

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 15.03.2011

ITEM Nº 088

TC-000052/026/09

Prefeitura Municipal: Dourado.**Exercício:** 2009.**Prefeito (s):** Edmur Pereira Buzzá.**Advogado (s):** Benedito Aparecido Finhana, Rita de Cássia Gomes de Oliveira e Adelino Morelli.**Acompanha (m):** TC-000052/126/09.**Auditada por:** UR-13 - DSF-II.**Auditoria atual:** UR-13 - DSF-I.

- Aplicação total no ensino:	28,02%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	65,67%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	23,84%
- Gastos com pessoal:	49,95%
- Superávit da execução orçamentária:	0,57% - R\$ 79.243,73
- Transferência financeira para a Câmara:	3,88%
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	em ordem

Senhor Presidente, Senhor Conselheiro

Em exame as contas anuais do exercício de 2009 da Prefeitura Municipal de DOURADO cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Araraquara – UR/13.

No relatório de fls. 82/135, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela Auditoria referem-se aos seguintes itens:

PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA:

- a LOA prevê autorização para abrir créditos suplementares até o limite de 20% do orçamento da despesa, percentual este bem superior à inflação então estimada para 2009;
- autorização na LOA para transpor, remanejar ou transferir recursos orçamentários, sem prévia autorização legislativa, contrariando os preceitos do § 8º do artigo 165 da CF, por ser estranho à previsão da receita e à fixação da despesa;
- a LOA não traz o anexo de que trata o inciso I do artigo 5º da Lei Complementar Federal nº 101/00;
- a LOA não traz o documento a que se refere o § 6º do artigo 165 da CF, relativamente ao inciso II do artigo 5º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

DAS RECEITAS:

- instituição de contribuição de melhoria em desconformidade com o artigo 81 do Código Tributário Nacional.

FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS:

- ausência de lançamento, cobrança e arrecadação do ISSQN incidente sobre os serviços e atos praticados pelos registros públicos, cartorários e notariais, descumprindo o preceituado no artigo 11 da LRF.

ROYALTIES:

- não movimentou em contas vinculadas as receitas de *royalties*;
- descumprimento do disposto no parágrafo único do artigo 8º da LRF (*desvio de finalidade*).

APLICAÇÃO NO ENSINO:

- existência de divergências entre os valores disponíveis no Sistema AUDESP e os valores constantes das peças (*balancetes e outros*) ofertadas pela origem *in loco*, ensejando ofensa ao Princípio da Transparência da Gestão Fiscal (§ 1º do artigo 1º da LRF) e ao Princípio da Evidenciação Contábil (*artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64*);
- glosa de restos a pagar não quitados até 31/01/2010;
- glosa de despesas não amparadas pelo artigo 70 da LDB;
- glosa de despesas com multa de trânsito empenhada no ensino;
- ausência de previsão do piso salarial do magistério, em desrespeito ao disposto no artigo 6º da Lei Federal nº 11.738/08;
- ausência de reuniões e pareceres sobre as contas do ensino pelo Conselho Municipal de Educação, em descumprimento às disposições insculpidas nos artigos 4º, inciso III, e 7º da Lei Municipal nº 860/97.

DESPESAS COM SAÚDE:

- existência de divergências entre os valores disponíveis no Sistema AUDESP e os valores constantes das peças (*balancetes e outros*) ofertadas pela origem *in loco*, ensejando ofensa ao Princípio da Transparência da Gestão Fiscal (§ 1º do artigo 1º da LRF) e ao Princípio da Evidenciação Contábil (*artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64*);
- glosa de despesas com multas de trânsito empenhadas na saúde;
- ausência de demonstração das metas propostas com quantitativos físicos e financeiros no Plano Municipal Anual de Saúde;
- ausência de elaboração e implantação do plano de carreira, cargos e salários dos funcionários da saúde, o que contraria o disposto no inciso VI do artigo 4º da Lei Federal nº 8.142/90.

ADIANTAMENTOS:

- inexistência de parecer que atestasse e aprovasse a correta aplicação do dinheiro adiantado.

ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS:

- os créditos adicionais suplementares significaram 26,89% da despesa inicial, sendo certo que a previsão na LOA foi de 20%, demonstrando insuficiente planejamento orçamentário, afrontando princípio basilar da responsabilidade fiscal, dito que está no § 1º do artigo 1º da LRF;
- ocorrências de transposições e transferências de recursos orçamentários sem qualquer lei autorizadora específica, em desrespeito ao inciso VI do artigo 167 da CF.

CARGOS EM COMISSÃO:

- cargos em comissão em desacordo com o disposto no inciso V do artigo 37 da Constituição Federal.

ADICIONAL DE INSALUBRIDADE:

- ausência de laudo pericial elaborado por profissional competente e autorizado;

- pagamento de adicional de insalubridade a atividades não enquadradas nos anexos da Norma Regulamentadora NR-15.

SERVIDORES CEDIDOS:

- servidores cedidos para prestarem serviços em entidades privadas sem celebração de convênio ou qualquer outro ato formal, nem lei autorizadora específica, prejudicando a transparência da gestão pública.

TESOURARIA:

- disponibilidades financeiras também em banco privado, contrariando o disposto no § 3º do artigo 164 da CF.

ALMOXARIFADO:

- inconsistências entre os valores registrados no sistema de almoxarifado e os lançamentos da contabilidade, infringindo disposições da Lei Federal nº 4.320/64 e da LRF.

BENS PATRIMONIAIS:

- falta de registro de bem no setor de patrimônio, infringindo disposições da Lei Federal nº 4.320/64 e da LRF;
- ausência de levantamento geral dos bens, em desrespeito ao disposto no artigo 96 da Lei Federal nº 4.320/64.

TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA:

- publicação intempestiva da arrecadação mensal de tributos (*mês de novembro de 2009*), em desrespeito ao disposto no artigo 162 da CF.

SISTEMA AUDESP:

- encaminhamento intempestivo de informações ao Sistema AUDESP;

Também foi anotado pela Auditoria que o Executivo atingiu o índice mínimo de aplicação na educação, sendo no ensino geral – 28,02%; e, quanto ao FUNDEB – segundo quadro apresentado, investiu 100,00% do total recebido no período, sendo 65,67% na valorização do magistério¹.

Os investimentos na saúde foram de 23,84%² sobre a receita e transferências de impostos.

¹ Aplicação no Ensino

Quanto à execução orçamentária, verifica-se a ocorrência de ligeiro déficit de arrecadação, na ordem de R\$ 69.377,86 - equivalente a 0,50% abaixo da receita esperada. E, a despeito desse resultado, a Municipalidade procedeu a suplementação orçamentária, aumentando o limite das despesas fixadas; no entanto, ao final do período, sem esgotá-las, vê-se que a execução orçamentária apresentou pequeno superávit, na ordem de 0,57%, equivalente a R\$ 79.243,73³.

Diante desse resultado houve elevação do saldo financeiro que vinha do exercício anterior, agora registrando R\$ 1.132.530,10⁴.

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS		
Receitas		9.982.489,94
Ajustes da fiscalização		
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.		9.982.489,94
FUNDEB - RECEITAS		
Retenções		1.716.655,17
Transferências recebidas		2.807.245,61
Receitas de aplicações financeiras		27.822,92
Ajustes da fiscalização		
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.		2.835.068,53
FUNDEB - DESPESAS		
		T.R.F.
Despesas com Magistério (mínimo 60%)	1.861.750,89	65,67%
Demais Despesas (máximo 40%)	973.317,64	34,33%
Total contabilizado (mínimo 95%)	2.835.068,53	100,00%
Outros ajustes da Fiscalização. Magistério (60%)		
Outros ajustes da Fiscalização. Demais Despesas (40%)		
Despesas com Magistério Ajustadas (mínimo 60%)	1.861.750,89	65,67%
Demais Despesas Ajustadas (máximo 40%)	973.317,64	34,33%
Total Ajustado pela Fiscalização	2.835.068,53	100,00%
Saldo FUNDEB: 31.12	Aplicado 1º trim/2010	
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		
		% T.R.I.
Educação Básica (exceto FUNDEB)	1.201.872,94	12,04%
Retenções ao FUNDEB consideradas	1.716.655,17	17,20%
O FUNDEB retido foi todo aplicado no exercício		
Recursos adicionais		
Outros ajustes da Fiscalização. Recursos Próprios/FUNDEB	32.917,92	-0,33%
Aplicação até 31.12.2009 (artigo 212, CF)	2.885.610,19	28,91%
Saldo retorno FUNDEB (Retenções) utilizado até 31.03.2010*		
Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2010	88.601,80	-0,89%
Aplicação Final na Educação Básica	2.797.008,39	28,02%

2 Aplicação na saúde

Saúde		
Receitas de impostos*		9.951.636,98
Despesas empenhadas - Total		2.374.948,15
Recursos adicionais E rendimentos financeiros		(2.217,77)
Outros ajustes da fiscalização		(232,82)
Restos a Pagar não pagos até 31.01.2010		
Valor e percentual aplicado em ações e serviços		2.372.497,56 23,84%

3 Resultados financeiro, econômico e saldo patrimonial

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	15.510.800,00	15.066.087,31	-2,87%	108,81%
Receitas de Capital	300.000,00	496.190,00	65,40%	3,58%
Deduções da Receita	(1.895.800,00)	(1.716.655,17)	-9,45%	-12,40%
Subtotal das Receitas	13.915.000,00	13.845.622,14		
Op. de Crédito - Refinanciamento				
Outros Ajustes				
Total das Receitas	13.915.000,00	13.845.622,14		100,00%
Déficit de arrecadação		69.377,86	-0,50%	0,50%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	12.380.204,00	11.701.108,18	-5,49%	85,00%
Despesas de Capital	2.518.756,00	2.065.270,23	-18,00%	15,00%
Reserva de Contingência	75.000,00			
Despesas Intraorçamentárias				
Outros Ajustes				
Subtotal das Despesas	14.973.960,00	13.766.378,41		
Amort. da Dívida - Refinanciamento				
Total das Despesas	14.973.960,00	13.766.378,41		100,00%
Economia Orçamentária		1.207.581,59	-8,06%	8,77%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	79.243,73		0,57%

É de se registrar que o Município obteve leve aumento da sua Receita Corrente Líquida, situando-a em 2,90% acima da registrada no exercício anterior⁵.

Realço, contudo, que esse resultado não surtiu qualquer efeito positivo sobre o índice de despesas com pessoal, uma vez que a Municipalidade aumentou bastante o valor absoluto desse grupo de despesas, agora situadas em 49,95% da RCL⁶.

A transferência de recursos à Câmara atingiu o percentual de 3,88%⁷ e, portanto, dentro do limite imposto pela Constituição Federal/88.

Os subsídios aos agentes políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 1190/88, de 25.06.08, sendo R\$ 8.950,00 para o Prefeito e R\$ 3.000,00 para o Vice-Prefeito; e, segundo cálculos da inspeção não houve pagamentos a maior aos mandatários.

O recolhimento dos encargos sociais se mostrou formalmente em ordem.

⁴ **Resultado financeiro**

Resultado financeiro do exercício anterior	2008	1.051.027,46
Ajustes por Variações Ativas	2009	2.258,91
Ajustes por Variações Passivas	2009	
Resultado Financeiro Retificado do exercício de	2008	1.053.286,37
Resultado Orçamentário do exercício de	2009	79.243,73
Resultado Financeiro do exercício de	2009	1.132.530,10

⁵ **Evolução da Receita Corrente Líquida**

Endividamento	2008	A.V./RCL	2009	A.H	A.V./RCL
Rec. Cor. Líquida	12.973.738,38		13.349.432,14	2,90%	
Restos a Pagar	834.784,49	6,43%	732.686,62	-12,23%	5,49%
Dispon. financeiras	1.941.316,14		1.930.949,33	-0,53%	
Conc. de garantias					
ARO					
Oper. de crédito					

⁶ **Despesas com Pessoal e Reflexos**

Ex.	RCL	Pessoal e Reflexos	% RCL	Inativos	% RCL
2004	6.969.824,78	2.993.668,12	42,95%		
2005	8.446.781,11	3.231.805,95	38,26%		
2006	9.767.215,66	3.797.124,48	38,88%		
2007	11.110.590,90	4.967.454,93	44,71%		
2008	12.973.738,38	5.657.862,93	43,61%		
2009	13.349.432,14	6.667.799,45	49,95%		

⁷ **Repasses financeiros ao Legislativo**

Valor utilizado pela Câmara (repasse menos devolução)		380.453,65
Despesas com inativos		
Subtotal		380.453,65
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2008	9.811.765,21
Percentual resultante		3,88%

A Auditoria anotou a liquidação da dívida com precatórios no período⁸.

Não houve recebimento de receitas pela aplicação de multas de trânsito; e, quanto à gestão dos recursos recebidos pelo repasse da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE não houve qualquer crítica por parte da inspeção.

A respeito das receitas recebidas por *royalties* a inspeção reclamou a falta de sua movimentação por meio de conta vinculada.

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1 TC-052/126/09 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Procedeu-se a notificação da Responsável pelos demonstrativos, Sr. Edmur Pereira Buzza – Prefeito Municipal; e, em seguida, através do Sr. João Eduardo Fantim – Prefeito Municipal Interino – por meio de seus advogados, vieram as justificativas apresentadas pela Municipalidade, rebatendo em parte o apontado pela Auditoria e pugnando pela regularidade das contas (fis. 151/165 e documentos que acompanham).

Em síntese de suas alegações, alega foi autorizada previamente a suplementação do orçamento até o limite de 20%, sem que isso tenha sido suficiente para descaracterizar aquele planejamento, servindo mais como um mecanismo fundamental para a flexibilidade orçamentária na utilização dos recursos.

Anota que a cobrança por contribuição de melhoria se deu na conformidade do estipulado pelo Código Tributário Municipal.

Ainda no que tange à questão tributária, consigna que a cobrança de ISSQN sobre os serviços praticados pelos Registros Públicos, Cartórios e Notariais é matéria que encontra discussão junto ao E.STF.

⁸ **Precatórios**

Exercícios	2008	2009	Valores	% RCL
Receita Corrente Líquida	12.973.738,38	13.349.432,14		
Saldo anterior de precatórios:				
Mapas / Ofícios apresentados em 2008 (*)			5.124,86	
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2009 (**)			5.325,53	
10% advindo do saldo anterior			-	
Valor mínimo que deveria ser pago em			10.450,39	
Valor efetivamente pago (precatórios/requisitórios) em			10.450,39	
Houve pagamento do valor mínimo de débitos judiciais			-	
Saldo de precatórios para o exercício seguinte				

Assinala que as receitas em razão dos *royalties* foram de apenas R\$ 616,02, nem tendo sido utilizado, contudo, que já procedeu a abertura de conta vinculada específica para sua movimentação.

Declara que a Auditoria deixou de citar quais seriam as divergências encontradas nos registros do ensino, mas que o Município vem procurando de todo modo se adequar ao Sistema Audep. E, do mesmo modo, adotará providências em relação às despesas excluídas pela inspeção.

Na saúde, do mesmo modo, afirma que as críticas sobre a existência de divergências nos registros são genéricas. Também, que já providenciou o ressarcimento do valor da multa de trânsito pelo servidor responsável; que o Plano Municipal de Saúde permitiu que fossem atingidos os objetivos de atendimento à população; e, que já editou norma local a respeito do plano de carreira, cargos e salários dos funcionários do setor.

Alega que está regularizando a formalização dos procedimentos de despesa por adiantamentos.

Registra que todas as alterações orçamentárias de despesas ocorridas no período foram operacionalizadas na forma de créditos adicionais e tiveram como base leis específicas ou foram amparadas na suplementação autorizada pela Lei de Orçamento.

Esclarece que parte dos cargos em comissão encontram-se vagos, muito embora defenda que sejam adequados à nomeação direta; e, quanto aos cargos de professor coordenador, supervisor de ensino e vice-diretor são apenas para servidores concursados.

Informa que providenciará os laudos referentes à concessão de adicional de insalubridade aos servidores que dele fazem jus.

Igualmente tomará providências a respeito dos servidores cedidos.

Escreve que o Município possui apenas uma agência bancária, que é do Banco Santander; esclarecendo que movimenta ainda, outras duas contas, em bancos oficiais, em agências localizadas em outros Municípios.

Explana que não há divergências entre os registros da Contabilidade e do Almoxarifado, no entanto, procederá a revisão dos procedimentos de modo a atender as recomendações desta E.Corte; igualmente, deverá rever a situação dos bens patrimoniais.

Admite o atraso na publicação de alguns balancetes, mas reputa a ausência de má-fé.

E, por fim, quanto ao atraso na remessa das informações ao Sistema AUDESP, diz que não mede esforços para atender corretamente as determinações desta E.Corte.

A Assessoria Técnica e sua i.Chefia manifestaram-se pela emissão de parecer prévio favorável às contas (fls. 311/317).

É o relatório.

GCFJB/25

VOTO

Os autos do TC-052/026/09 versam sobre as Contas do Executivo de DOURADO referentes ao exercício de 2009, cujos indicativos foram os seguintes:

- Aplicação total no ensino:	28,02%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	65,67%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	23,84%
- Gastos com pessoal:	49,95%
- Superávit da execução orçamentária:	0,57% - R\$ 79.243,73
- Transferência financeira para a Câmara:	3,88%
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	em ordem

Verifico que a administração financeira de **DOURADO** 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 equilibrada, apresentando pequeno superávit – 0,57%, reforçando o saldo financeiro positivo que vinha do 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.

A pequena dívida com precatórios foi totalmente liquidada no período.

Contudo, a despeito dessas considerações positivas sobre os principais pontos analisados por esta E.Corte, 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 deva aperfeiçoar seus planos orçamentários, a despeito das anotações da Auditoria e, especialmente porque a autorização prévia para abertura de créditos adicionais foi estabelecida em até 20% da receita fixada.

Na verdade, embora não haja norma geral específica impondo limites à prévia autorização para a abertura de créditos adicionais, considero que o Executivo não pode se revestir das atribuições conferidas ao Legislativo, mesmo sob o argumento de que há necessidade da chamada flexibilização orçamentária – porque àquele Poder é a quem cabe a discussão e votação dos planos orçamentários, antes ainda, discutidos em assembleias populares, porque a alteração segundo conveniências ao longo do exercício é capaz de descaracterizar totalmente o Orçamento, este interligado à LDO e ao PPA.

Lembro também que as transposições, remanejamentos e transferências, instituídos a teor do art. 167, VI da CF, devem ser sempre objeto de lei específica e, não, da genérica autorização na lei de orçamento.

A Municipalidade deve proceder a estudos sérios quanto ao lançamento e cobrança do ISSQN sobre os serviços cartorários, tendo em vista que os serviços prestados não são imunes à tributação em face da remuneração lucrativa dessas atividades delegadas, como se dá com os serviços concedidos⁹.

Quanto ao ensino e à saúde, muito embora tenham sido atendidos os mínimos necessários aos investimentos, a Municipalidade não pode se furtar do cumprimento da legislação periférica, a fim de que a utilização dos recursos não se dê apenas no plano formal, ao contrário, para que possa atender as expectativas e necessidades da comunidade.

A respeito das despesas processadas por adiantamento, deverão ser feitas pela entrega de numerário a servidor, sob prestação de contas, em prazo determinado e sob crítica analítica dos gastos.

A respeito dos cargos em comissão, a Municipalidade deverá rever a definição local estabelecida, a fim de que as nomeações não sejam feitas em contorno à regra do ingresso no serviço público por meio de concurso. Desse modo, deverá bem definir as funções exercidas, de modo que fique bem caracterizada a situação de comando ou assessoria desenvolvida.

⁹ STF publica inteiro teor do Acórdão da ADI 3089 - ISSQN

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constitucional. Tributário. Itens 21 e 21. 1. Da Lista Anexa À Lei Complementar 116/2003. Incidência do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN Sobre Serviços de Registros Públicos, Cartórios e Notariais. Constitucionalidade.

Também se mostrou necessária a revisão da situação dos servidores que recebem gratificação por adicional de insalubridade, a fim de que sejam expedidos os laudos necessários, na conformidade da lei de regência.

E, quanto à cessão de servidores, somente pode ser feita sob estrito interesse público, mediante a assinatura de convênio e sob autorização legislativa.

Quanto à tesouraria, considero que as informações prestadas pela Origem foram satisfatórias, uma vez que o Município possui apenas uma agência bancária em seus domínios.

No mais, a Origem se prestou a regularizar as eventuais inconsistências detectadas nos registros do almoxarifado, bens patrimoniais e cumprimento do preceito da transparência fiscal, além das Instruções e recomendações desta E.Corte.

Evidentemente, essas questões são passíveis, *por ora*, de relevação e avaliação de correção em próximas inspeções; alías, 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 **DOURADO, 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; proceda ao lançamento e cobrança do ISSQN dos serviços notariais; atenda ao regramento específico a respeito do gerenciamento dos recursos da saúde e da educação; atenda à formalização estabelecida pela Lei 4320/64 para as despesas pelo regime de adiantamento; reveja as situações de pessoal indicadas no laudo de inspeção a respeito dos cargos em comissão, pagamento de gratificação por insalubridade e cessão de servidores; regularize as eventuais inconsistências nos registros do almoxarifado; proceda ao rígido controle dos bens patrimoniais; atenda ao preceito da transparência fiscal; e, atenda às recomendações e Instruções desta E.Corte.

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