

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 22.02.2011

ITEM Nº 108

TC-000594/026/09

Prefeitura Municipal: Zacarias.**Exercício:** 2009.**Prefeito(s):** Lourenço Zacarias.**Acompanha(m):** TC-000594/126/09 e Expediente(s): TC-000432/001/10.**Auditada por:** UR-1 - DSF-II.**Auditoria atual:** UR-1 - DSF-I.

- Aplicação total no ensino:	29,46%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	83,48%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	20,81%
- Gastos com pessoal:	43,32%
- Superávit da execução orçamentária:	3,99% - R\$ 396.028,89
- Transferência financeira para a Câmara:	5,79%
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	inexistentes

Senhor Presidente, Senhor Conselheiro

Em exame as contas anuais do exercício de 2009 da Prefeitura Municipal de ZACARIAS cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Araçatuba – UR/1.

No relatório de fls. 19/59, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela Auditoria referem-se aos seguintes itens:

PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA:

- A LDO contém autorização para abertura de créditos suplementares de 30%, superior a à inflação estimada para o período;

FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS:

- Ausência de recolhimento de ISS em nota fiscal de pagamento de serviços;

DÍVIDA ATIVA - AUMENTO DO SALDO DA DÍVIDA:

- Percentual de recebimento menor que a média da UR-1; não foram efetuadas atualizações dos valores inscritos contrariando o art. 9º, § 3º da LDO; não adoção de medidas visando a cobrança judicial do débito decorrente de decisão deste E. Tribunal de Contas;

ROYALTIES:

- Não movimentação dos recursos financeiros em contas vinculadas, em desacordo, portanto, com o disposto no parágrafo único do artigo 8º da LRF; realização de despesas com os recursos em desacordo com Decreto Federal nº 1, de 1991 e art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89;

DESPESAS COM SAÚDE:

- O Plano Municipal de saúde não possui quantitativos físico-financeiro;

OUTRAS DESPESAS:

- Ausência de pesquisa prévia de preços para as compras em desacordo com o art. 15, inciso V da Lei Federal nº 8.666/93;

ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS:

- Suplementação por excesso de arrecadação sem recursos em desacordo com o artigo 43, II, da Lei Federal nº 4.320/64;

LICITAÇÃO - FALHAS DE INSTRUÇÃO:

- Ausência de pesquisa prévia de preços nos processos de licitação em desacordo com o art. 43, inciso IV e art. 15, V, da Lei Federal nº 8.666/93;

FALTA DE PROCESSAMENTO:

- Aquisição de medicamentos, óculos, material de expediente e sem licitação em desacordo com o artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/93;

CONTRATOS:

- Terceirização do Programa PACS, com transferência de recursos a entidade do terceiro setor, o que não é permitido pela Emenda Constitucional nº 51 e Lei Federal nº 11.350/06;

EXECUÇÃO CONTRATUAL:

- Aditamento contratual sem justificativas uma vez que os novos serviços eram inerentes ao contrato inicial e/ou contemplados por outro ajuste (item 5.3-1); execução de obra antes de sua contratação (5.3-2);

CONTRATO DE PROGRAMA:

- Ausência de medidas visando se adequar às determinações da Lei Federal nº 11.445/2007;

CARGOS EM COMISSÃO:

- Servidores comissionados que a princípio não se enquadrariam como função de confiança nos termos do artigo 37 da CF;

BENS PATRIMONIAIS:

- Ausência de levantamento geral dos bens móveis e imóveis, ausência de termo de responsabilidade individualizado por setor;

ATENDIMENTO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:

- Divergência dos valores da Receita Corrente Líquida e Despesa com Pessoal, informados pela Origem;

TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA:

- Não Divulgação, na página eletrônica do Município, do PPA, LDO, LOA, balanços de exercício, parecer prévio do Tribunal de Contas, relatório de gestão fiscal e relatório resumido da execução orçamentária – artigo 48, caput, [L.R.F.](#)

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL:

- Atendimento parcial às Instruções 02/08 diante do envio intempestivo de informações ao Sistema AUDESP; não encaminhamento no 1º semestre do Cadastro Eletrônico de Obras;

ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL:

- Atendimento parcial às recomendações exaradas nos Pareceres das Contas dos exercícios de 2006 e 2007;

SISTEMA AUDESP:

Divergências verificadas pela auditora nos dados relativo a Aplicação no Ensino, Receita Corrente Líquida e Gastos com Pessoal enviados ao sistema.

Também foi anotado pela Auditoria que o Executivo atingiu os seguintes índices constitucionais de aplicação: no ensino geral – 29,46%; na valorização do magistério – 83,48% dos recursos do Fundeb; sendo ainda, que as despesas totais do Fundeb atingiram 100,00%¹.

Os investimentos na saúde foram de 20,81%² sobre a receita e transferências de impostos.

¹ Aplicação no ensino

Receitas de aplicações financeiras	1.764,12	
Ajustes da fiscalização		
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.	623.194,10	
FUNDEB - DESPESAS		T.R.F.
Despesas com Magistério (mínimo 60%)	520.213,59	83,48%
Demais Despesas (máximo 40%)	101.782,05	16,33%
Total contabilizado (mínimo 95%)	621.995,64	99,81%
Outros ajustes da Fiscalização. Magistério (60%)		
Outros ajustes da Fiscalização. Demais Despesas (40%)	24.514,82	3,93%
Despesas com Magistério Ajustadas (mínimo 60%)	520.213,59	83,48%
Demais Despesas Ajustadas (máximo 40%)	126.296,87	20,27%
Total Ajustado pela Fiscalização	646.510,46	103,74%
Saldo FUNDEB: 31.12	1.198,46	Aplicado 1º trim/2010
	1.198,46	100,00%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		% T.R.I.
Educação Básica (exceto FUNDEB)	1.025.352,13	12,12%
Retenções ao FUNDEB consideradas	1.609.974,23	19,03%
O FUNDEB retido foi todo aplicado no exercício		
Recursos adicionais	- 143.498,58	-1,70%
Outros ajustes da Fiscalização. Recursos Próprios/FUNDEB		
Aplicação até 31.12.2009 (artigo 212, CF)	2.491.827,78	29,46%
Saldo retorno FUNDEB (Retenções) utilizado até 31.03.2010*		
Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2010		
Aplicação Final na Educação Básica	2.491.827,78	29,46%

² Aplicação na saúde

Saúde

Receitas de impostos*	8.429.892,12	
Despesas Liquidadas-Total	2.136.486,84	
Recursos adicionais E rendimentos financeiros	(382.347,06)	
Outros ajustes da fiscalização		
Restos a Pagar não pagos até 31.01.2010		
Valor e percentual aplicado em ações e serviços	1.754.139,78	20,81%

Verifica-se a ocorrência de um superávit de arrecadação, na ordem de R\$ 472.418,28, equivalente a 4,76% acima da receita esperada.

De outra forma, houve aumento das despesas autorizadas, contudo, os gastos se mostraram controlados, de modo que houve um resultado da execução orçamentária com superávit de R\$ 396.028,89, equivalente a 3,99%³.

Observa-se que esse resultado positivo aumentou ainda mais o saldo financeiro que vinha do exercício imediatamente anterior, agora registrando superávit de R\$ 588.415,02⁴.

É de se registrar que o Município também obteve um ligeiro decréscimo em sua Receita Corrente Líquida, situando-a em 1,49% abaixo da registrada no exercício anterior⁵.

³ **Resultados financeiro, econômico e saldo patrimonial**

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	11.255.800,00	10.852.142,83	-3,59%	109,37%
Receitas de Capital	6.000,00	796.025,73	13167,10%	8,02%
Deduções da Receita	(1.811.800,00)	(1.726.397,25)	-4,71%	-17,40%
Subtotal das Receitas	9.450.000,00	9.921.771,31		
Op. de Crédito - Refinanciamento				
Outros Ajustes		646,97		
Total das Receitas	9.450.000,00	9.922.418,28		100,00%
Excesso de Arrecadação		472.418,28	5,00%	4,76%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	9.257.946,84	8.400.086,79	-9,27%	88,18%
Despesas de Capital	1.044.486,19	626.302,60	-40,04%	6,57%
Reserva de Contingência	950.000,00			
Despesas Intraorçamentárias	564.566,35	500.000,00		
Outros Ajustes				
Subtotal das Despesas	10.866.999,38	9.526.389,39		
Amort. da Dívida - Refinanciamento				
Total das Despesas	10.866.999,38	9.526.389,39		100,00%
Economia Orçamentária		1.340.609,99	-12,34%	14,07%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	396.028,89		3,99%

⁴ **Resultado financeiro**

Resultado financeiro do exercício anterior	2008	189.347,16
Ajustes por Variações Ativas	2009	
Ajustes por Variações Passivas	2009	3.038,97
Resultado Financeiro do exercício de	2008	192.386,13
Resultado Orçamentário do exercício de	2009	396.028,89
Resultado Financeiro do exercício de	2009	588.415,02

⁵ **Evolução da Receita Corrente Líquida**

Realço que esse resultado surtiu algum efeito negativo sobre os índices da despesa com pessoal, os quais também aumentaram em números absolutos, atingindo 43,32% da RCL⁶.

A transferência de recursos à Câmara atingiu o percentual de 5,79%⁷ e, portanto, dentro do limite imposto pela Constituição Federal/88.

Os subsídios aos agentes políticos foram fixados pelo Decreto Legislativo nº 02/08, remunerando o Prefeito em R\$ 5.024,09 e o Vice-Prefeito em R\$ 1.367,89; e, segundo cálculos da inspeção não houve pagamentos a maior aos mandatários.

O recolhimento dos encargos sociais se mostrou formalmente em ordem.

A Auditoria anotou a inexistência de dívida com precatórios.

O Município não obteve receitas pela aplicação de multas de trânsito; e, quanto à gestão dos recursos próprios da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE não foi feita qualquer crítica.

Já em relação aos *royalties* recebidos houve menção de que, em parte, estariam subvencionando a folha de pagamento dos servidores.

Endividamento	2008	A.V./RCL	2009	A.H	A.V./RCL
Receita Corrente Líquida	11.120.406,05		10.954.339,62	-1,49%	
Restos a Pagar	648.792,74	5,83%	466.460,78	-28,10%	4,26%
Disponibilidades financeiras	838.139,90		1.054.875,80	25,86%	
Concessão de garantias					
AROs					
Operações de crédito					

⁶ **Despesas com Pessoal e Reflexos**

Ex.	RCL	Pessoal e Reflexos	% RCL	Inativos	% RCL
2004	5.679.396,08	1.957.097,33	34,46%		
2005	6.807.176,34	2.646.673,75	38,88%		
2006	7.637.073,31	2.741.728,38	35,90%		
2007	8.629.642,97	3.347.905,07	38,80%		
2008	11.120.406,05	4.462.765,05	40,13%		
2009	10.954.339,62	4.745.529,04	43,32%		

⁷ **Repasses financeiros ao Legislativo**

Valor utilizado pela Câmara (repasse menos devolução)		499.353,03
Despesas com inativos		
Subtotal		499.353,03
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2008	8.626.520,54
Percentual resultante		5,79%

O Processo Acessório - 1 TC-594/126/09 (Acompanhamento da Gestão Fiscal) subsidiou os trabalhos de inspeção, assim como o Expediente TC-432/001/10⁸.

Procedeu-se a notificação da Responsável pelos demonstrativos, Sr. Lourenço Zacarias – Prefeito Municipal; e, em seguida, vieram as justificativas apresentadas pela Municipalidade, rebatendo o apontado pela Auditoria e pugnando pela regularidade das contas (fls. 68/91).

Em síntese de suas alegações, alega que não há norma de direito financeiro que limite a edição de créditos adicionais, os quais se mostrariam necessários para corrigir eventuais erros na formulação do Orçamento; ademais, anota que o exercício registrou a redução no repasse das transferências constitucionais em relação a 2007 e 2008.

Quanto ao pagamento a fornecedores, esclarece que procede ao recolhimento do ISSQN apenas sobre a mão de obra incidente nos serviços prestados, destacada do valor referente ao material empregado.

Assevera que tem se empenhado na cobrança da dívida ativa, a exemplo de que inscrição no período foi inferior à de 2008.

Anota que a utilização dos recursos advindos dos *royalties* se deu apenas por alguns dias, em face das dificuldades de arrecadação no período.

A respeito das alterações orçamentárias, informa que dos R\$ 800.945,00 suplementados por excesso, boa parte acabou não sendo utilizada, disso não causando nenhum prejuízo, até porque, ao final do período verificou-se um superávit de execução.

Informa que tem procedido à prévia pesquisa de preços, muito embora não tenha formalizado a sua juntada nos procedimentos.

Diz que os medicamentos adquiridos sem licitação são aqueles imprevisíveis, que não fazem parte da cesta básica fornecida pelo Município; e, no mesmo sentido, a aquisição dos óculos.

Admite que ultrapassou um pouco o valor licitado para aquisição de pneus.

Registra que mantém a contratação de consultoria na área administrativa visando o aperfeiçoamento dos serviços, disso não se isentando de

⁸ **TC-14457/026/10** - Promotoria de Justiça de Buritama - solicita informações sobre a constatação de eventuais irregularidades no contrato celebrado entre a Municipalidade e a empresa Contares Consult. Assoc. Ltda, durante os exercícios de 2008 e 2009.

cometer alguns equívocos, até mesmo pelas dificuldades existentes para cumprimento do Sistema AUDESP.

A respeito do contrato de programa, afirma que está buscando alterar o que já fora feito e não aceito pelo Poder Legislativo.

Esclarece que os cargos em comissão existentes não foram criados no período de sua Administração; no entanto, considera que se encontram regulares.

Diz que está providenciando os levantamentos anuais dos bens patrimoniais e os termos de responsabilidade junto aos setores respectivos; e, do mesmo modo, que buscará publicar na página da internet os relatórios e pareceres exigidos pela legislação fiscal.

A Assessoria Técnica, com anuência de sua i.Chefia, manifestou-se pela emissão de parecer prévio favorável às contas (fls. 92/96).

É o relatório.

VOTO

Os autos do TC–594/026/09 versam sobre as Contas do Executivo de ZACARIAS referentes ao exercício de 2009, cujos indicativos foram os seguintes:

- Aplicação total no ensino:	29,46%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	83,48%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	20,81%
- Gastos com pessoal:	43,32%
- Superávit da execução orçamentária:	3,99% - R\$ 396.028,89
- Transferência financeira para a Câmara:	5,79%
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	inexistentes

Verifico que a administração financeira de ZACARIAS no exercício de 2009 obteve índices constitucionais adequados no que toca aos investimentos no ensino geral e na valorização dos profissionais do magistério.

Aliás, a aplicação dos recursos do Fundeb atendeu ao percentual indicado pela Lei 11.494/07, uma vez que foram superiores a 95% durante o período sob exame.

Também foi atingido índice adequado na aplicação da saúde.

A execução orçamentária foi superavitária – 3,99%, permitindo o aumento do saldo financeiro positivo apresentado no exercício anterior.

As transferências financeiras ao Legislativo situaram-se dentro da limitação imposta pela Constituição Federal/88.

Igualmente favorável à apreciação das contas, a regularidade na remuneração dos Agentes Políticos.

O recolhimento dos encargos sociais se deu de forma regular.

Inexiste dívida com precatórios.

Desse modo, observa-se que foram cumpridos os principais itens de verificação nos demonstrativos anuais.

Contudo, a despeito dessas considerações positivas, há ainda outros aspectos da Gestão, de menor relevância, mas que merecem mais atenção por parte do Executivo, comportando recomendações em face da insuficiência dos esclarecimentos ofertados ou da necessidade de comprovação local.

Primeiro, considero que a Municipalidade deve aperfeiçoar seus planos orçamentários, em face das situações observadas nos demonstrativos apresentados.

Digo isso por considerar natural o ajuste do Orçamento em face de redução no repasse das transferências constitucionais, mas isso está muito longe de explicar a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação.

Ao contrário, a justificativa apresentada chega a ser contraditória.

Também não se pode esquecer que a Lei de Orçamento faz parte de um conjunto – onde também se situam o PPA e a LDO, nessa estabelecida a necessária programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (art. 8º da LRF), e sendo assim, a autorização prévia para sua suplementação na ordem de 30% é razão suficiente para descaracterizar todo o planejamento, antes discutido em assembléias populares e aprovado junto ao Legislativo local.

O quadro da dívida ativa indica que a Municipalidade recebeu apenas 17,26% do montante inscrito, demonstrando a necessidade de que haja maior empenho dos setores envolvidos, a fim de que não contribua para o desequilíbrio fiscal e, pior ainda, estímulo à inadimplência.

A Origem deverá aplicar os recursos dos *royalties* dentro da sua finalidade específica.

A Municipalidade deverá aperfeiçoar o seu Plano Municipal de Saúde no sentido de comportar os quantitativos físicos e financeiros, de modo a atender às necessidades da comunidade local.

No item licitações houve revelação de que a Administração deve ter maior apego à formalística empregada pela Lei 8666/93; e, especificamente sobre a falta de processamento, considerando os valores envolvidos e a dimensão do Município, entendo que a matéria deva ser melhor avaliada em **autos próprios**.

Quanto à terceirização de serviços da saúde, a despeito das críticas lançadas pela Auditoria, foi registrado que a prestação de contas está sendo objeto de análise junto ao TC-570/001/10.

Observa-se que o contrato de assessoria firmado com a empresa Contares abrange boa parte, se não a totalização dos serviços administrativos e financeiros da Prefeitura, os quais estão afetos, inicialmente, ao corpo de servidores.

Considero que tais serviços poderiam, por um tempo, ter sido desenvolvidos por terceiros, até o momento em que pessoal destacado do quadro de funcionários viesse a ser treinado e estivesse apto a assumi-los.

Desse modo, a assessoria permanente e perpétua vai contra os interesses da própria Administração.

Registra ainda a Auditoria, que houve alteração substancial no objeto contratado, disso aumentando o seu valor em 25% para inserção de serviços relacionados à análise e acompanhamento dos demonstrativos relacionados ao Sistema AUDESP e para apresentação de defesas junto a esta E. Corte, ratificando situação em que a Administração estaria delegando a terceiros boa parte da atividade inerente aos seus quadros.

A Auditoria listou uma série de cargos em comissão onde os serviços propriamente desenvolvidos pelos servidores não estão afetos a comando ou assessoria, demonstrando que houve contorno à regra constitucional de ingresso no serviço público via concurso.

Nesse sentido a Administração deverá proceder a uma ampla revisão das funções exercidas, inclusive, impondo norma especificando as suas atividades, a fim de que não parem dúvidas sobre sua natureza transitória.

No mais, a Municipalidade deverá aprimorar os sistemas de controle dos bens patrimoniais, bem como, atender ao princípio da transparência fiscal e ficar atenta às Instruções e recomendações desta E.Corte, especialmente quanto à exata prestação de informações ao Sistema AudeSP.

Evidentemente, essas questões são passíveis, *por ora*, de relevação e avaliação de correção em próximas inspeções; aliás, em parte delas, a Administração já se comprometeu ao seu efetivo alinhamento.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **ZACARIAS, exercício de 2009**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal a fim de que proceda a estudos visando o aprimoramento dos planos orçamentários; aprimore os sistemas de cobrança da dívida ativa; aplique os recursos dos *royalties* na sua finalidade específica; estabeleça os quantitativos físicos e financeiros junto ao Plano de Saúde Municipal; atenda às formalidades impostas pela Lei 8666/93; procedo ao treinamento de seus servidores a respeito das atividades administrativas, de modo a eliminar gradativamente a necessidade

da assessoria contratada; regularize o quadro de pessoal no tocante aos cargos em comissão; aprimore os sistemas de controle dos bens patrimoniais; e, atenda às recomendações e Instruções desta E.Corte.

Determino a abertura de **autos próprios** para análise específica das despesas sem processamento (fl. 39).

Determino ainda, à Auditoria da E.Corte, que certifique-se das correções noticiadas e da implementação das recomendações aqui exaradas.

Finalmente, determino o arquivamento do Expediente TC-432/001/10; antes, porém, extraiam-se cópias desta decisão (Relatório e Voto), além das peças constantes do Relatório de Auditoria às fls. 41/44, onde foi tratada a matéria referente à contratação da empresa Contares Consult – Consultoria Assessores Associados Ltda, para remessa ao Ministério Público de Buritama, conforme solicitado.