



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



27-08-13

SEB

=====

69 TC-001208/026/11

Prefeitura Municipal: Ribeira.

Exercício: 2011.

Prefeito: Gidioni de Oliveira Macedo.

Acompanham: TC-001208/126/11 e Expedientes: TC-000261/016/12, TC-000360/016/13 e TC-005304/026/13.

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

=====

<i>Aplicação do Ensino – artigo 212 da CF</i>	29,39%
<i>Remuneração do Magistério – artigo 60, XII do ADCT</i>	100%
<i>Recursos do FUNDEB – artigo 21 da Lei Federal nº 11494/07</i>	100%
<i>Aplicação na Saúde – artigo 77, III e §4º do ADCT</i>	26,84%
<i>Despesa com Pessoal – artigo 20, III “b” da LRF</i>	43,94%
<i>Precatórios – Emenda Constitucional nº 62/09</i>	Irregular
<i>Transferências para a Câmara - artigo 29-A, §2º, I da CF</i>	Regular
<i>CIDE – artigos 1ºA e 1ºB da Lei 10.336/01</i>	Regular
<i>Multas de Trânsito – artigo 320 e parágrafo único do CTN</i>	Não há
<i>Royalties</i>	Advertência
<i>Encargos Sociais (INSS e PASEP)</i>	Regular
<i>FGTS</i>	Irregular
<i>Subsídios dos Agentes Políticos</i>	Regular
<i>Resultado Orçamentário - déficit – 9,66%</i>	(R\$883.039,66)
<i>Resultado Financeiro – déficit</i>	(R\$1.010.447,82)
<i>% de Investimentos (Investimentos+Inversões Financeiras: RCL)</i>	0%

1. RELATÓRIO:

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRA**, exercício de 2011.

1.2 O relatório da inspeção *in loco* realizada pela Unidade Regional de Itapeva – UR-16 (fls. 35/93) apontou:

a) Planejamento das Políticas Públicas (fl. 36):

- Incompatibilidade entre as ações do PPA e seus programas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- Os índices utilizados de “meses” e “anos” no PPA e LDO impossibilitam verificar a eficácia e a efetividade dos programas e ações de governo;

- A LDO não estabelece os critérios para limitação de empenho;

- A LDO não prescreve critérios para concessão de auxílios/subvenções/contribuições e outros repasses a entidades do terceiro setor;

- A LOA prevê autorização para abertura de créditos suplementares às dotações dos orçamentos em percentual acima da inflação do período (20%);

- O Município não editou o Plano Municipal de Saneamento Básico;

- Não foi editado o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;

- Não foram adotadas providências para acessibilidade em prédios públicos, em descumprimento ao disposto no artigo 11 da Lei federal nº 10.098/2000;

b) Resultado da Execução Orçamentária (fls. 37/38):

- Déficit orçamentário de 9,66%;

- Abertura de créditos adicionais em percentual superior ao permitido na Lei Orçamentária Anual;

- Superestimativa da receita, visto que a previsão superou em 46,83% a efetiva arrecadação;

- Déficit orçamentário não amparado em superávit financeiro registrado no Balanço Patrimonial de 2010;

- Diferença de R\$22,71 entre o informado ao Sistema AUDESP e o Balancete Orçamentário;

c) Resultados Financeiro, Econômico e Patrimonial (fl. 38):

- Déficit financeiro em decorrência do déficit orçamentário;

- Déficit econômico e, por conseguinte, redução do resultado patrimonial;

d) Dívida de Curto Prazo (fls. 38/39) – A Prefeitura não possui liquidez frente a seus compromissos de curto prazo;

e) Dívida de Longo Prazo (fls. 39/41) – As informações prestadas pela Prefeitura não demonstram dívidas de longo prazo referentes ao FGTS e junto à Fundação para o Desenvolvimento da UNESP



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



– FUNDUNESP, não atendendo ao princípio da transparéncia (artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei federal nº 4.320/64);

f) Fiscalização das Receitas (fl. 41) – No tocante à atividade cartorária, o Município adotou providências somente ao final do exercício, quando promulgou a Lei nº 460, de 23-12-2011;

g) Ensino (fls. 44/46):

- Glosas de despesas próprias da educação, FUNDEB 40% e FUNDEB 60% com restos a pagar não quitados até 31-01-2012;

- As folhas de pagamentos dos profissionais do Magistério da Educação Básica não estavam devidamente vistadas pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, nos termos do artigo 4º, II, da Instrução nº 02/2008;

h) Saúde (fls. 46/48):

- Glosa de despesas da Saúde com restos a pagar não quitados até 31-01-2012 e ausência de liquidação da despesa com combustível;

- O Fundo Municipal de Saúde não movimenta todos os recursos de saúde;

- Pareceres de aprovação da Gestão da Saúde não constam com assinatura dos membros do Conselho Municipal de Saúde;

- Ausência de designação dos membros do Conselho Municipal de Saúde a partir 22-08-2011;

- As folhas de pagamentos dos profissionais da Saúde não estavam devidamente rubricadas pelos membros do Conselho Municipal da Saúde, conforme disposto no inciso II, do artigo 5º, das Instruções nº 02/2008;

i) Royalties (fl. 49) – O Município não movimenta, em conta vinculada, sua receita de Royalties, daí ensejando o desvio de finalidade combatido no parágrafo único do artigo 8º da LRF;

j) Regime de Pagamento de Precatórios (fls. 49/50) – Nada obstante a inexistência de precatórios, a Prefeitura encaminhou informação ao Sistema AUDESP onde consta um no valor de R\$2.594,00;

k) Encargos (fl. 50) – Não houve recolhimento do FGTS das competências de fevereiro/2011 a abril de 2012;

l) Demais Despesas Elegíveis para Análise (fls. 51/55):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- Ausência de comprovante de devolução do saldo de adiantamentos;

- Ressarcimento de despesas de viagens de servidores sem a formalização de processo de adiantamento, contrariando o disposto no artigo 68, da Lei federal nº 4.320/64;

- Ausência de regular liquidação da despesa, contrariando os artigos 62 e 63 da Lei federal nº 4.320/64;

- Despesas com serviços de hospedagens para os médicos do Centro de Saúde do Município sem justificativa e sem previsão legal para pagamento;

m) Tesouraria (fls. 55/56):

- Conciliação com pendências de exercícios anteriores;

- Não apresentação dos extratos e das respectivas conciliações posicionadas, em 28-05-2012, das contas bancárias com saldo zerado;

n) Almoxarifado (fls. 56/57):

- Não elaboração dos Balancetes Mensais;

- Espaço físico inadequado;

- Ausência de registros de entrada de materiais;

- Diferenças nos testes físicos realizados;

- Ausência de controle de gastos com peças e serviços na manutenção dos veículos da frota municipal;

o) Patrimônio (fls. 57/58):

- Ausência de termo de responsabilidade;

- Não efetuado o levantamento geral dos bens móveis e imóveis;

- Material há mais de 8 (oito) meses sem utilização, com possibilidade de inviabilizar a utilização da garantia em razão de decurso de prazo;

- Ausência de instauração de sindicância ou processo administrativo para apurar as causas de acidente com veículo da Prefeitura;

- Entrega de veículo da frota municipal a pessoal não devidamente investida no quadro de servidores da Prefeitura;

p) Ordem Cronológica de Pagamentos (fls. 58/59) – Não observância da estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades;

q) Falhas de Instrução (fls. 59/66):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Convite nº 22/2011:

- Ausência de pesquisa de preço;
- Realização de pagamento sem que fossem demonstrados os recolhimentos dos encargos sociais referentes ao FGTS e ao INSS dos funcionários da empresa contratada;

Convite nº 20/2011:

- Não discriminação das rotas do serviço prestado no objeto do edital;
- Ausência de pesquisa de preço;
- Formalização sem que fossem apresentadas as cópias dos registros do contrato de trabalho dos empregados e da contratada;

Ausência de Licitação – Aquisição de produtos e serviços que exigiriam a realização de licitação;

Dispensa e Inexigibilidade:

- Inexatidão nas informações prestadas ao Sistema AUDESP ao atribuir “Dispensa de Licitação” a despesa com pessoal;
- Ausência de formalização de processo;
- Não formalização de processo para gastos com energia elétrica e serviços de água e esgoto;

r) Contratos Examinados In Loco (fls. 66/68) – Aquisição de serviços de assessoria contábil e de retirada e recolocação de lajotas sem formalização de contrato, contrariando o disposto no artigo 60 da Lei de Licitações e Contratos;

s) Execução Contratual (fls. 68/71):

Contrato nºs 22/2011 e 23/2011:

- Obras paralisadas;
- Prazo de execução expirado;
- Não recolhimento de garantia;
- Ausência de aplicação de penalidades prevista nos termos do contrato;

- Ausência de medição;
- Ausência de notificação da empresa inadimplente;
- Gestão contratual ineficiente;

t) Análise do Cumprimento das Exigências Legais (fl. 72):

- A página eletrônica da Prefeitura não divulga os dados do PPA, LDO, LOA, parecer prévio do Tribunal de Contas e de forma incompleta o RGF e RREO;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- Não encaminhamento das informações das contas ao Poder Executivo da União – STN;

- Controle Interno: Não existe responsável pelo Controle Interno, desatendendo ao disposto nos artigo 74 da CF e 35 da Constituição Estadual;

u) Livros e Registros (fl. 73):

- Ausência dos Livros de pregões, Concursos, Dispensas, Inexigibilidades e Precatórios;

- Ausência de numeração sequencial dos livros de leis, decretos e portaria;

- Ausência de termos de abertura e encerramento dos Livros Diário, Razão, Receitas, Despesas, Dívida Ativa, Caixa, Correntes, Leis, Decretos e Portarias;

v) Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP (fls. 73/74) – Constatada divergência entre os dados informados pela Prefeitura e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no Sistema AUDESP. Inexatidão de alguns dados enviados pelo Município, prejudicando o acompanhamento da Gestão Fiscal;

x) Pessoal (fls. 74/77):

- Admissão por tempo determinado sem celebração do contrato;

- Contratações de profissionais autônomos e de empresas, afrontando o disposto no artigo 37, II, da CF;

- Admissão sem aprovação em concurso público ou processo seletivo;

- Ausência de controle de frequência;

- Salário superior ao subteto do Prefeito;

y) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 84/85):

- As folhas de pagamento dos profissionais do Magistério da Educação Básica não estavam devidamente vistadas pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB;

- As folhas de pagamento dos profissionais da Saúde não estavam devidamente rubricadas pelos membros do Conselho Municipal de Saúde;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- Não foram emitidos os relatórios e pareceres a que se refere o artigo 61 da Instrução nº 02/2008 em razão da ausência de designação de responsável pelo Controle Interno;
- Encaminhamento intempestivo das informações prestadas ao Sistema AUDESP;
- Lei Orgânica – Não atendimento ao requisitado;
- Recomendações – Não atendimento às recomendações do Tribunal.

1.3 Acompanham os autos os seguintes expedientes:

- a) TC-000261/016/12 e TC-000360/016/13 – Trata-se de expedientes encaminhados pelos Vereadores do Município Srs. Benildo do Nascimento, José Roberto Pereira de Paula, Mário Aparecido de Oliveira, Rafael Batista Tamanho, Sávio Dias Batista, João Alaelson de Melo e Adalto Pedroso de Moura Pina, comunicando possíveis irregularidades ocorridas na Prefeitura em relação: **1)** ao acúmulo de funções do Sr. Orides Rodrigues de Lima; **2)** a ilegalidades cometidas na contratação da empresa João Cesar Rodrigues de Lima Construções – ME; **3)** ao fornecimento de quantia elevada de pães e lanches pela empresa Creuza Dias de Lima – ME; **4)** ao Prefeito ter declarado em 1º-08-2011, por meio do Decreto nº 18, situação de emergência nas áreas do Município atingidas por enxurradas ou inundações bruscas; **5)** à aquisição de materiais para construção de bueiros ocorridas durante a vigência do Decreto nº 18; **6)** à comunicação, pelos representantes, de gasto excessivo com combustível; **7)** às contratações de “Empresas de Fachadas” com o intuito de não realizar concurso público e à contratação e pagamentos a profissionais para a prestação de serviços, com emissão de notas fiscais e recibos, para a execução de tarefas/funções para as quais existem cargos equivalentes no Quadro de Pessoal; **8)** à informação de que diversos serviços e produtos adquiridos superaram o limite para aquisição por dispensa de licitação; **9)** aos contratos nºs 22/2010 e 23/2010 firmados com a empresa Castellucci Figueiredo e Advogados Associados Ltda.; **10)** ao programa Minha Casa Minha Vida, gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal para aquisição de terreno e construção ou requalificação de imóveis contratados como empreendimentos habitacionais em regime de condomínio ou loteamento; **11)** à existência de repasse de recursos no exercício de 2011



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



à Associação dos Produtores Orgânicos e Desenvolvimento Comunitário de Ribeira por meio de convênio; **12)** à compra fracionada de medicamentos; **13)** ao pagamento de transportes de alunos sem que tais despesas fossem devidamente liquidadas; **14)** ao gasto exagerado com água mineral no mês de setembro de 2011, adquirida da empresa Fabiano Gonçalves de Oliveira – ME, referente à nota de empenho nº 2262/11; **15)** ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e INSS; **16)** aos gastos exagerados com telefones celulares. Este assunto integrou os trabalhos da fiscalização *in loco* no item “D.4 – Denúncias/Representações/Expedientes”, que concluiu pela procedência parcial das alegações.

b) TC-005304/026/13 – Trata-se do Ofício nº 230/2013, do Ministério Público do Estado de São Paulo, por seu Procurador Geral de Justiça Márcio Fernando Elias Rosa, solicitando informações sobre o julgamento das contas da Prefeitura, exercício de 2011 para instruir o Inquérito Civil nº 14.0193.0000549/2012-0.

1.4 O Ministério Público de Contas (fl. 94), com fundamento no artigo 194 do Regimento Interno, solicitou a notificação do Responsável para apresentação de alegações e documentos de interesse.

1.5 Regularmente notificado (fl. 95, DOE de 23-08-2012), solicitou o Senhor Prefeito (fl. 102) prorrogação de prazo, o qual foi concedida (fl. 105, DOE de 19-09-2012), sendo apresentadas justificativas e documentos (fls. 106/418), sustentando que:

a) Planejamento das Políticas Públicas (fls. 108/112):

- A compatibilidade não se resume à simples igualdade de ações e seus programas previstos no PPA pois, se estas tivessem que ser obrigatoriamente compatíveis, sua elaboração seria desnecessária.

- O argumento de que os índices utilizados de “meses” e “anos” no PPA e LDO impossibilitaram verificar a eficácia e a efetividade dos programas e ações de governo não merece prosperar, pois, tanto o PPA como a LDO continham custos estimados e os indicadores e metas físicos. No entanto, não existe norma legal que defina como deve ser o procedimento de informação nas peças de planejamento, tampouco o Sistema AUDESP demonstrou qualquer pendência, devendo o apontamento ser desconsiderado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- Com efeito, da ausência de previsão dos critérios e de condicionamentos “além dos quais” a LDO deveria dispor, decorre a assertiva de que *“a previsão de qualquer critério, aplicável à transferência de recursos a entidades públicas e privadas, que a LDO venha a conter, se torna suficiente para que ela atenda ao disposto no artigo 4º¹, I, “f”, da LRF”*.

- No exercício não havia previsão de novo repasse às entidades do terceiro setor, motivo pelo qual a LDO deixou de prescrever critérios para concessão de auxílios/subvenções/contribuições.

- Com relação à abertura de créditos suplementares, o artigo 4º², III, da LOA autoriza tal despesa, não sendo possível, pela Prefeitura, prever exatamente o índice inflacionário do exercício, fixando, então, um patamar razoável que, aliás, foi inferior ao do exercício de 2010.

- O Plano Municipal de Saneamento Básico foi elaborado mediante Convênio s/nº (doc. às fls. 187/195) com a Secretaria do Estado de Saneamento e Energia, em conformidade com as diretrizes instituídas pela Lei federal nº 11.445/07, não se quedando inerte a Administração.

- Por ser um Município com uma população de aproximadamente 3.358 habitantes, a lei exige a elaboração de um Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos com conteúdo simplificado. A Prefeitura vem tratando do assunto por meio do Convênio s/nº, nos termos do §1º do artigo 25 do Decreto nº 7.217/10. Portanto, não há falar em inobservância, uma vez que o prazo para sua elaboração foi prorrogado para o exercício de 2014.

- No que tange à falta de adaptação dos prédios públicos, a Administração está providenciando as adaptações necessárias, tendo em vista que são obras que demandam tempo e valor, não podendo onerar os cofres públicos com reforma de todos os prédios. No entanto, alguns órgãos estão de acordo com a legislação, pois possuem rampas de acesso

¹ *“Artigo 4º: Alei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no §2º do artigo 165 da Constituição e:*

I – disporá também sobre:

(...)

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas”.

² *“Artigo 4º: Fica o Chefe do Executivo autorizado a:*

(...)

III – Abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 20% (vinte por cento), do orçamento da despesa, nos termos da legislação em vigor”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



para cadeirantes e banheiro adaptado. Em nenhum momento a Prefeitura se manteve inerte diante das necessidades;

b) Resultado da Execução Orçamentária (fls. 112/118):

- O déficit apurado de R\$883.039,66 (9,66%) ocorreu por conta das despesas de capital no montante de R\$932.163,97 (docs. 02 a 04 à fls. 196/206), provenientes de investimentos com recursos próprios, tendo em vista que não foram concretizadas as transferências de convênios (receitas) em sua totalidade por parte do Estado e da União, fazendo com que o Município acabasse realizando despesas inadiáveis e atingisse o déficit orçamentário apontado, tolerado conforme decisões desta E. Corte (TC-000179/026/09, TC-000205/026/09 e TC-001929/026/08).

- Foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$2.835.684,00, isto é, 21,12% da receita total prevista, dentro do limite estabelecido na LDO (25%). Os R\$618.451,07 referem-se a transposição, remanejamentos ou transferências de dotação, autorizados pelo artigo 9º, III e IV, da mesma LDO (docs. 08 e 09 às fls. 210/223).

- O Município elaborou uma previsão em receitas de capital na rubrica de Transferências de Convênios no valor de R\$3.982.180,00, o que somente nesta rubrica representa 43,55% previsto e não arrecadados. Para as demais receitas previstas, resta a diferença de 3,28% entre o orçado e não arrecadado durante o exercício de 2011, totalizando o montante de 46,83%. Portanto, não houve superestimativa e sim receitas de convênios previstas e não arrecadadas (doc. 03 à fls. 197/224).

- Não procede a diferença de R\$22,71 entre o Sistema AUDESP (doc. 04 à fl. 206) e o Balancete Orçamentário (doc. 10 à fl. 224), devendo tal apontamento ser desconsiderado;

c) Resultados Financeiro, Econômico e Patrimonial (fls. 118/119):

- O déficit orçamentário apurado ocorreu em virtude de valores de convênios previstos (assinados em 2011), porém não transferidos pelo Estado e União, totalizando os pendentes no montante de R\$1.885.616,78 e, consequentemente, gerando déficit financeiro. Porém, tal situação será regularizada, na medida em que os repasses forem efetivados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- No que tange ao déficit econômico, as despesas efetuadas com os convênios sem o devido respaldo financeiro influenciaram diretamente em sua apuração, impactando em um resultado patrimonial menor;

d) Dívida de Curto Prazo (fls. 119/124) – Considerando o valor de R\$1.026.025,89 de Passivo Financeiro e R\$902.765,05 de Ativo Financeiro, verifica-se liquidez imediata que demonstra que, para cada R\$1,00 de dívida existem R\$0,88 de recursos para pagamento destas obrigações. Para apurar a dívida de curto prazo foram considerados os restos a pagar processados e os não processados; se descontarmos este último, obteremos uma melhor situação financeira. E os recursos de convênios deixaram de ser transferidos ao Município em sua totalidade, o que também influenciou na apuração dos índices de liquidez. No entanto, tal apontamento não tem o condão de macular as contas;

e) Dívida de Longo Prazo (fls. 125/126):

- Em relação à não contabilização das dívidas referentes ao FGTS, trata-se de erro formal, tendo em conta que as obrigações a pagar no exercício foram registradas (doc. 13 às fls. 227/242). Contudo, a Prefeitura admite a situação do não reconhecimento da dívida de longo prazo junto ao FGTS; providências serão tomadas para o devido registro do termo de parcelamento em Dívida Fundada.

- Quanto ao débito junto ao FUNDUNESP, o consórcio foi extinto em 18-10-2010 e, em Assembléia, decidiu-se pelo rateio entre os municípios, proporcionalmente ao número de alunos formados no curso de pedagogia. No entanto, o dispêndio exato ainda não foi apresentado ao Município, impossibilitando a inserção do valor na demonstração contábil;

f) Fiscalização das Receitas (fls. 126/130) – A própria Fiscalização apontou que o Município adotou providências somente ao final do exercício, quando promulgou a Lei nº 460, de 23-12-2011; portanto, podemos considerar regular a cobrança do ISS;

g) Ensino (fls. 130/133):

- Mesmo com as glosas efetuadas, os índices ultrapassaram o mínimo imposto na Lei;

- As folhas de pagamentos dos profissionais do Magistério da Educação Básica realmente não foram vistadas pelo Conselho por um equívoco. Requer a relevação da falha;

h) Saúde (fls. 133/135):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- O fato de haver restos a pagar não quitados, glosados, não impediu o atendimento à CF, tratando-se apenas de erro formal. Em relação ao controle da despesa com combustível, este era manual, conferido com as notas fiscais emitidas pelos diversos setores;

- Sobre o Fundo Municipal de Saúde não movimentar todos os recursos da Saúde Municipal, tal fato não impede a aprovação das contas.

- Em todos os processos há assinatura do Presidente do Conselho, assim eletoma conhecimento da Gestão da Saúde, não havendo que se falar em falta de aprovação.

- As folhas de pagamentos dos profissionais da Saúde não foram devidamente rubricadas pelos membros do Conselho Municipal da Saúde, tratando-se de erro formal, não prejudicando as contas;

i) Royalties (fls. 135/136) – A simples manutenção dos recursos em conta de livre movimento, por si só, não enseja o desvio de finalidade combatido. Aliás, não há na legislação dispositivo que preveja a sua obrigatoriedade em conta bancária específica. Requer a desconsideração do apontamento;

j) Regime de Pagamento de Precatórios (fls. 136/137) – Por um equívoco não foi informado ao Tribunal de Justiça o valor referente ao requisitório de baixa monta, não se confundindo com precatório no exercício, este inexistente. Trata-se de mera falha formal, motivo pelo qual requer a desconsideração do apontamento;

k) Encargos (fls. 137/138) – A Prefeitura está providenciando o parcelamento da dívida relativa ao FGTS, tanto que apresenta o Certificado de Regularidade Fiscal emitido pela CEF (doc. 14 às fls. 243/244);

l) Demais Despesas Elegíveis para Análise (fls. 138/143):

- Os servidores foram notificados a fim de que procedam à devolução dos valores, sob pena de desconto em folha de pagamento da Prefeitura, razão pela qual a falha foi sanada;

- Em face da inexistência de regulamentação de diárias e de adiantamentos, embora não recomendável pelo Tribunal, os processos foram formalizados mediante reembolso. Nenhum princípio constitucional foi violado e os valores despendidos são insignificantes. No entanto, não será mais utilizado este sistema;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- Quanto à ausência de regular liquidação da despesa, trata-se de caso isolado e de falha de cunho formal, devendo o item ser desconsiderado;

- Dificilmente são encontrados médicos especialistas que residem no próprio Município, razão pela qual a Prefeitura não viu outra solução senão garantir a estada destes durante seus atendimentos médicos;

m) Tesouraria (fls. 144/145):

- No que se refere às conciliações bancárias, a Prefeitura solucionará as pendências dos exercícios anteriores e providenciará para que estas sejam fechadas mensalmente.

- Quanto à ausência de apresentação dos extratos e das respectivas conciliações com saldo zerado, não há necessidade; no entanto, seguem anexas as conciliações (doc. 15 à fls. 245/256);

n) Almoxarifado (fls. 145/146):

- O controle elaborado pelo servidor responsável sempre foi eficaz, não trazendo prejuízos ao erário, tanto que em exercícios anteriores não constaram tais apontamentos.

- Também não procede a alegação de que o espaço físico seja inadequado;

o) Patrimônio (fls. 146/148):

- O inventário de encerramento ainda não foi realizado; providências estão sendo tomadas. No entanto, a Prefeitura possui a relação dos bens adquiridos e doados (doc. 16 à fls. 257/314).

- No que se refere à instauração de sindicância ou processo administrativo para apurar as causas do acidente com veículo da Prefeitura, existe um inquérito junto ao Ministério Público de Apiaí, havendo fortes indícios de que se trata de falha mecânica. Optou-se por aguardar o desfecho da questão para que providências sejam tomadas.

- A alegação de que o condutor do veículo teria sido admitido sem processo seletivo não procede, pois o servidor foi contratado temporariamente, em caráter emergencial, por apenas 02 (dois) meses;

p) Ordem Cronológica de Pagamentos (fls. 149/150) – As quebras da ordem cronológica a que se referiu a Fiscalização nada mais são do que valores pagos por meio de fontes de recursos diversos, o que legalmente não é motivo para irregularidade;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



q) Falhas de Instrução (fls. 150/164):

- Convite nº 22/2011 (fls. 151/152):

- Não procede o apontamento da Fiscalização sobre a ausência de pesquisa de preço; a Prefeitura valeu-se de contratação semelhante anteriormente realizada, utilizando-se daquele valor como referencial.

- Em que pese a falha cometida quanto à realização de pagamento sem que fossem demonstrados os recolhimentos dos encargos sociais referentes ao FGTS e ao INSS dos funcionários da empresa contratada, observa que, apesar de não fornecer os documentos solicitados pelo instrumento convocatório, possuía situação regular junto à Receita Federal (doc. 22 à fls. 367/368);

- Convite nº 20/2011 (fls. 152/153):

- Não há falar em ausência de discriminação das rotas do serviço prestado uma vez que o objeto do contrato se trata de serviço de monitoria a ser realizado nos veículos que efetuam o transporte de alunos.

- Quanto à falta de pesquisa de preço, o valor de aceitabilidade máxima teve como parâmetro aquele admitido para a contratação de cada monitor estabelecido pela Secretaria de Educação de São Paulo;

- Embora tenha ocorrido a falta de cópias dos registros do contrato de trabalho dos empregados e da contratada, esta não impediu a regular execução dos serviços prestados, tratando-se de mera falha formal;

- Ausência de Licitação (fls. 153/158) – Quanto à ausência de licitações, estas não foram realizadas por se tratar de situações emergenciais;

- Dispensa e Inexigibilidade (fl. 164) – Em que pese a alegação de que não foram formalizados os procedimentos para amparar os gastos com energia elétrica e serviços de água e esgoto, estes são prestados por concessionárias, sendo praticamente impossível determinar os quantitativos utilizados pelo Município durante a execução contratual. Os serviços são efetuados mediante empenhamento das despesas junto aos respectivos fornecedores;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



r) Contratos Examinados In Loco (fls. 158/162):

- Em relação à ausência de procedimento licitatório para os serviços de retirada e recolocação de lajotas, o valor empenhado foi de R\$15.293,80 e o pago atingiu apenas R\$6.000,00, não havendo que se falar em formalização de processo, tampouco em instrumento contratual, uma vez que se encaixa nas hipóteses de dispensa previstas no artigo 24, I, da Lei nº 8.666/93.

- Não procede o apontamento referente à falta de formalização de contrato para os serviços de assessoria contábil, uma vez que o valor total não se encontra previsto nas modalidades de concorrência, tampouco de tomada de preços, facultando ao Município optar por uma das hipóteses do artigo 62 da Lei nº 8.666/93;

s) Execução Contratual (fls. 164/165):

Contratos nºs 22/2011 e 23/2011 – Durante a realização do contrato, o Município foi atingido por diversas chuvas e inundações bruscas e por meio do Decreto nº 18/2011, que vigorou por 90 (noventa) dias, decretou-se estado de emergência, motivo pelo qual os contratos não foram concluídos nos prazos previstos. Tal impossibilidade decorreu de caso fortuito e de força maior, não ensejando a aplicação de quaisquer penalidades à empresa contratada. A Prefeitura está analisando maneiras para solucionar o problema;

t) Análise do Cumprimento das Exigências Legais (fls. 165/167):

- O Município deixou disponível à população durante o ano as contas anuais, bem como foi publicado o RGF, o RREO e os tributos arrecadados, suprindo a falta de disponibilização. A falha será sanada com a reformulação do site;

- Quanto ao encaminhamento das informações das contas ao Poder Executivo da União – STN e à falta de responsável pelo controle interno, trata-se de falha formal, passível de relevação;

u) Livros e Registros (fls. 167/170):

- Em relação à ausência dos Livros de pregões, Concursos, Dispensas, Inexigibilidades e Precatórios, o que deve existir é o controle, que se deu de forma informatizada. Se houver a necessidade de envio de relação de concursos, por exemplo, ao TCE, extrai-se uma planilha do sistema que identifica o procedimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- A exigência de numeração dos livros de leis, decretos e portaria é totalmente descabida, tendo em vista a existência de um livro para cada exercício, com título do documento e datado.

- Quanto à ausência de termos de abertura e encerramento dos Livros, esta não procede uma vez que foi cumprida a Lei federal nº 4.320/64;

v) Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP (fls. 170/172) – As divergências apontadas já foram corrigidas, devendo ser relevada;

x) Pessoal (fls. 172/182):

- O artigo 443, §1º, da CLT faculta a realização de contrato por prazo determinado de forma tácita e verbal, motivo pelo qual não há a exigência de formalização (por escrito). Atualmente, a Prefeitura vem adotando a formalização expressa de todos os contratos temporários. Entretanto, os prazos foram respeitados, não havendo falar em irregularidade.

- As contratações se deram nos termos da Lei nº 8.666/93, em razão da excepcionalidade, e não por meio de concurso público ou processo seletivo, tendo como objetivo a cooperação mútua para prestação de serviços correlatos à atividade pública (no caso de engenheiro civil). Revestiram-se de legalidade, em atendimento ao mandamento constitucional e conforme julgado do STJ³ em Recurso sobre o tema.

- A contratação ocorreu pela necessidade de caráter eminentemente temporário, especialmente pelo fato de se tratar da Secretaria da Saúde, para a função de motorista de ambulância, em consonância com o Princípio da Insignificância, uma vez que ela durou apenas 02 (dois) meses. Em Janeiro/2012 foi aberto o Concurso nº 01/2012 para o provimento de diversos cargos, motivo pelo qual requer a desconsideração do apontamento.

- O médico foi contratado para substituir os plantões, razão pela qual comparecia à unidade de saúde. Não houve o controle de

³ "ADMINISTRATIVO – RESPONSABILIDADE DE PREFEITO – CONTRATAÇÃO DE PESSOAL SEM CONCURSO PÚBLICO – AUSÊNCIA DE PREJUÍZO.

Não havendo enriquecimento ilícito e nem prejuízo ao erário municipal, mas inabilitades do administrador, não cabem as punições previstas na Lei nº 8.429/91. A lei alcança o administrador desonesto, não o inábil. Recurso improvido. (Resp 213.994/MG, Rel. Ministro GARCIA VIEIRA, Primeira Turma, julgado em 17-08-1999, DJ 27-09-1999, pg. 59)."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



frequência formal: cada Unidade de Saúde enviava, ao final do turno, uma notificação com o horário cumprido para o Setor de Recursos Humanos da Prefeitura para que procedesse ao pagamento devido. Portanto, houve controle, só que diferenciado.

- O Sr. Ernesto Fernandez Machin percebeu salário de R\$11.366,30, superior ao subteto do Prefeito, que corresponde a R\$6.500,00. No entanto, no exercício de 2011, laborava tanto na Prefeitura, quanto no Programa Saúde da Família, exercendo a função de médico, em consonância com o artigo 37, XVI, “c”, da CF, onde é permitida a acumulação de 2 (dois) cargos de profissionais da saúde. Requer a desconsideração do apontamento;

y) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 183/186):

- A alegação de que as folhas de pagamento dos profissionais do Magistério da Educação Básica não estavam devidamente vistadas pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, bem como a dos profissionais da Saúde não estavam rubricadas pelos membros do Conselho Municipal de Saúde, não acarretou nenhum prejuízo ao Município;

- Quanto ao envio intempestivo das informações prestadas ao Sistema AUDESP, tal falha não prejudicou a análise dos indicadores da gestão fiscal da Prefeitura;

O Município vem se empenhando em cumprir as orientações desta E. Corte e corrigir as falhas apontadas, a fim de que não mais ocorram. Eventuais irregularidades remanescentes foram todas de natureza formal, sem nenhuma gravidade e, por conseguinte, não causaram qualquer dano ao erário público.

1.6 Instada (fl. 95), a **Assessoria Técnica** manifestou-se nos seguintes termos:

a) A **Unidade de Economia** (fls. 420/421) entendeu que, embora os resultados obtidos pela Prefeitura tenham sido negativos, não os considerou de vulto, tendo em vista que o déficit financeiro de R\$852.214,78 correspondeu a 8,37% da RCL, representando um mês de arrecadação, podendo ser revertido na próximo exercício. E o déficit orçamentário de R\$883.039,66 (9,66%) resultou da falta de repasse de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



valores de convênios, já que as receitas de capital somaram R\$6.591,00 e as despesas de capital ficaram em R\$923.787,79. Quanto ao aspecto estritamente econômico-financeiro, opinou pela emissão de **parecer favorável**;

b) A Unidade Jurídica (fls. 422/428) verificou o cumprimento dos índices relativos ao ensino, recursos do FUNDEB, profissionais do Magistério, bem como na saúde. As despesas com pessoal e reflexos obedeceram ao limite permitido pela Lei Fiscal; as transferências à Câmara atenderam ao limite fixado pela CF; os encargos sociais (INSS, FGTS e PASEP) foram recolhidos; a remuneração dos Agentes Políticos obedeceu à legislação de regência e os recursos da CIDE foram aplicados corretamente.

Entendeu que as falhas relativas aos “Demonstrativos Contábeis”, “Royalties”, “Realização de Despesas”, “Pessoal”, “Divulgação dos Atos de Gestão” e “Cumprimento das Instruções desta Corte” devem ser corrigidas.

Em relação às “Contratações Realizadas sem Prévio Certame”, sugeriu que a Prefeitura observe com rigor o disposto na Lei federal nº 8.666/93 e que o assunto seja tratado em autos próprios.

Por fim, os Planos de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos devem ser editados.

Concluiu manifestando-se pela emissão de **parecer favorável**;

c) A Chefia da ATJ (fl. 429) acompanhou as conclusões das referidas unidades, concluindo pela emissão de **parecer favorável**.

1.7 O **DD. MPC** (fls. 435/440) sugeriu recomendações para que a Prefeitura: a) prescreva critérios objetivos no PPA e LDO, guardando metodologia que permita uma apuração apropriada da eficiência e efetividade de Programas/Ações; b) estabeleça na LDO os critérios para a limitação de empenho, movimentação financeira e para a concessão de repasses à entidades do terceiro setor; c) estabeleça limite à autorização de abertura de créditos suplementares prevista na LOA em percentual compatível com a inflação do período; d) edite os Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; e) implemente providências para a implantação de acessibilidade em prédios



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



públicos; f) registre no Balanço Patrimonial em dívida fundada o parcelamento do FGTS; g) informe sobre o andamento da extinção do Consórcio Intermunicipal do Vale do Ribeira – CIESAR; h) implemente a medida anunciada quanto à cobrança do ISSQN sobre atividades dos Cartórios; i) não compute os valores não quitados até 31 de janeiro do exercício seguinte como gastos no ensino e na saúde; j) aprimore o controle dos gastos com abastecimento dos veículos; k) observe os prazos de recolhimento de encargos do FGTS; l) observe as diretrizes do Comunicado SDG nº 19/2010 quanto aos adiantamentos; m) abstenha-se de entregar numerário diretamente ao servidor para ressarcimento de despesas com viagens; n) aprimore o preenchimento das notas de empenho, de modo que fique compatível com a descrição do produto; n) aperfeiçoe as conciliações bancárias; o) aprimore o controle dos bens estocados no almoxarifado e elabore os balancetes mensais, bem como o termo de responsabilidade dos bens móveis; o) informe sobre a apuração de responsabilidade acerca do sinistro do caminhão Ford Cargo, avariado em razão de acidente e p) envie tempestivamente e de forma consistente as informações requeridas ao Tribunal, bem como atenda às recomendações.

Sugeriu que os itens “Despesas com hospedagens para médicos do Centro de Saúde”, “Ausência de Licitação para serviço de retirada e recolocação de lajotas”, “Serviço de Assessoria Contábil”, “Aquisição de pães e lanches para merenda escolar”, “Transporte de Alunos”, “Contratos Examinados *In Loco*”, “Execução Contratual” e “Quadro de Pessoal” sejam analisados em autos específicos.

Opinou pela emissão de **parecer desfavorável** às contas pelos seguintes motivos:

1) Em relação ao Resultado da Execução Orçamentária, a alegação da defesa de que o déficit (9,66%) foi decorrente das ausências das transferências de convênio não merece prosperar, uma vez que estas são recursos vinculados e, para efeito de análise dos resultados econômico e financeiro, levam em conta os recursos próprios. Comparado com o desempenho do exercício de 2010, observa-se que os resultados negativos financeiro e econômico influenciaram no resultado patrimonial, que apresentou queda de 27,95%;

2) Em que pese a autorização para realização de transposições e remanejamentos previstos na LOA e LDO, a Prefeitura



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



também autorizou a abertura de créditos suplementares em patamar superior à LOA, em total ausência de planejamento orçamentário;

3) Comparando com os Balanços Patrimoniais de 2010 e 2011, verifica-se a falta de disponibilidade financeira para arcar com seus compromissos de curto prazo;

4) Por fim, a caracterização de dolo do administrador que, embora tenha sido alertado por 3 (três) vezes acerca do descompasso das contas públicas, deixou de tomar as devidas providências.

1.8 A **D. SDG** (fls. 442/446) ressaltou que o Município manteve suas despesas com pessoal dentro dos limites impostos pela Lei Fiscal, alcançou patamares aceitáveis na valorização do Magistério, executou gastos na saúde em índice superior ao previsto, atentou ao parâmetro constitucional dos repasses ao Legislativo (4,98%) e aplicou o percentual de 29,39% no ensino. No entanto, o déficit orçamentário de R\$883.039,66 (9,66%), não coberto pelo superávit financeiro do exercício anterior, acabou por macular as contas, embora esta E. Corte tenha emitido 8 (oito) alertas acerca da queda da arrecadação, alegando a defesa que tal ocorrência decorreu da falta de repasses de valores por parte do Governo do Estado. Não desconheceu situações em que o déficit provocado pela ausência de recursos de convênios tenha sido relevado por esta E. Casa, a exemplo da matéria apreciada nos autos do TC-000966/026/11⁴, entretanto, observou que, nos paradigmas então aventados, as despesas municipais ainda não haviam sido liquidadas, ou seja, naquelas ocasiões foram inscritas em restos a pagar não processados, diferentemente do panorama ora em análise.

As questões relacionadas aos “Convites n^{os} 20/2011 e 22/2011” devem ser analisadas em autos próprios. Já em relação ao “Pagamento feito a maior a médico do Município sem controle de ponto e acima do teto municipal”, sugeriu a abertura de autos apartados.

Manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** às contas, com advertências referentes: a) à ausência dos Planos Municipais de Saneamento Básico e Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; b) à manutenção dos recursos da saúde e dos royalties fora de suas contas vinculadas; c) à ausência de liquidação e de controle das despesas realizadas; d) às falhas nas conciliações bancárias e na gestão do

⁴ Primeira Câmara – Sessão de 094-04-2013 – Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



almoxarifado e à ausência de inventário de bens patrimoniais; e) à ordem cronológica de pagamentos; f) à ausência de divulgação na página eletrônica do Município das informações previstas no artigo 48, caput, da LRF; g) à contratação de trabalhadores avulsos para prestação de serviços rotineiros da Prefeitura; h) ao insuficiente recolhimento do FGTS; i) à manutenção de trabalhador sem concurso público na folha de pagamento e j) às divergências no encaminhamento dos dados ao Sistema AUDESP.

1.9 O Senhor Prefeito solicitou vista dos autos após a instrução (TC-1710/009/12), o qual foi deferido (fl. 447, DOE de 15-06-2013).

1.10 Pareceres anteriores:

2008 – Favorável, com recomendações (TC-001873/026/08 – Relator E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA, DOE de 24-11-2010).

2009 – Favorável, com recomendações (TC-000338/026/09 – Relator E. Conselheiro FULVIO JULIÃO BIAZZI, DOE de 20-05-2011).

2010 – Favorável, com recomendações (TC-002736/026/10 – Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES, DOE de 05-09-2012).

1.11 Dados Complementares:

a) Receita per capita do Município em relação à média dos Municípios Paulistas:

RECEITA ARRECADADA NO EXERCÍCIO DE 2011	NÚMERO DE HABITANTES	RECEITA PER CAPITA	MÉDIA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS	ACIMA DA MÉDIA
R\$9.144.925,89	3.359	R\$2.722,51	R\$2.118,07	28,54%

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2008	2009	2010	2011
(Déficit)/Superávit	0,25%	(3,27%)	(4,17%)	(9,66%)

Fonte: fls. 37 e 452 a 455.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



c) Indicadores de Desenvolvimento

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado em 2007 para medir a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino. O indicador é calculado com base no desempenho do estudante em avaliações do INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais e em taxas de aprovação.

O índice é medido a cada dois anos e é apresentado numa escala de zero a dez. O objetivo é que o país, a partir do alcance das metas municipais e estaduais, tenha nota 6 em 2022 – correspondente à qualidade do ensino em países desenvolvidos.

O Município de **RIBEIRA** apresentou a seguinte situação:

4ª série/5º ano IDEB Projetado x Observado

Entes Federativos	Projetado					Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013	2005	2007	2009	2011	2013
Município de Ribeira	-	4,5	4,8	5,2	5,5	4,4	4,0	5,5	4,8	-

Obs.: Utilizado a Rede Pública

Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos	Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013
Município de Ribeira	4,4	4,0	5,5	4,8	-
Estado de SP – Pública	4,5	4,8	5,3	5,4	-
Brasil – Municipal	3,4	4,0	4,4	4,7	-

8ª série/9º ano IDEB Projetado x Observado

Entes Federativos	Projetado					Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013	2005	2007	2009	2011	2013
Município de Ribeira	-	4,6	4,7	5,0	5,4	4,5	3,8	4,2	4,2	-

Obs.: Utilizado a Rede Pública

Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos	Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013
Município de Ribeira	4,5	3,8	4,2	4,2	-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Estado de SP – Pública	4,5	4,8	5,3	5,4	-
Brasil – Municipal	3,4	4,0	4,4	4,7	-

Percentuais Atingidos pelo Município

Aplicação (*)	2005	2007	2009	2011
Artigo 212 CF (25%)	28,94%	32,54%	25,19%	29,39%
FUNDEB (100%)	-	-	100%	100%
Artigo 60 ADCT	-	79,96%	87,61%	100%

Fonte: endereço eletrônico <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>

Fonte: (*) TC-2755/026/05 (Exercício de 2005), TC-2344/026/07 (Exercício de 2007), TC-338/026/09 (Exercício de 2009).

2. VOTO

2.1 A instrução dos autos demonstra que o **Município de Ribeira** cumpriu seu dever constitucional ao aplicar **29,39%** da receita de impostos e transferências na educação básica; **100%** na remuneração dos profissionais do magistério, e **26,84%** na saúde. Também respeitou o limite legal máximo admitido pela LRF em relação às despesas com pessoal, que atingiram **43,94%** da receita corrente líquida.

Observou, ademais, a legislação de regência no que diz respeito aos recursos provenientes do FUNDEB, recolheu os encargos sociais (INSS e PASEP), realizou os repasses dos duodécimos ao Legislativo, observando o limite do artigo 29-A da Constituição Federal e aplicou corretamente as receitas derivadas da CIDE.

Não houve apontamentos em relação à fixação e aos pagamentos dos subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito (fls. 50/51).

2.2 Mas, apesar destes índices favoráveis, as contas se ressentem de irregularidades graves, capazes de comprometê-las por inteiro, o que determina a emissão de parecer desfavorável:

Refiro-me aos resultados negativos registrados no período:

O Município apresentou insuficiência de arrecadação de R\$4.282.624,11, **31,89%** da receita prevista, ou seja, a receita prevista para 2011 foi de R\$13.427.550,00 e a realizada, de R\$9.144.925,89. O resultado orçamentário correspondeu a déficit de **9,66%**, isto é, R\$883.039,66. Houve, ainda, a abertura de créditos adicionais no exercício



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



de R\$3.694.135,07, correspondendo a 27,51% da receita inicialmente prevista (fl. 37).

O financeiro correspondeu a déficit de R\$1.010.447,82, sendo que, em 2010, foi apurado déficit de R\$124.165,50⁵. O estoque de restos a pagar que, em 2010, era de R\$657.380,67, passou, um ano depois, para R\$1.338.773,66, um acréscimo, portanto, de **103,65%** (fl. 39).

O estoque da dívida ativa, conforme o sistema AUDESP, foi de R\$438.977,39 que, cotejado com o de 2010, no valor de R\$435.294,78, apresentou um acréscimo de **0,85%**. No exercício foram recebidos R\$26.026,00, isto é, **5,98%** do estoque (fl. 41/42).

O endividamento de longo prazo, que em 31-12-2010 era de R\$1.346.342,73, passou, em 2011, para R\$1.527.022,33, demonstrando um acréscimo de **13,42%** (fl. 39).

Em suma, o Administrador produziu resultados orçamentário e financeiro deficitários, aumentou o endividamento a curto e longo prazos, bem como apresentou insuficiência financeira frente aos restos a pagar da Municipalidade (*restos a pagar R\$ 1.338.773,66 (-) disponibilidade financeira R\$740.641,01, insuficiência financeira de R\$598.132,65*).

Tudo isso demonstra a ausência de rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária e impõe a conclusão de que o Município não deu cumprimento ao artigo 1º, §1º, da LRF⁶. A situação ainda se agrava tendo em vista que este Tribunal emitiu alertas⁷ ao Poder

⁵ Calculado conforme orientação contida no Fórum SDG 77: “O Resultado financeiro deve ser extraído da diferença entre o Disponível Financeiro e a Dívida Flutuante, sem considerar os grupos Realizável, Exigível e Diversos do Ativo e Passivo Financeiro”.

Dados de fls. 35 do Anexo I e 706 do Anexo IV divergentes do relatório da fiscalização de fls. 38/39:

	Disponível - R\$	Dívida Flutuante - R\$	Resultado - R\$
2010	780.507,76	904.673,26	(124.165,50)
2011	740.641,01	1.751.088,83	(1.010.447,82)

⁶ *“Artigo 1º: Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.*

§ 1º: A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da segurança social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Executivo diante da situação financeira desfavorável que a Prefeitura vem mantendo desde o exercício de 2009 (*vide item 1.11, “b”*), nos termos do artigo 59, §1º, I, da LRF⁸, e nenhuma providência eficaz foi adotada, nem sequer se promoveu o contingenciamento das despesas, como indica o artigo 9º⁹ da mesma Lei Fiscal.

Na oportunidade, trago os ensinamentos de Flávio C. de Toledo Jr. e Sérgio Ciquera Rossi na obra Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo – 3ª Edição – Editora NDJ – páginas 100:

“A cada dois meses, o Poder Executivo, administrador do erário que é, confrontará a evolução de duas variáveis da execução orçamentária: receita prevista e receita arrecadada.

Se a arrecadação comportar-se aquém do esperado, comprometendo o que antes se pactou na LDO, cada um dos Poderes, por conta própria, limitará empenhos, na mesma proporção da queda nos ingressos de caixa”.

Consoante, ainda, pesquisa realizada no Sistema AUDESCP das contas do exercício de 2012, que, se confirmada, aponta que o Senhor Prefeito tratou de manter os déficits orçamentários em 18,80% e financeiro de R\$3.308.799,02 (aumento de 227,46% em relação ao exercício em exame) em total descaso à legislação em vigor, incorrendo em forte desequilíbrio fiscal, conforme a seguir exposto:

⁷ Pesquisa realizada no endereço eletrônico www.audesp.sp.gov.br/audesp/pesquisadocumento.do - Relatórios de Alertas de Acompanhamento de Gestão Fiscal – documento nº 1399389, 1299314, 1267946, 1208002, 1201156 e 1195035.

⁸ **Artigo 59:** *O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:*

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

(...)

§ 1º *- Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no artigo 20 quando constatarem:*

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do artigo 4º e no artigo 9º.”

⁹ **Artigo 9º** *- Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Resultado da Execução Orçamentária – Exercício de 2012

Receita Arrecadada	Despesa Empenhada	Resultado Deficitário
R\$10.512.610,52	R\$12.488.566,27	(R\$1.975.955,75) 18,80%

Resultado Financeiro – Exercício de 2012

	Disponível – R\$	Dívida Flutuante – R\$	Resultado – R\$	Variação em relação ao exercício anterior
2011	740.641,01	1.751.088,83	(1.010.447,82)	Aumento de 713,79%
2012	996.506,72	4.305.305,74	(3.308.799,02)	Aumento de 227,46%

A Jurisprudência dominante desta E. Corte não tolera a falta de controle sobre a execução orçamentária e o desrespeito a um dos pilares básicos da Lei federal, a obtenção de superávits de modo a reduzir o endividamento, a exemplo do decidido nos autos dos TC's 002220/026/07, 002100/026/08, 002152/026/08, 002878/026/06 e 002597/026/07¹⁰.

Observo, por fim, que a abertura de créditos adicionais no montante de R\$3.694.135,07 (correspondendo a 27,51% da despesa inicialmente prevista), conforme relatado pela Fiscalização à fl. 37, ratifica o entendimento de que não houve a preocupação do Município em buscar o equilíbrio das contas, uma vez que a limitação de autorização para abertura de créditos adicionais é medida de prudência fiscal, que evita que o orçamento se torne peça de ficção (Comunicado SDG nº 29/2010¹¹).

¹⁰ TC-002220/026/07 – Prefeitura Municipal de Buri – Decisão 1ª Câmara em 06-10-09 – E. Relator Conselheiro EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO.

TC-002100/026/08 – Prefeitura Municipal de Tremembé – Decisão – E. Tribunal Pleno em 01-12-10 - E. Relator Conselheiro ROBSON MARINHO.

TC-002152/026/08 – Prefeitura Municipal de Estância Balneária de Ilha Comprida– Decisão E. Tribunal Pleno em 14-09-11– E. Relator Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI.

TC-002878/026/06 – Prefeitura Municipal de Andradina – E. Tribunal Pleno em 29-07-09 e TC-002597/026/07 – Prefeitura Municipal de Novais – E. Tribunal Pleno em 11-03-09 ambos da relatoria do E. Conselheiro CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA.

¹¹ **COMUNICADO SDG nº 29/2010:**

“(...)

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.

2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2.3 Quanto ao FGTS, informou a Fiscalização que o Executivo firmou em 25-02-2011 Termo de Parcelamento do FGTS no valor de R\$171.862,41, tendo sido pagas 15 parcelas, restando 165, e que não houve contabilização em dívida fundada, entretanto, conforme documentos de fls. 243/244, não constatei o pagamento/recolhimento dos meses de janeiro e fevereiro/2011.

A defesa admitiu que a falta de contabilização foi falha formal. Entendo que a Municipalidade feriu o disposto nos artigos 1º, §1º, da LRF (princípio da transparência) e artigos 83 (princípio da evidenciação), 85, 89, 98, 104 e 105, IV¹², todos da Lei federal nº 4.320/64,

3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.

4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).

(...)”.

¹² “**Artigo 83:** A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesa, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.

(...)

Artigo 85: Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

(...)

Artigo 89: A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial.

(...)

Artigo 98. A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

Parágrafo único. A dívida fundada será escriturada com individuação e especificações que permitam verificar, a qualquer momento, a posição dos empréstimos, bem como os respectivos serviços de amortização e juros.

Vetado.

(...)

Artigo 104: A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

Artigo 105: O Balanço Patrimonial demonstrará:

(...)

IV- Passivo Permanente.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



além de apresentar demonstrativos que não espelham a realidade encontrada no Município.

2.4 Em relação aos precatórios, a Fiscalização apontou (fls. 49/50) que o Município declarou inexistir precatórios a pagar no exercício em exame, no entanto, conforme dados do Sistema AUDESP, consta um em nome de Célio de Lima Oliveira no montante de R\$2.594,00. A Prefeitura, em razões de defesa, alegou tratar-se de requisitório de baixa monta, não se confundindo com precatório, e que se equivocou ao não informar ao Tribunal de Justiça tal valor no exercício. Ocorre que esta situação de irregularidade já foi apontada no relatório da Fiscalização das contas de 2010 (TC-002736/026/10, fls. 83/86), sobre a inscrição de tal dívida inclusive. Na época, o E. Relator EDGARD CAMARGO RODRIGUES, decidiu:

“Conforme consignado no item B.4 do relatório, o município informou não possuir precatórios ou ofícios requisitórios a serem pagos no exercício de 2010; contudo, a fiscalização apurou, mediante as informações prestadas ao Sistema AUDESP, a existência de saldo de obrigações passivas de exercícios anteriores no montante de R\$ 3.981,00. Segundo o responsável a importância refere-se a lançamento em duplicidade realizado equivocadamente pelo sistema contábil. Nestas circunstâncias recomendações deverão ser emitidas à origem para que proceda a devida regularização da matéria, o que deverá ser objeto de verificação pela equipe técnica na próxima inspeção ao município”.

Portanto, restou demonstrado a reincidência da falha no exercício.

2.5 A conclusão **desfavorável** à aprovação das contas é reforçada, ainda, de outras falhas bem caracterizadas no relatório da fiscalização nos itens: “Planejamento das Políticas Públicas”, “Fiscalização das Receitas”, “Ensino”, “Saúde”, “Royalties”, “Encargos”, “Demais Despesas para Análise”, “Tesouraria”, “Almoxarifado”, “Patrimônio”, “Ordem Cronológica de Pagamentos”, “Falhas de Instrução”, “Contratos Examinados *In Loco*”, “Execução Contratual”, “Análise do Cumprimento das Exigências Legais”, “Livros e Registros”, “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”, “Pessoal” e “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2.6 Diante do exposto, acompanho as manifestações convergentes do DD. MPC e da D. SDG e voto pela emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas em exame.

Advirto, entretanto, a Prefeitura de que:

a) O Município deve efetivamente elaborar seus Planos de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, nos moldes dos artigos 11, 17 e 19, da Lei federal nº 11.445/2007 e do artigo 18 da Lei federal nº 12.305/2010;

b) As normas orçamentárias devem ser cumpridas, em especial no que diz respeito à abertura de créditos orçamentários, observando com rigor o Comunicado SDG 29 (DOE-SP de 06-08-2010) e o limite para autorização de abertura de créditos adicionais;

c) Movimente em conta vinculada as receitas oriundas dos Royalties;

d) Os adiantamentos devem seguir rigorosamente o contido nos artigos 68 e 69 da Lei federal nº 4.320/64, bem como a Deliberação desta E. Corte (TC-A 042.975/026/08);

e) Cumpra rigorosamente o disposto nos artigos 13 e 58 da LRF¹³, bem como ao Comunicado SDG nº 23/2013¹⁴ em relação à dívida ativa;

¹³ **Artigo 13:** *No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa. (g.n.)*

Artigo 58: *A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições. (g.n.)*

¹⁴ **“Comunicado SDG nº 023/2013:**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que Estado e Municípios contabilizavam em 31 de dezembro de 2012 dívida ativa no total de R\$ 257.633.987.035,00.

Reitera-se, diante disso, a **necessidade de providências no sentido da recuperação** desses valores, seja pela via judicial, observado o teor da consulta respondida nos autos do processo TC-7667/026/08, seja, especialmente, por meios próprios, mediante cobrança administrativa ou protesto extrajudicial, este último, inclusive, objeto da consulta respondida nos autos do processo TC-41852/026/10 e previsto no parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



f) Respeite as normas da Lei federal nº 8666/93, formalizando adequadamente os processos licitatórios, com as pesquisas de preços correspondentes, de modo que seja possível verificar o alcance do objetivo da licitação, qual seja, a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração;

g) As falhas constatadas nos itens “Tesouraria” e “Almoxarifado” devem ser regularizadas imediatamente;

h) Deve ser cumprido rigorosamente o disposto no artigo 5º¹⁵ da Lei nº 8.666/93 em relação à Ordem Cronológica de Pagamentos;

i) Os ajustes promovidos no encaminhamento dos dados ao Sistema AUDESP devem garantir a fidedignidade das informações inseridas, em cumprimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil;

j) Promova a divulgação de dados na página eletrônica do Município;

k) Deve ser providenciado efetivamente acessibilidade em prédios públicos dos portadores de deficiência ou com mobilidade reduzida, nos termos do artigo 11 da Lei federal nº 10.098/00;

l) Promova melhorias na qualidade do ensino, tendo em vista que o índice IDEB alcançado pelo Município, nos exercícios de 2007 a 2011, foi menor que os projetados.

m) A situação do quadro de pessoal deve ser efetivamente regularizada, em estrita obediência ao contido no mandamento constitucional.

Determino, ainda:

a) A formação de autos próprios para tratar dos “Convites nºs 20/2011 (Contratação de empresa para prestação de serviços especializados no monitoramento e acompanhamento das diversas rotas de transporte escolar no valor de R\$35.820,00) e 22/2011” (Contratação de empresa especializada na execução das obras de implantação de um Portal Turístico no valor de R\$185.000,00);

¹⁵ Artigo 5º: Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



b) A formação de autos apartados para tratar do “Pagamento feito a maior a médico sem controle de ponto e acima do teto municipal”;

c) Em atenção ao expediente TC-005304/026/13, oficie-se ao eminente subscritor, encaminhando-lhe cópia do parecer expedido e das correspondentes notas taquigráficas;

d) Que o processo acessório TC-001208/126/11, bem como os expedientes TC-000261/016/12, TC-000360/016/13 e TC-005304/026/13, permaneça apensado a estes autos.

A Fiscalização verificará, na próxima inspeção, o cumprimento das providências regularizadoras.

2.7 Anoto, por fim, que as transferências de recursos ao terceiro setor são objeto de processo específico, nos termos das Instruções desta Corte (TC-000444/016/12¹⁶ e TC-000445/016/12¹⁷). O mesmo ocorre com as contratações por tempo determinado (TC-000443/016/12¹⁸).

2.8 Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 27 de agosto de 2013.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO

¹⁶ Pendente de julgamento.

¹⁷ Relator E. Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO, julgado regular, DOE de 22-01-2013.

¹⁸ Pendente de julgamento.