



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

23-11-10

CFA

=====

TC-000333/026/09

Prefeitura Municipal: Queiroz.

Exercício: 2009.

Prefeito: Walter Rodrigo da Silva.

Advogado: Matheus Januário Pereira.

Acompanha: TC-000333/126/09.

=====

1. RELATÓRIO

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

1.2 A auditoria *in loco* apontou (fls. 15/55):

a) Planejamento e Execução Física (fls. 16/17)
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): ausência de critérios específicos para concessão de recursos ao terceiro setor. Lei Orçamentária Anual (LOA): autorização para abertura de créditos adicionais suplementares em percentual muito superior à inflação estimada para o período.

b) Fiscalização das Receitas (fls. 20/21) - Impropriedades nos registros das receitas.

c) Renúncia de Receitas (fl. 21) - Descumprimento do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

d) Dívida Ativa (fls. 21/22) - Ausência de atualização da planta genérica de valores, do cadastro de imóveis e de compensação dos créditos da dívida ativa com os devidos/pagos a fornecedores e agentes políticos do Município. Falta de atualização, nas peças contábeis, do saldo existente.

e) Despesas com Ensino (fls. 23/26) - Indevida inclusão, no cálculo dos índices de investimento, da quantia de R\$ 54.647,78, nela incluídas as despesas inscritas em restos a pagar e não quitadas até 31-01-2010. Descumprimento da Lei 11.738/08.

f) Despesas com Saúde (fls. 26/28) - Indevida inclusão, no cálculo do índice de investimento, de despesas no valor de R\$ 20.472,84.

g) Outras Despesas (fl. 29) - Inexistência de justificativas para despesas no regime de adiantamento. Ofensa à Lei 4.320/64 e a Deliberação deste Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

h) Execução Orçamentária (fl. 30) - Inconsistência no balanço orçamentário, que apresenta superávit de 4,0% quando o correto seria 2,4%, descumprindo o artigo 102 da Lei 4.320/64.

i) Influência do Resultado Orçamentário Sobre o Financeiro (fl. 31) - Prejudicada a análise, em face da inconsistência do balanço orçamentário (alínea "h", *supra*).

j) Resultados Financeiro, Econômico e Patrimonial (fl. 30) - Inconsistências nas peças contábeis, decorrentes da falta de atualização dos créditos da dívida ativa e dos parcelamentos em curso.

k) Alterações Orçamentárias (fl. 32) - Abertura de créditos suplementares em percentual superior ao estimado para a inflação do período e ao autorizado pela LOA. Insuficiente planejamento orçamentário. Inadequado acompanhamento das metas bimestrais de arrecadação. Realização de transposições, transferências e remanejamento de dotações sem autorização legislativa específica.

l) Transferências de Recursos ao Terceiro Setor (fls. 33/37) - Descumprimento das Instruções do Tribunal na formalização dos repasses e nas prestações de contas.

m) Repasse para Execução do Programa Saúde da Família - PSF (fls. 35/36) - Execução do programa pela entidade beneficiária, caracterizando terceirização de mão de obra, em infração ao artigo 37, II, da Constituição. Objetivo social da entidade não compatível com a execução do programa.

n) Licitações (fls. 37/39) - Falhas de instrução: ofensa à Lei 8.666/93. Dispensas/Inexigibilidades: Despesas sem a realização de licitação e formalização de contrato, com infração à Lei 8.666/93.

o) Ordem Cronológica de Pagamentos (fl. 41) - Descumprimento.

p) Pessoal (fls. 41/44) - Provimento de cargos impropriamente em comissão. Falta de lei estabelecendo os requisitos e os percentuais de cargos em comissão. Pagamento de horas extras sem justificativa formalizada do real interesse público e de forma habitual, descaracterizando o termo extraordinário. Pagamento de adicional de insalubridade sem respaldo legal e técnico.

q) Almoxarifado e Bens Patrimoniais (fls. 45/46) - Almoxarifado: ineficiência dos controles adotados; ausência de controles individualizados de gastos com combustíveis; inexistência de controles de tráfego e de manutenção. Bens Patrimoniais: ausência de incorporação e registros incorretos de bens. Inexistência de inventário



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

anual e termos de responsabilidade. Fragilidade nos controles adotados.

r) Livros e Registros (fl. 46) - Inexistência de livros referentes a licitações e contratos.

s) Transparência da Gestão Pública (fl. 49) - Descumprimento do artigo 48, "caput", da LRF.

t) Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 49/52) - Descumprimento.

u) Sistema AUDESP (fl. 52) - Divergências nos dados informados.

1.3 O Prefeito Responsável ofereceu justificativas (fls. 67/92) e documentos (pasta anexa), sustentando:

a) Planejamento e Execução Física - Para atender as exigências legais e do Tribunal, na elaboração da LDO para 2011 (abril de 2010) deu atenção às prescrições do Comunicado SDG n. 14/10. A autorização, pela LOA, para abertura de créditos suplementares em patamar acima da inflação estimada não afronta nenhum dispositivo legal.

b) Fiscalização das Receitas - Em relação ao recebimento de taxa de contribuição para iluminação pública, a Administração tomará as providências cabíveis. Quanto à contabilização, como receita orçamentária, de restos a pagar cancelados, entende que agiu na forma prevista na Lei 4.320/64.

c) Renúncia de Receitas - O apontamento foi encaminhado ao setor competente da Prefeitura, para as medidas necessárias para sanar a omissão, tendo em vista que se desconhecia totalmente o fato.

d) Dívida Ativa - O lançamento do valor da dívida sem correção no balanço é procedimento correto. Do contrário, do ativo permanente constariam valores maiores do que os apresentados, com influência no patrimônio líquido e sem que isto signifique certeza de liquidez, o que significaria falso crédito a receber. O Município vem promovendo com zelo a cobrança extrajudicial, que sempre foi realizada, seja o devedor agente político do Município ou não.

e) Despesas com Ensino - A glosa efetuada pela auditoria está correta. Mas mesmo com ela a Administração cumpriu o artigo 212 da Constituição, investindo 26,8% da receita de impostos no setor. A inclusão de um piso salarial do magistério no Plano de Carreira dos mesmos é objeto de estudos que permitam a alteração.

f) Despesas com Saúde - O investimento imposto pela Constituição foi realizado. Apesar da exclusão promovida pela auditoria, a aplicação final foi de 15,2%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

g) Outras Despesas - Todas as despesas de viagens objetivaram atender o interesse público, como a busca de recursos, convênios, investimentos e outros, gerando benefícios à população. As despesas em regime de adiantamento sempre seguiram os trâmites legais e foram feitas com critérios, a pessoas capazes e corretas. Falha eventual na especificação da despesa é questão formal. Já foram tomadas as providências para adequar a situação. O adiantamento feito ao Prefeito decorreu de equívoco, corrigido tão logo foi constatado.

h) Resultado da Execução Orçamentária - Discordou da auditoria e insistiu em que o real superávit orçamentário correspondeu a R\$ 372.575,80, ou seja, 4,0%.

i) Influência do Resultado Orçamentário Sobre o Financeiro - Embora o exercício tenha apresentado déficit financeiro, ele foi sensivelmente reduzido, no exercício em exame, de R\$ 447.351,33 para R\$ 74.775,53.

j) Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial - Os valores da dívida ativa, lançados tanto a débito (inscrição de créditos) quanto a crédito (baixa de créditos), são os informados pelo Setor de Tributação; caso seja encontrada divergência, ela será levada a débito ou crédito a qualquer momento, para que haja registro correto. Com relação à atualização do saldo devedor da dívida fundada interna (parcelamento do INSS e FGTS), diante da necessidade de encerrar os balanços em 31-03, essas informações ficaram prejudicadas porque a Caixa Econômica Federal e o INSS atrasaram o fornecimento das informações a respeito; assim, os ajustes dos saldos estão sendo processados no decorrer do exercício de 2010.

k) Alterações Orçamentárias - As alterações obedeceram a Lei 4.320/64, foram autorizadas por lei e realizadas por Decreto. Os remanejamentos também são legais e foram autorizados e regradados em capítulo próprio da LDO.

l) Transferências dos Recursos ao Terceiro Setor - Os repasses consistem em subvenções sociais. As falhas apontadas são formais e podem ser sanadas. A questão será definitivamente regularizada pela nova Administração.

m) Repasse para Execução do Programa Saúde da Família - Os documentos anexos comprovam que, para eliminar a irregularidade constatada junto à entidade "Serviço de Promoção Social de Queiroz", a Administração firmou convênio com o "Consórcio Regional Intermunicipal de Saúde - CRIS", do qual faz parte o Município, visando ao gerenciamento do PSF. Para atender as exigências legais, o Consórcio realizou concurso público e atualmente mantém a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

contratação de todos os funcionários do PSF, solucionando a questão.

n) Licitações - Falhas na instrução: embora a publicidade realizada não tenha sido a mais ampla, foi suficiente para atingir a finalidade de obter proposta bem vantajosa para o Município; a licitação não tinha maior complexidade, pois objetivava mera "outorga de permissão de uso de terreno público", sem transferência de patrimônio, não havendo prejuízo ao erário. Dispensas/Inexigibilidades: em relação às mencionadas despesas sem licitação e formalização de contrato, a ocorrência apontada não pode prosperar, tendo em vista que Contratante e Contratada cumpriram fielmente suas obrigações, não havendo pendência e nem prejuízo a nenhuma das partes; na contratação de software em 2010, a ocorrência foi sanada e houve regular licitação, como poderá ser confirmado pela próxima auditoria do Tribunal.

o) Ordem Cronológica de Pagamentos - A Administração solicitou ao Responsável pelo setor que cumpra as Instruções do Tribunal.

p) Pessoal - O Município pretende promover brevemente completa reestruturação de seus cargos, estabelecendo percentual mínimo de cargos efetivos e regularizando a nomenclatura, especificações e funções dos cargos em comissão, com o que a situação apontada será regularizada. O pagamento de horas extras é realizado somente após rigorosa confirmação dos serviços prestados através de "controle de ponto". O valor global pago a título de horas extras no exercício (R\$ 106.020,56) é razoável, à vista dos servidores que prestam serviços extraordinários em benefício da população. Quanto ao pagamento irregular de adicional de insalubridade, 2009 foi o primeiro ano de mandato do Responsável que somente ao ensejo da auditoria realizada nestes autos tomou conhecimento de que o laudo elaborado pela Administração anterior não havia sido homologado pelo Ministério Público do Trabalho. De todo modo, não houve pagamento indevido, pois os cargos estão relacionados à área da saúde, limpeza pública e outros passíveis de ambiente insalubre. A atual administração se compromete a realizar novo e minucioso estudo técnico, para homologação pelo Ministério Público do Trabalho.

q) Almoxarifado e Bens Patrimoniais - Almoxarifado: discordou das conclusões da auditoria, sustentando que os documentos anexos comprovam que a Administração opera controle detalhado de combustível, individualizado em relação a cada um de seus veículos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ademais, a fiscalização incidiu em equívoco ao afirmar que foi registrado no exercício gasto total de combustíveis de R\$ 295.802,50, enquanto na ficha financeira do AUTO POSTO ALVORADA DE QUEIROZ LTDA., emitida pelo setor contábil, o dispêndio foi de R\$ 324.905,31, a demonstrar a ineficiência do controle; a empresa citada também fornece lubrificantes, lavagens de veículos, reparos de borracharia e outros serviços, que estão incluídos na quantia mencionada. Patrimônio: o Prefeito recomendou ao Setor competente que adote todas as medidas necessárias para regularizar os apontamentos; também foi determinada a realização de inventário físico anual, com os termos de responsabilidade dos bens patrimoniais, como poderá ser constatado na próxima fiscalização.

r) Livros e Registros - Foi determinada a imediata abertura dos livros de Licitações e Contratos.

s) Transparência da Gestão Pública - A exigência de publicações na página eletrônica do Município foi parcialmente atendida. Os demonstrativos que dela deveriam constar foram divulgados por outros meios, inclusive jornal e afixação no átrio do Paço municipal.

t) Instruções e Recomendações do Tribunal - a Administração pretende cumprir todas as recomendações do Tribunal, mantendo a transparência da gestão.

u) Sistema AUDESP - A Prefeitura buscará aprimorar o atendimento ao Sistema.

1.4 A Unidade de Economia da Assessoria Técnica (fls. 93/94) concordou com a proposta da auditoria de excluir do total da receita arrecadada o valor correspondente a cancelamento de restos a pagar (R\$149.078,99), pois se trata apenas de *"receita escritural/virtual, já que não existe entrada de numerário"*. Mas acrescentou: apesar da correção, o resultado orçamentário permanece positivo, de forma que a falha não teve maior relevância sobre ele. Considerou que as contas não mostram desequilíbrio econômico-financeiro do Município e opinou pela emissão de parecer favorável à aprovação das mesmas.

Também para a Unidade Jurídica (fls. 95/99) e para a Chefia (fl. 100) do órgão técnico o Município atendeu satisfatoriamente as determinações constitucionais e legais que disciplinam a administração. Os *"defeitos notados pela equipe fiscalizadora, fls. 53/55, ainda que reclamem medidas de correção, não lhe parecem graves o bastante para comprometer os demonstrativos"*. Concluíram pela emissão de parecer favorável às contas, sem prejuízo do exame em separado dos repasses efetuados à entidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

SERVIÇO DE PROMOÇÃO SOCIAL DE QUEIROZ, com vistas à implantação do PSF.

1.5 Os autos informam que o Município aplicou no ensino 26,8% das receitas oriundas de impostos, atendendo ao artigo 212 da Constituição. Também cumpriu o artigo 60, XII, do ADCT-CF, investindo 69,2% dos recursos do FUNDEB na remuneração do Magistério na educação básica; ademais, aplicou 100% desses recursos durante o exercício, atendendo ao disposto no artigo 21 da Lei 11.494/07 (fls. 23/26).

Na saúde, o Município investiu 15,2% da receita de impostos, cumprindo o artigo 77, III, do ADCT-CF (fls. 26/28).

As despesas com pessoal corresponderam a 37% das receitas correntes, atendendo o artigo 20, III, "b" da LRF (fls. 46/47).

A receita prevista foi de R\$ 9.250.000,00, a realizada de R\$ 8.987.092,11 e a receita corrente líquida de R\$ 9.381.882,52.

O exercício apresentou superávit orçamentário de 2,4% e, em 2008, de 1,5% (fl. 30). O resultado financeiro¹ apresentou déficit de R\$ 74.775,53, bem inferior ao anterior, de R\$ 447.351,33. O estoque de restos a pagar foi de R\$ 840.604,05 e, em 2008, de R\$ 748.417,21 (fl. 48). O estoque da dívida ativa foi de R\$ 121.085,54 e, em 2008, de R\$ 136.223,07 (fl. 21).

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

1.6 Pareceres anteriores:

2006: favorável, recomendando: prosseguir nos mecanismos adotados para agilizar a cobrança da dívida ativa; cumprir a Lei 8.666/93, nas futuras licitações e decorrentes contratos; adotar medidas para adequação dos cargos em comissão às normas constitucionais; observar a Súmula n. 13 deste Tribunal, que veda contratações voltadas à revisão das DIPAMs; não reincidir nas impropriedades apuradas nos itens "Despesas com Saúde", "Almoxarifado e Bens Patrimoniais"; obedecer às Instruções n. 2/02, no que tange ao envio de documentos afetos à ordem cronológica de

¹ Dados de fls. 31 do relatório da Auditoria e 6/7 do Anexo:

SITUAÇÃO FINANCEIRA			
	Ativo Financeiro R\$	Passivo Financeiro R\$	Resultado R\$
2008	302.997,65	750.348,98	(447.351,33)
2009	774.162,72	848.938,25	(74.775,53)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

pagamentos; buscar sempre o equilíbrio das finanças públicas, nos moldes preconizados na LRF (TC-3202/026/06, publicado em 27-02-08).

2007: favorável, com recomendações a respeito da execução orçamentária e do resultado financeiro e de adoção de providências em relação às demais falhas apuradas (TC-2339/026/07, publicado em 19-03-09).

2008: desfavorável (TC-1868/026/08, publicado em 02-09-10), pendente de pedido de reexame.

2. VOTO

2.1 As irregularidades apontadas pela Auditoria e bem caracterizadas no relatório juntado aos autos subsistem praticamente em sua totalidade. Aliás, em grande parte foram admitidas pela defesa do Prefeito Responsável, que se comprometeu a implantar as medidas corretivas necessárias e noticiou providências adotadas nessa direção.

No entanto, essas falhas substantivamente envolvem questões formais, que não formam, por sua natureza e quantidade, conjunto suficiente para comprometer a totalidade das contas. Por ora, as irregularidades subsistentes², especialmente as constatadas em despesas sem prévia licitação e em despesas mediante adiantamento implicam apenas ressalvas e severa recomendação de que sejam regularizadas.

Prevalece, em verdade, a realidade de que as questões mais relevantes na análise das contas, sob a ótica dos princípios da anualidade, unidade e universalidade, se apresentam em boa ordem.

2.2 Deveras.

Os autos informam (cf. item 1.5, *retro*) que o Município cumpriu os limites constitucionais e legais de aplicação no ensino, na saúde e em despesas com pessoal.

Noticiam, ainda, superávit orçamentário de 2,4% (fl. 30). O resultado financeiro apresenta déficit de R\$ 74.775,53, menor que o anterior, de R\$ 447.351,33.

² Itens "Planejamento e Execução Física", "Fiscalização das Receitas", "Renúncia de Receitas", "Dívida Ativa", "Despesas com Ensino", "Despesas com Saúde", "Outras Despesas", "Execução Orçamentária", "Resultados Financeiro, Econômico e Patrimonial", "Alterações Orçamentárias", "Licitações", "Ordem Cronológica de Pagamentos", "Pessoal", "Almoxarifado e Bens Patrimoniais", "Livros e Registros", "Transparência da Gestão Pública", "Instruções e Recomendações do Tribunal" e "Sistema AUDESP".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

O Município, cumprindo a jurisprudência desta Corte, quitou integralmente os precatórios de exercícios anteriores e o mapa de precatórios apresentado em 2008, para pagamento em 2009 (fl. 28).

Não foi constatada irregularidade no recolhimento dos encargos sociais (fl. 43) e os agentes políticos receberam subsídios nos limites das normas de regência (fl. 44).

2.3 De outra parte, os repasses públicos ao terceiro setor, inclusive ao SERVIÇO DE PROMOÇÃO SOCIAL DE QUEIROZ, foram definitivamente julgados em autos específicos (TC-518/004/10).

Também em autos próprios estão sendo tratadas as admissões de servidores, por meio de concurso público e por prazo determinado (TC-700/004/09 e TC-551/004/10).

2.4 O acessório anexo, TC-333/126/09 (Acompanhamento da Gestão Fiscal) trata de assunto considerado pelo relatório da Auditoria e serviu de subsídio para o exame das contas. Deve, pois, permanecer apensado a estes autos.

2.5 Diante do exposto, voto pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas, com ressalva das falhas subsistentes e apontadas no item 2.1, *supra*, pena de ficarem suas próximas contas sujeitas ao que prescreve o artigo 33, § 1º, da Lei Complementar estadual n. 709/93.

Determino que o acessório TC-333/126/09, permaneça apensado a estes autos.

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

Sala das Sessões, 23 de novembro de 2010.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO