



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Segunda Câmara
Sessão: **21/5/2013**

32 TC-001108/026/11 - CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Estância Turística de Embu das Artes.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Francisco Nascimento de Brito.

Advogado(s): Wilson Ferreira da Silva e outros.

Acompanha(m): TC-001108/126/11 e Expediente(s): TC-018013/026/11, TC-018080/026/11, TC-019772/026/11 e TC-039369/026/11.

Fiscalizada por: GDF-7 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-7 - DSF-II.

Aplicação no Ensino:	27,16%
Aplicação na valorização do magistério:	60,85%
Utilização em 2010 dos recursos do FUNDEB:	100,00%
Aplicação na Saúde:	29,78%
Despesas com Pessoal e Reflexos:	47,72%
Superávit Orçamentário:	02,93%

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Embu das Artes**, relativas ao exercício de **2011**, que foram fiscalizadas pela equipe da 7ª Diretoria de Fiscalização.

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização, de fls. 12/111, são as seguintes:

Planejamento das Políticas Públicas:

-O limite de 30% para abertura de créditos suplementares na LOA é superior à inflação estimada para o exercício, indicando fragilidade no planejamento das políticas públicas;

-O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos não foi criado, em desobediência ao prazo estabelecido na Lei nº 12.305/10;

Dívida de curto prazo

-Insuficiência financeira para a cobertura dos compromissos de curto prazo, a despeito da emissão de alerta nos meses de agosto, outubro e dezembro de 2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Fiscalização das Receitas:

-Contabilização indevida de recursos da CIDE como originários do FPM, não tendo sido devidamente incluídos nas receitas correntes, prejudicando com isso a fidedignidade das peças contábeis.

Dívida Ativa:

-Aumento de 25,99% da dívida ativa em relação ao exercício anterior, demonstrando ineficiência na cobrança, fato agravado pela indefinição de responsabilidades na gestão dos impostos e da dívida ativa.

Análise dos limites e condições da LRF

-Entidades da Administração Indireta não foram consideradas no cálculo da RCL, em descumprimento a LRF.

Despesas com pessoal:

-Gastos com terceirização de mão de obra não foram considerados no cômputo dos limites de despesas com pessoal, de modo que, após a retificação dos valores, o percentual passou de 41,97% para 47,72%.

Ensino & Saúde:

-Uso de códigos de aplicações incorretos para as despesas informadas ao sistema AUDESP.

Multas de Transito:

-Divergência na movimentação financeira dos recursos arrecadados e aplicados com o saldo da Tesouraria;

-Repasse de R\$ 941.788,42 dos recursos de multas para as contas do "Tesouro", impedindo a verificação do cumprimento das disposições do art. 320 da Lei Federal n.º 9.503/97 e da Resolução n.º 191/2006 do CONTRAN;

-Retenção de 5% do FUNSET é repassada diretamente pelo sistema bancário ao DENATRAN, sem comunicação à Prefeitura, impossibilitando assim a sua devida contabilização.

Royalties:

-Recursos no total de R\$ 136.231,00, referentes à receita arrecadada no período mais o saldo em 31.12.2010, não são



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

movimentados em conta vinculada, acarretando o desvio de finalidade, em descumprimento ao art. 8º da LRF.

Precatórios:

-Contabilização incorreta do depósito anual efetuado junto ao Banco do Brasil no TJSP, não tendo sido também lançados nos registros contábeis despesas de capital de R\$1.535.055,69 relativas a precatórios de desapropriações, bem como à atualização monetária do passivo existente.

Encargos:

-Dívida de INSS da Câmara Municipal junto à Previdência Social é descontada da parcela recebida do Fundo de Participação dos Municípios, sem qualquer registro nos livros contábeis, não sendo também ressarcida ao Executivo.

Tesouraria:

-Divergências entre os saldos de contas bancárias, informados ao AUDESP, e os valores contabilizados pela Origem, verificando-se também a existência de diversos valores antigos pendentes, sem registro de data;
-Conflito de funções em virtude da elaboração das conciliações bancárias por servidores lotados na Tesouraria, ao invés de servidores da área contábil, prejudicando os mecanismos de controle interno;
-Número excessivo de contas bancárias sem movimentação ou ainda com saldos diminutos, dificultando a realização das tarefas de controle e conciliação, existindo também uma quantidade dilatada de títulos representativos de cauções vencidas, referentes ao período de 2001 a 2012.

Bens Patrimoniais:

-Inconsistência entre o saldo contábil e o valor apontado pelo sistema de registro dos bens patrimoniais;
-Descontrole no processo de baixa de bens inservíveis, indicando fraqueza no controle interno.

Frota:

-Diversas pendências junto às autoridades de trânsito e à CETESB relativas a penalidades sofridas por veículos da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

frota, sinalizando falta de controle pela Administração, sendo que parte relevante das multas não foi reembolsada ao Erário.

Ordem Cronológica:

-Descumprimento.

Licitações:

-Classificação incorreta de procedimentos licitatórios na modalidade Outros/Não Aplicável, acarretando a falta de fidedignidade dos dados informados ao AUDESP.

Análise do Cumprimento das Exigências Legais:

-Controle Interno não encaminha relatórios nos termos do art. 74 da Constituição Federal.

Fidedignidade dos dados contábeis:

-Diversas divergências entre os dados enviados por meio eletrônico, via Sistema AUDESP, e as informações constantes nas peças contábeis, relativas às áreas de Ensino, Saúde, Precatórios, Tesouraria e Licitações, em inobservância ao art.1º, § 1º, da LRF, e ao art. 83 da Lei Federal n. 4.320/64.

Quadro de Pessoal:

-Cargos em comissão, tais como de Auxiliar de Expediente, Conselheiro Tutelar e Assistente, não possuem atribuição de Direção, Chefia e Assessoramento, contrariando o previsto no inciso V do art. 37 da Constituição Federal.

Notificado, por meio de despacho publicado no DOE de 23.10.2012, o responsável encaminhou as alegações de defesa de fls. 78/207.

Preliminarmente, a Administração negou a inexistência de um Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, alegando que as diretrizes estão definidas explicitamente nos artigos 1º a 4º da Lei Municipal nº 2.365/08, que criou a Agência Municipal de Limpeza Urbana.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

A Origem explicou ainda que as regras específicas de execução do plano foram fixadas por meio do Contrato com a empresa Embu Ecológica Ambient.

A propósito da abertura de créditos suplementares, defendeu que o patamar autorizado é tanto adequado como necessário, respeitando o art. 165 da Constituição Federal.

No tocante ao endividamento, a Administração informou que medidas foram tomadas visando regularizar a situação de iliquidez de curto prazo, inclusive, por meio do cancelamento de "empenhos de restos a pagar não utilizados".

Quanto à contabilização incorreta de receitas, admitiu a inclusão do CIDE como recurso originário do Fundo de Participação dos Municípios, explicando, porém, que se de fato tal falha procede, os referidos recursos foram efetivamente computados dentre as receitas correntes líquidas.

A Origem discordou também da suposta ineficiência na cobrança da dívida ativa, afirmando que todo o estoque é objeto de cobrança amigável ou judicial, sendo que o crescimento do inadimplemento é decorrente de variáveis fora do controle da Administração.

A respeito dos erros de cálculos da RCL, a Origem comunicou que foram tomadas medidas corrigindo as incorreções em 2012, acrescentando, porém, que nenhum limite constitucional de gasto foi descumprido.

No que tange às despesas com pessoal, o Executivo Municipal sustentou que os gastos com o Centro de Estudos e Pesquisas João Amorim correspondem a serviços complementares e acessórios, sem substituir funções ocupadas por servidores públicos, não devendo logo integrar o cômputo.

Já quanto à empresa Medical Service Assessoria e Assistência Médica Ltda, a Administração alegou ter sido declarada a importância de R\$ 7.228.176,72 como gastos com pessoal terceirizado, sendo, portanto o montante a ser retificado de apenas R\$ 785.101,34.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

O Executivo Municipal comunicou também a correção dos erros de códigos nas informações enviadas ao AUDESP na saúde e na educação.

No concernente às multas de transito, esclareceu que as divergências decorrem de transferências realizadas entre contas para pagamento de despesas na importância de R\$ 18.030,00. Além disso, noticiou a regularização das impropriedades observadas pela instrução sobre os recolhimentos ao FUNSET.

Acerca dos royalties, a Origem afirmou desconhecer a existência de qualquer vinculação, de modo que os recursos são direcionados para gastos gerais do governo.

Quanto ao pagamento de precatórios, concordou com a contabilização incorreta do depósito anual efetuado junto ao Banco do Brasil, comprometendo-se a regularizar a situação. De outro lado, rechaçou a correspondente falha nos registros contábeis, arguindo terem sido lançados especificamente na dotação 449091.

Em relação ao não ressarcimento da dívida do Legislativo local junto ao INSS, a Administração informou ter solicitado ao órgão federal a separação dos valores, permitindo assim o saneamento da questão.

No tocante às anotações da fiscalização quanto à Tesouraria, enfatizou nunca ter havido qualquer questionamento sobre o setor em exercícios anteriores, alegando ainda inexistir legislação vedando a elaboração da conciliação bancária por servidores do setor.

A Administração alegou ainda ter tomado medidas no sentido da regularização dos apontamentos sobre os bens patrimoniais, a frota, a classificação incorreta da modalidade licitatória, bem como a remessa de contratos ao Tribunal de Contas.

Finalmente, discordou integralmente das inconsistências levantadas pela fiscalização quanto aos cargos em comissão, sustentando que todos estão de acordo com a constituição federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Transcorrido o prazo fixado, os autos foram remetidos para apreciação dos órgãos técnicos em 29 de novembro de 2012.

A Assessoria Técnica, analisando a matéria sob o enfoque econômico-financeiro, considerou que as justificativas apresentadas pela Origem podem ser parcialmente aceitas, não havendo óbice para o parecer favorável.

Alvitra, porém, recomendações no sentido da regularização das impropriedades relativas aos lançamentos da CIDE, ao endividamento, aos precatórios, bem como, ao lapso no planejamento, corrigindo assim o percentual de abertura de créditos suplementares.

A respeito dos demais aspectos atinentes às contas, a Assessoria, contudo, avaliou que os lapsos encontrados no uso dos recursos de royalties, que foram inclusive admitidos pela Origem, são suficientes para comprometer as contas.

Observa que a transferência de recursos de multas para as contas do "Tesouro", o que não foi sequer combatido pela Origem, também é um fato grave.

Desta forma, as Assessorias Técnicas divergiram, enquanto que sua Chefia manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável.

O Ministério Público de Contas, por seu turno, também opinou pela emissão de parecer desfavorável, tendo em vista a ausência de liquidez de curto prazo e a aplicação incorreta de recursos de multas de trânsito e de royalties.

Ademais, o MPC sugeriu recomendações para a Administração para que:

- edite o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- abra créditos suplementares em percentual limitado à inflação do período;
- proceda à correta contabilização da CIDE;
- aprimore seu sistema de cobrança da dívida ativa, devendo considerar a adoção de mecanismos de cobrança extrajudicial;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

- calcule de forma correta a Receita Corrente Líquida;
- registre de forma adequada os precatórios devidos pelo ente federativo;
- promova ações imediatas visando garantir a fidedignidade das informações enviadas por meio do Sistema AUDESP.

Alvitra, finalmente, a abertura de autos em apartado para analisar as despesas com terceirização de mão de obra.

A Secretaria-Diretoria Geral, por seu turno, ressaltou que a excessiva abertura de créditos suplementares, acarretando na anulação de dotações no valor de R\$ 32.287.087,13, demonstraria falta de bases para a execução do orçamento.

Prosseguindo, a SDG ponderou que as falhas na utilização de royalties e das receitas, envolvendo valores respectivamente de, R\$ 136.231,00 e de R\$ 941.788,42, comprometem as contas. Assim, opinou pela emissão de parecer desfavorável à sua aprovação.

Por fim, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, e do Departamento de Informática do SUS - DATASUS, do Ministério da Saúde, a situação operacional da educação e da saúde no Município em exame é retratada, respectivamente, nas Tabelas 01 e 02:

Tabela 01 - Qualidade do Ensino

Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica								
EMBU	Nota Obtida				Metas			
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013
Anos Iniciais	4,2	4,6	4,7	5,3	4,2	4,6	5,0	5,3
Anos Finais	nm	nm	nm	nm	nm	nm	nm	nm

nm = Não Municipalizado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Tabela 02 - Quadro da saúde pública

Dados	2008	2009	2010	2011		
				Embu	Região Metropolitana de São Paulo	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	11,9	14,5	9,5	12,0	11,4	11,6
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	13,3	15,6	11,5	14,5	13,1	13,4
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	175,2	189,0	240,1	163,2	119,5	119,6
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3788,2	3963,5	3552,4	3448,3	3522,0	3611,0
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	7,21%	7,50%	7,07%	7,94%	6,37%	6,88%

Fonte: Ministério da Saúde - DATASUS e Fundação SEADE

Subsidiou o exame dos autos o acessório TC-0011085/126/10, referente ao Acompanhamento da Gestão Fiscal.

Contas anteriores:

2010 TC 002636/026/10 favorável
2009 TC 000238/026/09 favorável
2008 TC 001773/026/08 favorável

É o relatório.

galf.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Voto

TC-001108/026/11

Consoante as manifestações proferidas pelos órgãos técnicos da Casa, as contas da Prefeitura Municipal de Embu das Artes merecem desaprovação, tendo em vista as falhas de planejamento da Administração e a utilização de volumosos recursos de royalties e multas de trânsito em total inobservância à legislação.

Preliminarmente, observo que as finanças do Executivo apresentaram uma situação positiva, dado o superávit orçamentário de 2,93% das receitas, registrando-se uma reversão do déficit de 5,35% registrado no exercício anterior.

Neste sentido, considero relevável a insuficiência financeira de curto prazo, tendo em vista a trajetória de recuperação, que deve, contudo, ser mantida visando garantir a capacidade de o Executivo Municipal fazer frente às suas obrigações.

Em relação ao planejamento da gestão, contudo, observo que a excessiva abertura de créditos suplementares, apontada pela fiscalização, não foi satisfatoriamente esclarecida pela Origem.

Em essência, o crédito suplementar é um instrumento que objetiva garantir flexibilidade à gestão orçamentária, contudo, se usado demasiadamente, desperdiça todo o planejamento de médio e de longo prazo cancelado pelo Legislativo local. Torna-se assim a ação da Administração circunscrita ao imediatismo, o que é incompatível logicamente com a boa gestão.

Desta forma, o uso excessivo dos referidos créditos, acarretando a anulação de R\$ 45.804.978,29 de dotações em um orçamento de R\$ 360.784.100,00, evidencia falhas no planejamento, o que, dado o montante de recursos envolvidos, constitui uma irregularidade gravíssima.

Em continuidade, não são razoáveis os argumentos da Origem sustentando que o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos é definido de modo implícito nos artigos 1º



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

a 4º da Lei Municipal nº 2.365/08, bem como no ajuste com a concedente dos serviços.

De fato, consoante o art. 19 da Lei Federal nº 12.305/2010, que estabelece o seu conteúdo mínimo, é nítido que o plano municipal requer análises bem como o encadeamento de soluções que ultrapassam em muito as possibilidades contidas em um ajuste com uma empresa privada.

Por conseguinte, é imperativo que o Executivo Municipal edite efetivamente um Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

A baixa efetividade da máquina arrecadatória é também um fator merecedor de maior atenção da Administração.

Com efeito, no exercício em apreciação, o estoque da dívida ativa cresceu 25,99% no período, verificando-se, para isso, um aumento no volume das inscrições de 41,79%, passando de R\$ 14.629.736,28 para R\$ 20.743.930,77. De outro lado, os recebimentos foram majorados em apenas 2,52%, saindo de R\$ 15.033.704,90 para R\$ 15.412.620,31.

Há, portanto, um forte estímulo ao inadimplemento, que deve ser imediatamente eliminado, com o aprimoramento da máquina arrecadatória.

No relativo às despesas com pessoal, acolho os cálculos do órgão de instrução, elevando o percentual de despesas para 47,72%.

No entanto, permito-me não acolher alvitre do MPC para a abertura de autos em apartado para analisar as despesas com terceirização de mão de obra, tendo em vista a tomada de medidas pelo próprio órgão de instrução para a análise da matéria.

Prosseguindo, no tocante à aplicação no ensino, acolho os cálculos do órgão de instrução, verificando-se assim o atendimento ao artigo 212 da Constituição Federal, visto que o total do dispêndio montou 27,16% das receitas provenientes de impostos e transferências ao ensino global.

Da receita proveniente do FUNDEB, 60,85% foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT, tendo sido atendidas, também, as disposições contidas na Lei Federal nº 11.494/2007.

Do ponto de vista operacional, a partir da análise de desempenho do sistema de ensino público de Embu das Artes no Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica, infere-se uma tendência de aumento de qualidade, tendo sido alcançadas as respectivas metas. Os dados estão retratados na Tabela 01 do Relatório.

Nas ações e serviços públicos de saúde a administração aplicou o correspondente a 29,78% da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve o artigo 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Quanto ao quadro da saúde pública, exposto na Tabela 02 do Relatório, constatam-se, com exceção da população senil, indicadores em todos os segmentos superiores e, logo, piores do que as médias registradas na Região Metropolitana de São Paulo e do próprio Estado de São Paulo.

Nesse aspecto, cumpre lembrar que os indicadores da região de governo correspondem a uma meta factível, possível de ser alcançada. Deve, portanto, o Executivo Municipal adotar medidas visando reverter o quadro negativo do Município no setor.

A propósito do uso indevido dos recursos de Royalties e de Multas de Trânsito, é inaceitável o frontal descumprimento pela Administração das normas regentes.

Trata-se da importância de R\$ 1.078.019,42, ou seja, 0,33% do total de receitas arrecadadas no exercício, somando-se os respectivos montantes envolvidos.

Não obstante, esta quantia corresponde a um valor a qual a Origem admite explicitamente ignorar as regras legalmente definidas de aplicação, o que consiste em uma falha gravíssima.

Diante deste quadro, agravado pelas deficiências já comentadas no planejamento das políticas públicas, conforme observado na análise da execução orçamentária, constata-se o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

descuido do gestor com a Coisa Pública, acarretando assim na emissão de parecer desfavorável.

No concernente aos cargos em comissão, ratifico os termos do relatório, devendo a Administração reestruturar o quadro de pessoal, de sorte a possibilitar a manutenção de servidores em comissão na estreita conformidade do disposto no inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal.

Por fim, quanto às demais impropriedades anotadas pela fiscalização, destacando-se a contabilização incorreta dos precatórios, o descumprimento da ordem cronológica de pagamentos e a falta de fidedignidade dos dados enviados ao Sistema AUDESP, o Executivo Municipal comunicou uma série de ações corretivas que devem ser examinadas na próxima fiscalização *in loco*.

Também deve ser fiscalizada a eficácia das medidas tomadas para sanear as questões levantadas pelo órgão de instrução quanto à tesouraria, ao almoxarifado e aos bens patrimoniais, além da resolução em definitivo da falta de ressarcimento do Legislativo local de sua parcela no pagamento de dívida junto ao INSS.

Assim sendo, voto pela emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas prestadas pelo Prefeito do Município de Embu das Artes, relativas ao exercício de 2011, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, determino que se expeça ofício ao Executivo com recomendações para que:

- aperfeiçoe os planos orçamentários, com especial ênfase no planejamento de médio e longo prazo;
- edite o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- proceda à correta contabilização da CIDE;
- reverta imediatamente a situação desfavorável da saúde pública;
- aprimore o sistema de cobrança da dívida ativa;
- calcule de forma correta a Receita Corrente Líquida;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

- registre de forma adequada os precatórios devidos pelo ente federativo;
- promova ações imediatas visando garantir a fidedignidade das informações, enviadas por meio do Sistema AUDESP.
- regularize os cargos em comissão, adequando o quadro de pessoal ao art. 37 da Constituição Federal;
- atenda aos preceitos da transparência fiscal e às Instruções desta E. Corte.

Eis o meu voto.