

Processo nº 1181-0200/09-6



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
GABINETE DE AUDITOR SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO
CONSELHEIRO SUBSTITUTO PEDRO HENRIQUE POLI DE FIGUEIREDO

**Processo nº 1181-0200/09-6****Interessados: Vilmar Ballin (Prefeito)****Ibanor Catto (Vice-Prefeito)****Órgão:** Executivo Municipal de Sapucaia do Sul**Assunto:** Processo de Contas – Exercício de 2009**Sessão de 07-12-2011****TRIBUNAL PLENO**

PREFEITO. PARECER DESFAVORÁVEL. PARECER FAVORÁVEL. MULTA. FIXAÇÃO DE DÉBITO. CIENTIFICAÇÃO PARA ADOÇÃO DE MEDIDAS CORRETIVAS. NEGATIVA DE EXECUTORIEDADE.

O conjunto de falhas que, na sua globalidade, compromete as contas do exercício, conduz imposição de multa, fixação de débito, negativa de executoriedade, cientificação da Origem para adoção de medidas corretivas e à emissão de Parecer Desfavorável.

Trata-se do Processo de Contas dos Srs. Vilmar Ballin e Ibanor Catto, Administradores do Executivo Municipal de **Sapucaia do Sul**, exercício de 2009, representados por procurador, Edson Luiz Kosmann (OAB/RS nº 47.301), Maritânia Lúcia Dallagnol (OAB/RS nº 25.419), Oldemar Meneghini (OAB/RS 30.847), Carlos Willi Cal (OAB/RS 29.241) com procuração à fl. 656, e Taís de Oliveira Fernandes (OAB/RS 81.126) com procuração às fls. 817, relativamente àquele exercício.

Instruem os autos o resultado da Auditoria Ordinária, os documentos enviados pela Origem, previstos no art. 113 do RITCE, os dados extraídos do Sistema de Informações para Auditoria e Prestações de Contas – SIAPC, a análise das consistências efetuadas pelo Programa Autenticador de Dados – PAD, evidenciadas no Relatório de Validação e Encaminhamento – RVE.

No Relatório Geral de Consolidação das Contas de 2009, a Supervisão de Instrução de Contas Municipais SICM, informa o **atendimento**, pelo Executivo Municipal, aos dispositivos constitucionais, quanto da aplicação dos Recursos nas

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl. 806	Rub.

Processo nº 1181-0200/09-6

Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

Informa, ainda, o exame da Prestação de Contas da Gestão Fiscal (Processo nº 4542-0200/09-6), cujo Parecer prolatado pela Segunda Câmara foi pelo **não-atendimento à Lei Complementar Federal nº 101/2000**.

Intimados, o Sr. Vilmar Ballin prestou esclarecimentos tempestivos, os quais foram analisados pelo Órgão Técnico.

A Supervisão de Instrução de Contas Municipais analisou os esclarecimentos apresentados, e manifestou-se pela permanência dos seguintes apontes:

01) Diárias fixadas em percentuais incidentes sobre subsídios e vencimentos (item 1.1.1 – fls. 481-484).

O Administrador relata que a Administração está engajada em averiguar a possibilidade de eventuais alterações legislativas, vislumbrando, portanto, a garantia dos princípios constitucionais.

De qualquer sorte, aduz que os valores das diárias estão de acordo com a legislação vigente.

Por fim, justifica que há a necessidade de se observar padrões diferenciados entre os do Prefeito e dos demais servidores, porquanto os gastos daquele são de acordo com a necessidade e possibilidade.

02) Pagamento de diárias de forma indevida em valores acima dos previstos em Lei. Pagamento de diárias sem pernoite quando deveria ter sido pago o ressarcimento das despesas conforme art. 1º, da Lei Municipal nº 2.475/2002. Sugestão de débito de R\$ 3.058,71 (item 1.1.2 - fls. 484-485).

Sinteticamente, o Gestor alega que os pagamentos se deram conforme o previsto na Lei Municipal nº 2.028/1997 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Sapucaia do Sul). Ademais, noticia que tão-logo foi destacada a inconformidade, a Administração passou a observar os critérios observados na Lei Municipal nº 2.475/2002.

03) Desvirtuação da natureza das horas extras, vez que foram pagas excessivamente a um determinado grupo de servidores (item 1.2.1 – fls. 485-495).

O Administrador aduz que a previsão legal para a concessão das horas extras, atribuindo a excessiva concessão a administração anterior.

Justifica que os pagamentos se referem aos servidores da área da saúde e, pela ausência de pessoal e a demanda, é necessária a concessão deste instituto.

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl. 807	Rub.

Processo nº 1181-0200/09-6

Por fim, noticia que em 2009, através do Memorando nº 700/2009, determinou a limitação das mesmas.

04) Terceirização irregular de serviços de saúde, porquanto contratados serviços emergenciais de atendimento móvel urbano (item 2.1 – item 2.1 – fls. 495-497).

O Gestor aduz que quando assumiu o Executivo Municipal, o contrato se encontrava em curso e, ao término do prazo e diante da essencialidade, renovou com a finalidade de atender os munícipes.

Noticia que o Município está instituindo uma Fundação Municipal que terá por objeto o trato com as questões atinentes à saúde.

05) Intermediação de mão-de-obra para a área de saúde (item 2.2 – fls. 497-499).

O Administrador assevera que o contrato estava em curso quando da sua assunção ao cargo de Chefe do Executivo e, pelo mesmo possuir valor acima ao de mercado, foi revogado, contratando profissionais autônomos para a tarefa.

Igualmente, alega que está sendo instituída fundação para tratar dessas questões.

06) Irregular contratação de profissionais para os serviços de saúde (item 2.3 – fls. 499-501).

O Gestor alega que as contratações se deram em razão da necessidade de atender o programa Saúde da Família, no que diz respeito aos cargos de enfermeiros e médicos responsáveis. Já em relação aos cargos de psicólogos, alega não haver profissionais habilitados nos quadros do Município.

Anuncia que está criando cargos para preenchimento através de concurso público.

07) Gastos com terceirizações irregulares no valor de R\$ 5.146.838,72, no exercício de 2009, não computados como despesas de pessoal. Infringência à LRF (item 2.4 – fls. 501-504).

O Administrador aduz que os contratos foram encerrados ainda no exercício ora sob exame.

Junta documentos.

08) A Auditada deixou de fornecer, em tempo hábil, informações para a análise deste Órgão o que caracteriza a impossibilidade do controle externo (item 2.5 – fls. 504-507).

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl. 808	Rub.

Processo nº 1181-0200/09-6

O Gestor alega que em razão de operação deflagrada pela Polícia Federal e Ministério Público Estadual, contra o antigo mandatário e o vice, vários documentos foram apreendidos e outros destruídos pela antiga Administração, dificultando o encaminhamento das informações.

09) O controle interno do Município não possui o número de membros estabelecidos pela Lei Municipal nº 2.372/2001 e alterações (item 3.1 – fls. 507-509).

O Administrador alega que a mencionada Lei foi alterada pela Lei Municipal nº 3.172/2009, que diminuiu de 05 (cinco) membros para 03 (três) e que foi saneada a falha através de portarias que junta.

10) Atuação deficiente do Controle Interno (item 3.2 – fls. 509-512).

O Gestor assevera que com a nova composição do controle interno, a falha será superada.

11) Instituição do sistema de controle interno em desconformidade ao estabelecido no artigo 31 da Constituição Federal. Impossibilidade de sua instituição no âmbito do Legislativo (item 3.3 – fls. 512-513).

O Administrador alega que está estudo a adequação necessária à Constituição Federal.

12) Ausência de Regimento Interno do Fundo de Aposentadoria e Pensão do Servidor Municipal – FAPS (item 4.1 – fls. 513-514).

O Gestor informa que somente em 2009 é que foi criado o instrumento para ser apreciado e votado pelo novo Conselho Gestor resultante da Lei que ora tramita na Câmara de Vereadores, que revogará a lei municipal nº 2.029/97, em razão da sua inadequação e insuficiências relativamente a atual redação do art. 40 da Constituição Federal.

13) O Conselho Geral não está atuando no Fundo de Aposentadoria e Pensão do Servidor Municipal (item 4.2 – fls. 514-517).

Sinteticamente, o Administrador alega que a Administração anterior não promoveu concurso público para adequar a composição do Conselho (19 Conselheiros). Assevera que com a reformulação legislativa a falha seja superada.

14) A auditada estabelece alíquotas de contribuição para o FAPS inferiores ao que foi verificado em Avaliação atuarial (item 4.3 – fls. 517-521).

O Gestor alega que tão logo tomou conhecimento da falha, promoveu medidas saneadoras.

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl. 809	Rub.

Processo nº 1181-0200/09-6

15) Supressão indevida de dispositivo legal. A Lei Municipal nº 2.029/97 teve suprimido pela Lei Municipal nº 3.111/09 a data de repasse das contribuições previdenciárias devidas ao FAPS (item 4.4 – fls. 521-522).

O Administrador aduz que é da competência municipal o estabelecimento de data para repasse das contribuições previdenciárias, inexistindo qualquer irregularidade no item apontado.

16) Os conselhos criados pela Lei Municipal nº 2.029/1997 não se reuniram na periodicidade estabelecida na Lei, violando, desta forma, o princípio da legalidade inserido no “caput” do artigo 37 da Constituição Federal (item 4.5 – fls. 522-523).

O Gestor atribui o fato ao desinteresse da população e, novamente, traz a consideração a proposta de alteração legislativa, visando diminuir o número de integrantes dos conselhos.

17) Certificado de Regularidade Previdenciária sem validade (item 4.6 – fls. 523-524).

O Administrador informa possuir o CRP com validade de 05/01/2010 até 04/07/2010 (fl. 648).

18) O Município de Sapucaia do Sul não se encontra integrado ao Sistema Nacional de Trânsito (item 5.1 – fls. 524-525).

O Gestor alega que tramita estudo para a estruturação adequada com o fito de dar cumprimento as disposições contidas no Código de Trânsito.

19) A dívida ativa do Município não vem sendo inscrita de forma adequada, bem como não tem sido objeto de cobrança administrativa ou judicial (item 6.1 – fls. 531-536).

O Administrador aduz que existem deficiências no sistema de cobrança, mas que um novo resolverá.

20) Desatendimento do previsto no § 3º do artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao não ser disponibilizado o PPO, LDO e LOA ao Poder Legislativo, no mínimo 30 dias antes do prazo final de encaminhamento das propostas orçamentárias. Falta de desdobramento das metas bimestrais de arrecadação em violação ao disposto no artigo 13 da LRF (item 6.2 – fls. 536-543).

O Gestor relata apenas o aprimoramento do sistema.

21) A Auditada mantém um número de cargos em comissão acima dos limites da razoabilidade (item 7.1 – fls. 543-454).

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl. 810	Rub.

Processo nº 1181-0200/09-6

O Administrador, resumidamente, alega que há permissivo constitucional para a nomeação de comissionados e que as atribuições estão em acordo com o trinômio direção, chefia e assessoramento.

22) Do total aplicado em ensino com recursos do MDE e FUNDEB, 10,06% foram canalizados para o Ensino Infantil. Em relação à base de cálculo constitucional da receita de educação (MDE + FUNDEB) o montante aplicado em educação infantil com recursos do MDE representou 2,58% da receita de impostos. Os recursos aplicados pelo Executivo Municipal se demonstram insuficientes para ofertar educação à sua população infantil, ocasionando prejuízos irrecuperáveis na formação educacional da parcela da população infantil excluída (item 8.1 – fls. 545-546).

23) Descrição do total de recursos aplicados por nível de ensino (Educação Infantil e Ensino Fundamental), segundo sua origem e finalidade (item 8.2 – fls. 546-548).

24) Evolução da taxa de atendimento em Educação Infantil do ano de 2008 para 2009. No município Auditado, a taxa de atendimento total em creches foi de 9,21% em 2008 e 8,76% em 2009. Já a pré-escola teve uma taxa total de atendimento de 43,10% em 2008 e de 47,86% em 2009. Não restou cumprida a Lei Federal nº 10.172/2001, Plano Nacional de Educação (item 8.3 – fl. 549).

25) Número de vagas em creche e pré-escola a serem criadas até 2011 para o cumprimento das metas fixadas no Plano Nacional de Educação, ou seja, atendimento de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos. No Município Auditado, para atender essa população até 2011, faz-se necessária à criação de 2.915 vagas em creches e 1.275 novas vagas em pré-escola (item 8.4 – fls. 549-550).

26) Houve infringência ao art. 11, inciso V, da Lei Federal nº 9.394/96 (LDB), pois o Município alocou recursos para outras esferas de ensino quando a educação infantil não estava plenamente atendida. Os resultados obtidos foram inferiores aos observados na Região, no Estado e no País e colocam Sapucaia do Sul entre os 116 municípios gaúchos que oferecem menores taxas de atendimento educacional à população de 0 a 5 anos. Assim, houve infração ao art. 7º, inciso XXV, art. 208, inciso IV e art. 227, todos da Constituição Federal e, também, ao art. 54 da Lei Federal nº 8.069/90 (ECA) e à Lei Federal nº 10.172/01 (item 8.5 – fl. 551).

Em relação aos itens 22 a 26, o Gestor assevera que esforços estão sendo despendidos para o atendimento à legislação.

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl. 811	Rub.

Processo nº 1181-0200/09-6

27) Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias do exercício de 2009, no valor de R\$ 2.201.404,81 – Fundo Municipal de Aposentadoria e Pensão do Servidor Público Municipal (item 9.1 – fls. 551-553).

O Administrador aduz que enviou projeto de lei ao Legislativo para parcelamento do débito.

28) A Lei Municipal nº 3.172/2009, que deu nova redação a Lei que instituiu o sistema de Controle Interno, está em confronto com o texto constitucional, ao dispor, no seu artigo 4º, parágrafo 1º, sobre a possibilidade de vir a integrar o Sistema de Controle Interno um servidor nomeado para Cargo em Comissão (item 10.1 – fls. 553-554).

O Gestor traz razões idênticas aos contidos nos itens 09, 10 e 11.

29) A remessa dos dados da BLM e SISCOP não foi procedida conforme os prazos e condições regimentalmente estabelecidos.

30) Os percentuais apurados pelo Poder no 1º e 2º Quadrimestres, ultrapassaram 90% do limite que trata o artigo 59, § 1º inciso II, da LC Federal nº 101/2000. Os percentuais apurados são superiores a 95% do limite previsto no artigo 20, inciso III, alínea "b" da LRF. O Executivo não observou o disposto no art. 23 da mesma lei, visto que não efetuou, no 3º quadrimestre de 2009, a redução de 1/3 do excesso ocorrido no 2º quadrimestre de 2009 (item 4 – fls. 602-604).

O Administrador diz que muitos serviços realizados no Executivo Municipal era via terceirização e que, após a adequação, passaram a ser realizados diretamente, através de contratação de pessoal.

Anuncia medidas.

31) As informações constantes do Modelo 9 – Demonstrativo dos Limites, demonstraram insuficiência financeira para a cobertura dos valores inscritos em Restos a Pagar em determinados recursos vinculados, em desatendimento ao preconizado no parágrafo 1º do art. 1º da LRF (item 5.2 – fls. 604-605).

O Gestor associa o desequilíbrio a fatores externos, como a queda na arrecadação, juntando documentos para corroborar suas assertivas.

Noticia que no exercício de 2010 o problema foi corrigido.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifesta-se através do Parecer MPC nº 8475/2011, fls. 785-803, da lavra da Adjunta de Procurador, Fernanda Ismael, opinando por multa, fixação de débito, Parecer Favorável ao Vice, Desfavorável ao Prefeito, negativa de executoriedade da Lei

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl. 812	Rub.

Processo nº 1181-0200/09-6

Municipal nº 2.475/2002, no que tange à irregular fixação dos valores das diárias e recomendação para não reincidir.

Conforme requerido, determinei a cientificação dos Interessados quanto à inclusão do feito em pauta de julgamento, para fins de sustentação oral, a qual foi procedida nas normativas próprias.

Registra-se que em Sessão de 06-10-2011, a Segunda Câmara decidiu pela declinação de competência ao Egrégio Tribunal Pleno, em razão da proposição de negativa de excoeriedade de lei local, em conformidade com a Súmula Vinculante nº 10 do Supremo Tribunal Federal.

É o relatório.

VOTO.

Inicialmente, quanto à situação apontada pelo Órgão Técnico, relativamente à irregularidade de representação do Sr. Ibanor Catto, vez que não aportou nos autos mandato procuratório que outorgue poderes aos advogados mencionados, sugerindo, portanto, a intimação do mesmo para regularização.

Todavia, entendo que, não havendo prejuízo ao Interessado, porquanto não identificadas falhas de sua responsabilidade, não seja o caso de intimá-lo, adotando o princípio da celeridade processual para dar prosseguimento ao feito.

Relativamente à sugestão de negativa de excoeriedade da Lei Municipal nº 2.475/2002, no que toca à irregular fixação dos valores das diárias, **discordo da posição do órgão técnico e da agente ministerial. A fixação de diárias relacionadas ao padrão remuneratório do cargo é adequada aos ditames constitucionais e não retiram a natureza indenizatória da despesa. Lembro que tanto o Estatuto Federal como o Estadual, ao tratar de diárias, levam à sua fixação em face do padrão dos respectivos vencimentos. Afasto, portanto, a irregularidade.**

A respeito do **item 02** – pagamento de diárias de forma indevida em valores acima dos previstos em Lei – não assiste razão ao Administrador, vez que as diárias foram pagas sem o pernoite, em violação expressa ao contido no art. 1º da Lei Municipal nº 2.475/2002.

O próprio Gestor, em seus esclarecimentos, reconhece a inconformidade, anunciando que tão-logo tomou conhecimento passou a adotar os critérios elencados na Lei Municipal 2.946/2007.

Assim, ante ao irregular dispêndio quando da concessão das diárias, é de se glosar o valor de R\$ 3.058,71.

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl. 813	Rub.

Processo nº 1181-0200/09-6

Quanto às demais falhas, revelam um quadro de fragilidade do Sistema de Gestão da Auditada, além de configurarem violação às normas de administração financeira, orçamentária e contábil, sujeitando o Administrador à penalidade de multa, com fundamento no artigo 67 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, sem prejuízo da cientificação à Origem para adoção de medidas corretivas.

Frente ao extenso rol de falhas registradas no presente Processo de Contas que, em sua maioria desvelam infringências aos mais basilares conceitos preceituados na Lei Editalícia; irregularidades no sistema de contabilidade do Município, ausência de investimentos na educação infantil, que conduziu ao não-atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, desnudam a ausência de um efetivo Controle Interno que, pela análise levada a cabo pela auditoria desta Corte, vê-se maculada haja vista a ausência de quadro próprio, prejudicando, assim, a independência da Central de Sistema de Controle Interno.

Ante a tal deficiência acima apontada – Controle Interno adequado, entendo que o conjunto de falhas remanescentes macula a globalidade das contas, conduzindo à emissão de Parecer Desfavorável à aprovação das contas do Gestor, enquadrando-se o feito na situação prevista no art. 5º da Resolução nº 414/92 desta Corte.

Em face do exposto, **voto**:

a) pela fixação de **multa**, no valor de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais) ao Sr. Vilmar Ballin, Administrador do Executivo Municipal de Sapucaia do Sul, exercício de 2009, por infringência de normas de administração financeira e orçamentária, com fulcro nos artigos 67 da Lei Estadual nº 11.424, de 06 de janeiro de 2000, e 132 do RITCE;

b) pela fixação de **débito** no valor de R\$ 3.058,71, de responsabilidade do Sr. Vilmar Ballin, relativamente ao item 1.1.2 do relatório de auditoria;

c) pela **remessa** dos autos à Supervisão de Instrução de Contas Municipais, para que proceda à atualização da multa e do débito, de conformidade com as normativas próprias;

d) pela **intimação** do Responsável, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, comprove perante este Tribunal, o recolhimento da multa aos cofres estaduais e do débito aos municipais;

e) não cumprida a presente decisão, após o trânsito em julgado, **seja extraída** Certidão de Decisão-Título Executivo, em conformidade com a legislação vigente;

f) pela **emissão de Parecer Favorável** à aprovação das contas do

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl. 814	Rub.

Processo nº 1181-0200/09-6

Senhor Ibanor Catto, Administrador do Executivo Municipal de Sapucaia do Sul, no exercício de 2009, com fundamento no artigo 5º da Resolução nº 414/1992;

g) pela emissão de **Parecer Desfavorável** à aprovação das contas do Senhor Vilmar Ballin, Administrador do Executivo Municipal de Sapucaia do Sul, no exercício de 2009, com fundamento no artigo 3º da Resolução nº 414/1992;

h) recomendação ao Administrador para que promova medidas corretivas para as falhas apontadas, especialmente as que dizem respeito ao atendimento dos índices do Plano Nacional de Educação para a educação infantil, observância aos princípios norteadores da Administração Pública, quando da concessão de diárias e os prazos e condições para a remessa dos dados da BLM e SISCOP;

i) ciência à Procuradoria-Geral de Justiça e ao Procurador Regional Eleitoral, consoante o disposto no artigo 87 do Diploma Regimental;

j) pelo **encaminhamento** do Expediente ao **Legislativo Municipal de Sapucaia do Sul**, com o Parecer de que trata a letra "g" e "h" da presente decisão, para os devidos fins constitucionais.

PEDRO HENRIQUE POLI DE FIGUEIREDO
Conselheiro Substituto, Relator.