens: “dívida ativa”; “despesas pelo regime de adiantamentos”; “tesouraria”; “pessoal” (desvio de função); “análise do cumprimento das exigências legais”; “fidedignidade dos dados informados ao sistema Audep”, e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e recomendações do Tribunal”.

2.12. 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 no 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 não logrou atingir a meta estabelecida pelo Ideb:



ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - IDEB								
Anos Iniciais do Ensino Fundamental					Anos finais do Ensino Fundamental			
	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
Redes:	2009	2011	2009	2011	2009	2011	2009	2011
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	-	-	-	-	5,2	4,8	4,8	5,1
Município	6,0	6,3	6,1	6,5	-	-	-	-

Ainda no setor educacional, segundo as informações prestadas ao Sistema SIAPNet, o Município possui uma população de 8.208 habitantes, sendo 1.945 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 somam 1.439 alunos, uma representação de 74% dessa faixa populacional.

Em que pese o investimento de 29,05% 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 a meta do Ideb para os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental.

No que tange à área da saúde, observa-se que os dispêndios culminaram com uma aplicação bem acima do mínimo estabelecido, quase 24% de suas receitas de impostos, mas que, também, não se traduziram em resultados totalmente satisfatórios.

Isso porque a taxa de mortalidade da população infantil e na infância se situaram acima do observado na região de governo, bem como do Estado de São Paulo:



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



Dados	2011		
	ESTRELA D'OESTE	RG de Fernandópolis	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	14,71	11,80	11,55
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	29,41	15,18	13,35
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	-	118,62	119,61
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3.396,23	3.797,30	3.611,03
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	4,41%	7,08%	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.

2.13. Ante ao exposto, no mérito, **VOTO pela emissão de Parecer DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTRELA D'OESTE, ressalvando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- aprimore as peças de planejamento, de molde a observar rigorosamente os Princípios Constitucionais, e adote medidas visando eliminar as demais falhas anotadas no tópico planejamento;



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



- passe, doravante, a recolher o FGTS aos servidores admitidos por prazo determinado;
- promova estudos, por intermédio do setor responsável de compras, visando ampliar, ao máximo, a abrangência de aquisição de medicamentos e materiais hospitalares;
- observe, com o necessário rigor, as normas legais disciplinadoras atinentes às licitações e contratos, evitando assim, a reedição de semelhantes equívocos.

Deverá constar do ofício, também, alerta para que a Origem envie esforços nos setores de educação e saúde, visando melhorar as notas dos alunos e o índice de matrículas, bem como reduzir a taxa de mortalidade infantil e na infância.

Determino, outrossim, a formação de **autos próprios** para tratar da prestação de serviço técnico de assessoria em alimentação escolar.

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. 11, 32/34 e 36/38 dos autos e fls. 140/187 do anexo, além do relatório e voto.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO