



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

PRESTAÇÃO ANUAL DE CONTAS

Processo TCM nº 07177-12

Exercício Financeiro de 2011

Prefeitura Municipal de **SÃO FRANCISCO DO CONDE**

Gestor: **Rilza Valentim de Almeida Pena**

Relator **Cons. Fernando Vita**

PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

O Parecer Prévio deste Tribunal, publicado no Diário Oficial do Estado, edição de 15/11/2012, opinou pela **REJEIÇÃO, porque irregulares**, da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de São Francisco do Conde, relativa ao exercício financeiro de 2011, Processo TCM nº 07177-12, imputando a Gestora, com fundamento nos incisos II, III e VII da Lei Complementar nº 06/91, multa no valor de R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais), em virtude do cometimento das irregularidades apontadas no mencionado opinativo.

Inconformada, a **Sra. Rilza Valentim de Almeida Pena**, apresenta **tempestivamente**, com fulcro no art. 88, da Lei Complementar nº 06/91, Pedido de Reconsideração, protocolizado nesta Casa sob nº **16994-12**, onde busca a reforma do Parecer no que diz respeito à motivação para a Rejeição, consubstanciada pelos gastos irrazoáveis e contratações e despesas com pessoal.

A leitura do pedido ofertado e de sua complementação revela que a Gestora revigora fatos já articulados em sua manifestação à diligência final, que não foram aceitos na apreciação das contas do exercício, limitando-se a indicar a “intenção” de reverter ou ao menos melhorar a situação de verdadeiro descontrole nos gastos diversos¹ e contratações de pessoal, conforme anotado no opinativo, donde se extraem os seguintes excertos:

“(…)

Calha lembrar, que a natureza e finalidade essencial da Administração Pública é a de conferir um DEVER primordial aos seus exercentes, consubstanciado pela DEFESA, CONSERVAÇÃO E APRIMORAMENTO DOS BENS, SERVIÇOS E INTERESSES DA COLETIVIDADE, trazendo embutida a OBRIGAÇÃO de cumprir os preceitos do Direito e da Moral administrativa que disciplinam sua forma de atuação.

Por outras palavras, é DEVER do Administrador atender aos anseios e necessidades da verdadeira TITULAR dos interesses administrados, ou seja, a POPULAÇÃO, ficando a discricionariedade

¹ Com locação, combustíveis, publicidade e festejos.



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

do agente, podada e limitada pela LEGALIDADE e MORALIDADE, bem como pela valoração da ECONOMICIDADE e RAZOABILIDADE do ato praticado.

Neste vetor, a atividade finalística da Administração pode ser resumida concretamente ao atendimento e observância do **BEM COMUM DA COLETIVIDADE**, sendo suas ações orientadas para este objetivo, resultando ilícito e imoral o ato praticado em desconformidade com esta premissa.

Ou seja, no desempenho do seu mister, o **Administrador não tem PLENA LIBERDADE de agir, muito menos pode se DESVIAR DA FINALIDADE e INTERESSE PÚBLICOS**, considerando as amarras e contra-pesos impostos ao seu poder-agir.

Nesta linha de pensamento **não se pode conceber que um Município do porte de São Francisco do Conde venha a despender valores tão altos com LOCAÇÃO DE VEÍCULOS, FESTEJOS, COMBUSTÍVEIS e PUBLICIDADE**, notadamente pela não demonstração cabal do atendimento ao **INTERESSE PÚBLICO**.

Foge à compreensão do homem médio, a apuração e conclusão da **necessidade e conveniência de gastos tão elevados**, sendo evidente o **abuso** – decorrente da expressiva arrecadação – na utilização dos recursos públicos, que por certo seriam melhor aplicados na melhoria das condições de **HABITAÇÃO, SAÚDE, EDUCAÇÃO, SANEAMENTO e SEGURANÇA (observada a competência municipal) da população**.

Com efeito, a prática de ações **ASSISTENCIALISTAS e CLIENTELISTAS** não contribui para o aperfeiçoamento dos indivíduos, pois **não propicia o indispensável crescimento INTELLECTUAL, SOCIAL, MORAL e ECONÔMICO** dos beneficiários, que por questões culturais (ou mesmo por falta de cultura), terminam por gravitar nos apêndices da Administração para buscar a satisfação efêmera e ilusória de que estariam tendo alguma vantagem ou melhoria em suas condições de vida, quando, em verdade, apenas estão sendo transformados em meros títeres de uma política social perversa, que os mantém *a latere* da sociedade.

Poder-se-ia cogitar da tentativa de criação do utópico e tão sonhado *welfare state*, mas o *panis et circenses* aferido no Município, nem de longe se assemelha aos ideais e avanços alcançados pela sua implementação na Europa do Século XX e hoje já questionados pelos efeitos colaterais que advêm de sua aplicação.



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Nesta ordem de ideias, o gestor público deve ter em mente que autonomia consagrada aos Municípios na Constituição Federal, ou seja, política, legislativa, administrativa e financeira, para sua auto-organização, não dá ensejo para afronta à Lei Maior, porquanto a elas cabe o atendimento aos princípios consagrados, sendo indissociável a sua vinculação à moralidade, razoabilidade, economicidade e à Supremacia do Interesse Público.

Ao assumir o cargo de Administrador público, seja pelo Voto, seja pela escolha direta do dirigente, o indivíduo investido nesta prerrogativa NÃO RECEBE UM CHEQUE EM BRANCO, uma autorização IRRESTRITA e INCONDICIONAL para atuar apenas e tão somente de acordo com sua conveniência, utilizando os recursos (públicos) de que dispõe, como se fossem privados.

Sopesadas as circunstâncias, não se pode deixar de reconhecer a responsabilidade do Gestor que tem sob seus cuidados um orçamento expressivo como o do Município de São Francisco do Conde, que pela arrecadação que desfruta (Receita Corrente Líquida de R\$ 384.757.152,32 em 2011), deveria ser um verdadeiro “oásis” de prosperidade e bem estar social, com índices de EDUCAÇÃO, SANEAMENTO e SAÚDE (apenas para ficar nestes exemplos) excepcionais, distantes e dissociados da média Nacional.

(...)

Ou seja, **PARA SE MANTER A POPULAÇÃO INFORMADA SOBRE AS AÇÕES INSTITUCIONAIS e dos ATOS OFICIAIS (únicas hipóteses admissíveis de publicidade)** do Município, foram gastos R\$ 133,15 por pessoa.

Já para manter uma frota de **124** veículos **LOCADOS**, foram gastos R\$ **464,67 por pessoa** ou R\$ **124.348,32, por veículo**, sendo despendido, ainda, R\$ **71,44 por habitante** apenas com **combustíveis**.

Por fim, em relação aos FESTEJOS, encontramos uma relação habitante x despesa correspondente a R\$ 193,56.

Some-se a estes dados, a EXISTÊNCIA DE GASTOS EXAGERADOS com a AQUISIÇÃO DE OVOS DE PÁSCOA, CESTAS BÁSICAS e PESCADOS, o que indica a prática meramente clientelista e assistencialista do Município.

Sob tais balizas, o SIMPLES FATO DE SER UM MUNICÍPIO “RICO” não pode ser utilizado para JUSTIFICAR O DISPÊNDIO DE VALORES TÃO ELEVADOS e o DIRECIONAMENTO dos RECURSOS para ações ASSISTENCIALISTAS (doação de cestas básicas, ovos e chocolate e

pescados) e com LOCAÇÃO DE VEÍCULOS, COMBUSTÍVEIS, PUBLICIDADE e FESTEJOS.”

E mais adiante:

“(…)

Em que pese ter sido alcançado o índice constitucional com a Despesa de Pessoal e de não ter ultrapassado o limite prudencial definido na LRF, observa-se que a Gestora persevera na prática de manter um quadro de servidores composto primordialmente por trabalhadores temporários e exercentes de cargos comissionados, além de se verificar o evidente inchaço da máquina pública, resultando em 22,82% da população trabalhando para o Município.

Nesta ordem de ideias, **INFLAR os quadros do Município com excessivo número de servidores, em sua esmagadora maioria terceirizados, NÃO RESULTA**, necessariamente, na melhoria do atendimento da população ou do alcance pleno da **EFICÁCIA e EFICIÊNCIA** da máquina administrativa, cujos resultados não são efetivamente sentidos na melhoria dos indicadores sociais, mormente pela posição que São Francisco do Conde ocupa no IDH², quando comparado ao seu PIB *per capita*, o que chega a ser um paradoxo.

Com efeito, a palavra de ordem na Administração Pública é a **profissionalização dos quadros de funcionários**, porquanto fundamental para a modernização, melhoria da 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, no que diz respeito aos cargos de livre provimento (de natureza política), há de se considerar que tais admissões devem ser ordenadas para 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.

A par desta circunstância, 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

2 De acordo com o Voto de 2009 do Conselheiro Paulo Marconi São Francisco do Conde ocuparia o 4.564 lugar no IDH entre os 5.507 municípios brasileiros, de acordo com o PNUD.



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

em face do perfil progresso sob o aspecto do mérito laboral, SENDO INDISPENSÁVEL A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO.

Em sentido contrário, o alargamento desta definição (através da contratação de pessoal terceirizado e comissionados) não traz qualquer benefício duradouro 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.

Por outras palavras, cabe à Administração adotar com urgência as medidas necessárias à regularização da situação de pessoal do Município, promovendo o indispensável concurso público e a estruturação das carreiras dos servidores, inclusive para atender ao Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público Estadual acerca justamente desta questão.

(...)"

Com efeito, a linha argumentativa posta pela Gestora apenas poderá lhe ser útil no exercício em curso ou no vindouro, porquanto a situação fática contemporânea aos elementos apurados nestes autos, já se encontra sedimentada e definida, sendo incontestável a sua ocorrência, que, vale repetir, não foi elidida neste momento processual pelos documentos e fundamentos expostos no Pedido de Reconsideração.

Deste modo, situações como a redução do quadro de pessoal e melhoria do sistema de controle de gastos com combustíveis, publicidade, locação, festejos, distribuição de cestas básicas, dentre outros irrazoáveis apurados no exercício sob exame, **já estão sacramentadas e não serão mais passíveis de correção, vez que impossível a retroação para se expurgar os excessos cometidos.**

Nesta senda, deverá a Gestora continuar com a louvável iniciativa de buscar se adequar às orientações desta Corte de Contas, possuindo o opinativo alvejado natureza mais pedagógica que efetivamente punitiva, destinando-se a chamar a atenção da Administração para a necessidade de implementar medidas voltadas para a profissionalização e melhoria dos serviços prestados à população, sem a prática (condenável) do fisiologismo e de políticas públicas meramente assistencialistas, evitando-se, ainda, o *panis et circenses*.

Deverá ainda ter em mira, a busca pela extirpação dos excessos cometidos, tendo por norte o cumprimento dos princípios da razoabilidade, moralidade, economicidade, eficiência e finalidade.

Assim, não merece reforma o opinativo, ante a convicção desta Relatoria acerca da desproporção dos valores investidos para as finalidades descritas no Sistema Integrado de Gestão e Auditoria - SIGA e Relatório Anual, cujo montante, bise-se, poderia ser melhor aplicado em ações de outra natureza, mais benéficas à população, restando vergastados os princípios constitucionais da economicidade e razoabilidade.

Acerca do tema, encontramos na lição de Celso Antônio Bandeira de Melo³ a orientação de ***"(...) que a Administração, ao atuar no exercício da discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitadas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas --- e portanto jurisdicionalmente invalidáveis -- as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas em desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada"***

Esclareça-se, por fim, que não foram aceitas as explicações ofertadas pela Gestora nas respostas aos Relatórios Mensais e também na diligência final, sendo certo que as ressalvas suso referenciadas sofreram a devida avaliação e repercussão na fixação da punição que lhe foi imposta, que, diga-se, encontra-se perfeitamente consentânea com a realidade vivenciada nos autos.

No que concernem aos registros remanescentes da análise da Prestação de Contas Anual a recorrente aborda os sob os títulos de apresentação do Balanço Patrimonial com Saldo Patrimonial IRREAL, Baixa cobrança da Dívida Ativa Tributária e do Limite da Despesa Total com Pessoal.

Com relação a apresentação do Balanço Patrimonial com Saldo Patrimonial IRREAL, os argumentos apresentados no intuito de justificar os procedimentos contábeis adotados no que se refere ao registro do valor de R\$ 12.965.856,38 no grupo COMPENSADO e sua omissão no PASSIVO do Balanço Patrimonial – Anexo 14, ao contrário somente confirma o disposto no opinativo de que ocorreu DESCASO da Administração Municipal, tendo em vista que, embora autorizado o parcelamento da dívida com o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, mediante Lei nº 187, de 04/03/2011, não foi firmado o Contrato no exercício de 2011, ocasionando a demonstração de um SALDO PATRIMONIAL IRREAL.

Quanto ao registro da Baixa cobrança da Dívida Ativa Tributária, afirma, dentre outras considerações, que, ao revés do pontuado no opinativo, vem

³ Curso de Direito Administrativo, 8ª ed., rev. atual. e ampl., p. 63, Malheiros Editores, 1996.



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

desenvolvendo grande esforço para a efetiva cobrança do crédito que possui e que foi realizada em valor muito acima do informado.

Esclarece-se a recorrente que o registro no opinativo de que no exercício de 2011 a cobrança efetuada foi de R\$ 764.662,25, correspondente a, apenas, 6,38% do saldo anterior (2010), equivale a receita da Dívida Ativa Tributária que ingressou efetivamente no município.

Por outro lado, foi ressaltado no texto que “**em que pesem as justificativas apresentadas quanto às ações para regularização, a situação evidenciada demonstra a necessidade de maior empenho da Gestora**”, ou seja, o ingresso no exercício de 2011 em análise, com 59 ações de execução, equivalente a R\$ 983.469,09, para um saldo de R\$ 4.000.568,83, ainda é considerado aquém do que o município poderia ter efetuado.

A respeito do Limite da Despesa Total com Pessoal, ratificam-se os argumentos suso transcritos, sendo certo que não obstante o cumprimento do índice constitucional, observa-se verdadeiro descontrole nas contratações de trabalhadores temporários e exercentes de cargos em comissão, situação esta, vale repetir, que não se altera com o pedido apresentado, diante do evidente e desproporcional inchaço da máquina pública.

Deste modo, não se apresenta qualquer razão ou motivação que pudesse ensejar a existência de engano ou omissão desta Corte de Contas, inexistindo fundamentos fático-jurídicos hábeis a demonstrar a plausibilidade da pretensão formulada.

Como a Sra. Gestora não logrou êxito em apontar a existência de engano ou omissão no pronunciamento deste Tribunal de Contas dos Municípios, únicas hipóteses admitidas pelo § único do artigo 88 da Lei Complementar nº 06/91, para que o recurso venha a ser provido, decide a Relatoria, pela admissão do pedido, face à legitimidade do recorrente e à tempestividade do recurso, **para no seu mérito negar provimento, mantendo-se em sua inteireza o Parecer Prévio** que opinou pela **REJEIÇÃO, PORQUE IRREGULARES**, das contas da **Prefeitura Municipal de São Francisco do Conde, exercício financeiro de 2011, de responsabilidade da Sra. RILZA VALENTIM DE ALMEIDA PENA**, bem como a **Deliberação de Imputação de Débito**.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, em 25 de abril de 2013.

Cons. Fernando Vita
Relator

Este documento foi assinado digitalmente conforme orienta a resolução TCM nº01300-11. Para verificar a autenticidade deste parecer, consulte o Sistema de Acompanhamento de Contas ou o site do TCM na Internet em www.tcm.ba.gov.br e acesse o formato digital assinado eletronicamente.