



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

30-11-10

CFA

=====

TC-000520/026/09

Prefeitura Municipal: Sales Oliveira.

Exercício: 2009.

Prefeito: João Jeremias Garcia Neto.

Períodos: (01-01-09 a 23-08-09) e (24-09-09 a 31-12-09).

Substituto Legal: Vice-Prefeito - José Mário Martins.

Período: (24-08-09 a 23-09-09).

Acompanham: TC-000520/126/09 e TC-036357/026/09.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SALES OLIVEIRA**, exercício de 2009.

1.2 A auditoria *in loco* (fls. 16/56) apontou:

a) Planejamento e Execução Física do Orçamento (fls. 17/18) - Os anexos do Planoplurianual (PPA) apresentam custos e metas sem relação com os programas. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não contém anexos de programas e seu anexo de riscos fiscais não contém informações. Autorização para abertura de créditos suplementares por excesso de arrecadação sem limitação, contrariando o artigo 167, VII, da Constituição. Falta de previsão de constituição de reserva para o Regime Previdenciário.

b) Dívida Ativa (fls. 23/24) - Falta de atualização contábil dos saldos, contrariando o artigo 85 da Lei 4.320/64.

c) Despesas com Ensino (fls. 24/27) - Indevido empenhamento de gastos com merenda no ensino básico. Composição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB diversa da prevista na Lei 11.494/07.

d) Despesas com Saúde (fls. 27/29) - Empenhamento de gastos com seguro-saúde dos servidores na classificação funcional da saúde. O Plano Municipal de Saúde (PMS) não prevê quantitativos físico-financeiros. Composição do Conselho Municipal de Saúde divergente da prevista na Resolução 333/03 do Conselho Nacional de Saúde e da legislação local.

e) Outras Despesas (fls. 30/31) - Insuficiência dos históricos registrados nas notas de empenho.

f) Execução Orçamentária (fls. 31/32) - Peças contábeis omissas quanto às despesas realizadas pela Câmara



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Municipal. Déficit orçamentário de 4,3% (considerado o superávit financeiro de 2008, o déficit cai para 1,0%).

g) Influência do Resultado Orçamentário sobre o Resultado Financeiro (fl. 33) - Reversão do superávit financeiro de 2008 para déficit.

h) Transferência de Recursos - Concedidos (fl. 33): transferência, a entidades do terceiro setor de 16,5% da receita corrente líquida, percentual superior, em 174,2% à média da Unidade de Fiscalização (6,0%). Recebidos (fls. 34): omissão de informações à auditoria, prejudicando a análise do item.

i) Licitações (fls. 34/39) - Falhas de Instrução: irregularidades formais (vg, falta de juntada de pesquisa de preços, justificativas insuficientes, descrição muito sumária do objeto), contrariando a Lei 8.666/93. Dispensas/Inexigibilidades: Falta de pesquisa de preços, bem como de justificativa para escolha da Contratada e de parecer da Comissão de Licitação, contrariando a Lei 8.666/93.

j) Execução Contratual (fls. 39/41) - Contratação de conclusão de obra sem demonstrar a situação do imóvel no momento da licitação, com posterior aditamento também sem descrição clara do objeto e pagamento dos serviços acrescidos antes da formalização do termo e por valor superior ao praticado no contrato, além de gasto não esclarecido, no total de R\$ 21.476,54, com proposta de devolução ao erário, se não justificada a divergência.

k) Pessoal (fls. 42/43) - Quadro de servidores em comissão em desacordo com o artigo 37, V, da Constituição.

l) Encargos Previdenciários (fls. 43/44) - Regime Próprio de Previdência no Município (INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE SALES OLIVEIRA - IPSMSO): atraso no pagamento de contribuição e inadimplência em parcelamentos assumidos.

m) Bens Patrimoniais (fls. 44/45) - Bens incorporados antes de 2002 não registrados. Ausência de baixa de bens inservíveis. Falta de levantamento geral dos bens, contrariando o artigo 96 da Lei 4.320/64.

n) Resultados Fiscais (fls. 46/48) - Déficit primário de 4,88%.

o) Transparência da Gestão Pública (fls. 48/49) - Ausência de divulgação de relatórios e demonstrativos na página eletrônica do Município, contrariando o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

p) Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 49/51) - Inobservância do artigo 25, § 1º, da Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Complementar estadual 709/93, na entrega de documentos e informações, sujeitando o Responsável a multa. Falta de nomeação do Responsável pelo controle interno, em infração ao artigo 61 das instruções 2/08. Desatendimento de recomendações do Tribunal.

q) Sistema AUDESP (fl. 51) - Imprecisões nas informações prestadas. Omissões e atrasos no cumprimento de obrigações referentes à emissão de alertas. Estrutura do Setor de Contabilidade insuficiente para cumprimento das exigências legais da Administração.

1.3 Acompanha os autos o expediente TC-36357/026/09, que encaminha Portaria 15/09 da D. Promotoria de Justiça de Nuporanga, instaurando inquérito civil (15/09) em decorrência de representação do ex-Prefeito Daniel Graton, sobre contratação de professores remunerados com verba do FUNDEB, sem prévio concurso ou processo seletivo. Segundo consta, a Administração utiliza serviços prestados por professores "extra-folha de pagamento", para "substituições e aulas de reforço, conforme necessidade eventual da Secretaria da Educação", escolhidos em lista de professores cadastrados sem concurso ou processo seletivo (cf. declarações de fls. 287/288 do anexo II, item 8, do Prefeito e do Secretário de Educação à Promotoria (fls. 289/290 e 291/292 do anexo II)). Os serviços são prestados sem formalização de vínculo. Há recolhimento de encargos ao INSS, mas não ao FGTS. Não há notícia de pagamento de verbas rescisórias (declaração de fl. 287 do anexo II). Embora essa declaração invoque o procedimento da Lei Complementar Municipal 4/07 (v. fl. 288 do anexo II), o artigo 61 da mesma cria funções de professores substitutos e prevê que elas serão ocupadas por admissão mediante seleção e sob regime jurídico da CLT (artigos 61, I e II, e 62). Daí a conclusão de que o procedimento fere a legislação municipal e a jurisprudência desta Corte¹. Em 2009, de acordo com levantamento da auditoria no sistema AUDESP, foram empenhados R\$ 129.291,97 para pagamento desses prestadores de serviços eventuais, R\$ 120.896,75 à custa de recursos do FUNDEB - 60%, R\$ 593,75 a cargo de recursos do FUNDEB - 40% e R\$ 7.801,37 com recursos próprios. Foram pagos 68 (sessenta e oito) prestadores de

¹ Deliberação - TC-A-15248/026/04 (DOE de 1º-07-04), artigo 1º: "A admissão de pessoal por prazo determinado para atendimento de situação de excepcional interesse público deve, sempre, ser precedida de processo seletivo, salvo os casos de comprovada emergência que impeçam sua realização".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

serviços (relação de empenhos às fls. 293/300, anexo II). Ao término da auditoria, o inquérito civil tramitava pelo Ministério Público (certidão, fls. 302/303 do anexo II).

A auditoria considerou procedente a informação.

1.4 O Prefeito ofereceu defesa (fls. 68/100) e documentos (pastas anexas):

a) Planejamento e Execução Física - Não foi possível estabelecer previsão da quantidade de unidades a edificar porque não se dispunha, ainda, do terreno necessário. Por isso o Departamento de Contabilidade considerou a hipótese de uma unidade. Quanto ao exemplo de "aquisição de imóveis", estimou despesa de R\$ 155.400,00, sujeita a prévia licitação. O anexo de riscos fiscais não foi providenciado pelo Departamento de Contabilidade, conforme declaração anexa, o que foi providenciado para 2011. Não foi estabelecido limite para abertura de créditos suplementares por excesso de arrecadação, mas corresponderia a 100% do excesso. Foram abertos créditos suplementares no valor correspondente ao excesso apurado; não se abriu crédito acima do excesso, nem com base em "futuro excesso", mas tão somente no valor da arrecadação suplementar.

b) Dívida Ativa - A arrecadação da dívida cresceu 77,9% em relação a 2008, fruto de campanha incansável de esclarecimento dos contribuintes. O valor elevado de inscrição se justifica pelo lançamento "corretivo" realizado em 2009, referente às inscrições de 2008, regularizando a situação. Quanto à atualização contábil, foi determinado ao Departamento de Contabilidade que observe o artigo 85 da Lei 4.320/64.

c) Despesas com Ensino - Documentação fornecida pelo Departamento Municipal de Educação garante que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB teria a constituição preconizada pelo FNDE. Segue, em anexo, cópia dos resultados e metas do Município segundo o IDEB. Quanto ao TC-36357/026/09, que se refere à contratação de professores remunerados com recursos do FUNDEB, encaminhou documentação a respeito do processo seletivo realizado, o que elimina o apontamento. Inquérito civil promovido a respeito, pelo Ministério Público ainda não ensejou a instauração de ação civil pública, evidenciando que não há convicção de que houve descumprimento de lei.

d) Outras Despesas - No tocante à "singularidade" dos históricos das notas de empenho, foi determinado ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Departamento de Contabilidade que doravante cumpra fielmente ao artigo 1º da LRF.

e) Execução Orçamentária - As despesas da Câmara são compensadas quando da devolução do saldo financeiro ao final do exercício, quando são lançadas. O déficit orçamentário se justifica pela queda de arrecadação. O exercício de 2009 apresentou forte queda do consumo e da produção industrial e comercial de 2008/09, estando o orçamento para 2009 pronto desde agosto de 2008, pegando a todos de surpresa. Os Municípios de pequeno porte foram os que mais sofreram.

f) Transferência de Recursos - O Município não firmou contrato de gestão, termo de parceria ou convênio com valor sujeito à remessa obrigatória ao Tribunal. Foi encaminhada relação de todas as subvenções concedidas; as prestações de contas (cópias anexas) sempre estiveram na Prefeitura, à disposição dos auditores.

g) Licitações - Falhas de Instrução: as pesquisas de preços permanecem no Departamento de Compras e doravante serão anexadas aos processos licitatórios. O Município já aderiu a BEC e já adotou o pregão. Dispensas/Inexigibilidades: para contratação da banda para Carnaval, a realização, ou não, de licitação caberia à Comissão Municipal de Licitações. A "Banda Conexão Nacional" foi indicada por outros Prefeitos, com base em recomendações de associações e clubes que já presenciaram seu desempenho.

h) Pessoal - Os cargos em comissão citados já foram objeto de processo seletivo, preparatório para o concurso público que ficará a cargo do IBAM, para o que foram extintos todos os cargos em comissão.

i) Encargos Previdenciários - Todos os recolhimentos ao IPSMSO foram feitos regularmente, com exceção do referente a novembro, que foi quitado em 2010. Conforme consta do TC-2968/026/09², o Município promoveu a majoração da contribuição patronal, de sorte que, conforme cálculo atuarial, o déficit deve estar equacionado a partir de 2011. A contribuição dos servidores atingiu o máximo de 11% e a patronal passou de 15% para 17%, nos termos da Lei municipal 1.510, de 16-12-08 a partir de 2009, e para 19%, retroativos a janeiro de 2010, nos termos da Lei 1.569, de 30-03-10 (cópias anexas). Como consta do relatório de auditoria no referido TC-2968/026/09, foi emitido o Certificado de Regularidade Previdenciária. Está sendo

² Contas de 2009 do IPSMSO, relator E. Conselheiro ROBSON MARINHO, pendentes de julgamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

anexado o comprovante de quitação integral do débito do IPSMSO referente a 2009.

j) Bens Patrimoniais - Em 2008 foi realizado o levantamento geral dos bens do Município, como constatado pela auditoria daquele exercício, que apontou apenas que alguns bens móveis estariam em setores diferentes do originalmente indicado; mas todos os bens imóveis foram encontrados e estavam catalogados.

k) Resultados Fiscais - Excluído a débito em face do IPSMSO, não há dívida líquida, em 2008 e nem em 2009. O endividamento decresceu 0,08% em relação a 2008. Para chegar à dívida consolidada líquida, a auditoria considerou a do IPSMSO (R\$540.017,95) e, ainda assim, houve um declínio de 4,3% com relação a 2008.

l) Transparência da Gestão Pública - A divulgação na página eletrônica está sendo feita em 2010.

m) Instruções e Recomendações do Tribunal - As prestações de contas permanecem no Setor de Contabilidade e cópias das mesmas estão agora anexadas; nunca foram negadas aos Auditores. Em cada Departamento existe um Responsável pelo controle interno, o que torna incabível a aplicação de multa. Quanto à observância do artigo 37, II e V, da Constituição, comprova-se a realização de processo seletivo para todas as funções que estavam em situação irregular, bem como a reorganização administrativa, inclusive de cargos, salários e funções, bem como a elaboração de novo Estatuto do Funcionário Público, através do IBAM, priorizando a realização de concurso público.

n) Sistema AUDESP - As imprecisões detectadas se referem a "códigos" de aplicação, que teriam implicado divergências quanto ao ensino e saúde. De todo modo, a auditoria "in loco", depois de excluir despesas, apurou investimento de 29,3% no ensino e de 25,3% na saúde. Conforme prova da realização de processo seletivo, já foi aprovado um Contador, que integrará o quadro de pessoal. Não ocorrerão, doravante, falhas neste item.

1.5 A Unidade de Economia da Assessoria Técnica (fls. 254/256) disse que, depois do ajuste realizado pela auditoria, a Administração Direta apresentou déficit orçamentário de R\$ 703.573,47, 4,3% das receitas do exercício; contudo, observa-se a existência de resultado financeiro contábil positivo em 2008, de R\$ 535.042,06, amparando parcialmente o resultado do exercício, que fica reduzido para R\$ 168.531,41 (1,04%). Acrescentou que o exercício apresentou resultados financeiro de R\$ 168.531,41 e econômico positivo. Em função desse resultado econômico,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

o ativo real líquido passou de R\$ 10.742.488,17 em 2008 para R\$ 11.450.570,04 em 2009, a demonstrar índices próximos ao desejável equilíbrio das contas. Assim, opinou pela emissão de parecer favorável.

A Unidade Jurídica (fls. 106/110) e a Chefia do órgão (fl. 111) entenderam que, de modo geral, as contas estão em ordem e também opinaram pela emissão de parecer favorável. Registraram que os encargos devidos ao IPSMO relativos a novembro "foram inscritos em restos a pagar e liquidados em 2010".

1.6 Os autos informam que o Município aplicou no ensino 29,3% das receitas de impostos, atendendo ao artigo 212 da Constituição. Também cumpriu o artigo 60, XII, do ADCT-CF, investindo 63,6% dos recursos oriundos do FUNDEB na remuneração do Magistério na educação básica. Aplicou a totalidade desses recursos durante o exercício, atendendo ao artigo 21 da Lei 11.494/07 (fls. 24/27).

Na saúde, o Município investiu 25,3% da receita de impostos, cumprindo o artigo 77, III, do ADCT-CF (fls. 27/29).

As despesas com pessoal foram de 45,9% das receitas correntes, cumprindo o artigo 20, III, "b" da LRF (fl. 46).

A receita prevista foi de R\$ 18.159.750,00, a realizada de R\$ 16.273.771,12 e a receita corrente líquida de R\$ 16.183.463,88.

O exercício apresentou déficit orçamentário de 1,04%³ e, em 2008, superávit de 1% (fl. 32). O resultado financeiro⁴ apresentou déficit de R\$ 168.531,41 e, em 2008, superávit de R\$ 535.042,06. O estoque de restos a pagar foi de R\$ 418.036,53 e, em 2008, de R\$ 51.750,50 (fl. 48). O estoque da dívida ativa foi de R\$ 1.961.366,78 e, em 2008, de R\$ 1.484.063,47 (fl. 23).

O Prefeito e o Vice Prefeito receberam subsídios nos limites das normas de regência (fl. 44).

³ Resultado Financeiro contábil positivo em 2008 no valor de R\$ 535.042,06, amparando parcialmente o resultado do orçamento do exercício, passando o valor do déficit de 4,3% para 1,04%.

⁴ Dados de fls. 33 do relatório da Auditoria e 06 e 18 do Anexo I:

SITUAÇÃO FINANCEIRA			
	Ativo Financeiro R\$	Passivo Financeiro R\$	Resultado R\$
2008	800.934,76	265.892,70	535.042,06
2009	501.062,52	669.593,93	(168.531,41)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

1.7 Pareceres anteriores:

2006: favorável, com recomendações: aprimorar a cobrança da dívida ativa; providenciar os adequados repasses decendiais para o setor educacional; atentar para as regras da LRF; aprimorar a sistemática de controle sobre os pagamentos de horas-extras e disciplinar o pagamento de férias em pecúnia; promover o acompanhamento das dívidas do Município; cumprir integralmente as Instruções deste Tribunal (TC-3389/026/06, publicado em 21-02-08).

2007: favorável, com recomendações: observar os artigos: 37, II e V, da Constituição, e 21, "caput" e § 2º, da Lei 11.494/07, pena de próxima emissão de parecer desfavorável; dar atendimento aos artigos 167, VI, da Constituição e 40 da Lei 4.320/64; adotar medidas para aprimorar a cobrança da dívida ativa; observar o regulamento municipal nas prestações de contas de despesas em regime de adiantamento; obedecer aos artigos 8º e 13 da LRF; cumprir a Lei 8.666/93; pagar horas extras apenas nos exatos termos da CLT; elaborar PMS com quantitativos financeiros (TC-2526/026/07, publicado em 25-07-09).

2008: favorável, com recomendações (TC-2055/026/08, publicado em 06-04-10).

2. VOTO

2.1 Os autos informam (cf. item 1.6, *retro*) que o Município cumpriu os limites constitucionais e legais de aplicação no ensino, na saúde e em despesas com o pessoal.

Também noticiam déficit orçamentário de R\$ 168.531,41, 1% da receita arrecadada (cf. item 1.6, *retro*). O exercício apresenta déficit financeiro de R\$ 168.531,41 e resultados econômico e patrimonial positivos.

Os recolhimentos dos encargos sociais (INSS e PASEP) foram encontrados em ordem (fls. 43/44). Em relação ao IPSMSO, a auditoria apontou que os recolhimentos foram quitados, tendo a defesa informado que, nos termos do item 8.3 (fl. 25) do relatório da auditoria no TC-2968/026/09, que trata das contas do IPSMSO⁵, foi emitido o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP. Nesse contexto, a situação não conduz à emissão de parecer desfavorável às contas.

2.2 Assim, conclui-se que as questões mais relevantes na análise das contas sob a ótica dos princípios da

⁵ V. nota de rodapé n. 3.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

unidade, universalidade e anuidade, não impedem a expedição de parecer favorável.

Subsistem, no entanto, falhas nos itens "Planejamento e Execução Física do Orçamento", "Dívida Ativa", "Despesas com Ensino", "Despesas com Saúde", "Outras Despesas", "Execução Orçamentária", "Influência do Resultado Orçamentário sobre o Resultado Financeiro", "Transferência de Recursos - Concedidos", "Licitações", "Execução Contratual", "Pessoal", "Bens Patrimoniais", "Resultados Fiscais", "Transparência da Gestão Pública", "Instruções e Recomendações do Tribunal" e "Sistema AUDESP". Elas não autorizam, por sua natureza e quantidade, parecer desfavorável às contas. Implicam, apenas, ressalvas e recomendações.

2.3 Nos termos das Instruções deste Tribunal, estão sendo analisados em processos próprios os repasses públicos ao terceiro setor (fl. 34). No exercício fiscalizado não houve admissões de pessoal a qualquer título (fl. 42).

O acessório anexo TC-520/126/09 (Acompanhamento da Gestão Fiscal) trata de assunto abordado no relatório da Auditoria e serviu de subsídio para o exame das contas. Deve, portanto, permanecer apensado a estes autos.

O expediente TC-36357/026/09 trata de assunto que já está sob a atenção do D. Ministério Público do Estado, para eventual propositura de ação civil pública.

2.4 Diante do exposto, voto pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas, com ressalva das falhas subsistentes nos itens "Planejamento e Execução Física do Orçamento", "Dívida Ativa", "Despesas com Ensino", "Despesas com Saúde", "Outras Despesas", "Execução Orçamentária", "Influência do Resultado Orçamentário Sobre o Resultado Financeiro", "Licitações", "Execução Contratual", "Pessoal", "Bens Patrimoniais", "Resultados Fiscais", "Transparência da Gestão Pública", "Instruções e Recomendações do Tribunal", cuja efetiva regularização recomendo.

Determino que o acessório TC-520/126/09, e o expediente TC-36357/026/09 permaneçam apensados a estes autos.

A Auditoria verificará, na próxima inspeção, a efetiva implantação das providências regularizadoras anunciadas.

Encaminhe-se cópia do Parecer e das correspondentes notas taquigráficas ao DD. Promotor de Justiça de Nuporanga.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

Sala das Sessões, 30 de novembro de 2010.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO