



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Segunda Câmara
Sessão: **17/5/2011**

98 TC-000239/026/09 - CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Embu-Guaçu.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Clodoaldo Leite da Silva.

Advogado(s): Marco Aurélio do Carmo, Francisco Antônio Miranda Rodrigues, Clayton Machado Valério da Silva e outros.

Acompanha (m): TC-000239/126/09 e Expediente(s): TC-006509/026/10, TC-000889/003/09, TC-012423/026/10 e TC-034773/026/09.

Auditada por: GDF-6 - DSF-II.

Auditoria atual: GDF-6 - DSF-I.

Aplicação no Ensino:	25,65%
Aplicação na valorização do magistério:	64,13%
Utilização em 2009 dos recursos do FUNDEB:	100%
Aplicação na Saúde:	32,05%
Despesas com Pessoal e Reflexos:	48,66%
Superávit Orçamentário:	7,44%

Relatório

Em exame, as contas da **Prefeitura do Município de Embu-Guaçu**, relativas ao exercício de **2009**, que foram auditadas pela equipe fiscalizadora da 6ª Diretoria de Fiscalização.

As ocorrências anotadas no relatório de auditoria, de fls. 25/63, são as seguintes:

PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA

- a lei orçamentária anual contém autorização para abertura de créditos suplementares em percentual superior ao da inflação.

FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- divergência entre os valores registrados pela Prefeitura e as informações franqueadas pela Secretaria Estadual da Fazenda em relação às receitas provenientes do FPM e do IPVA;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- ausência de cobrança de ISS sobre os serviços cartoriais.

ROYALTIES

- ausência de conta vinculada para movimentação de aludidos recursos.

APLICAÇÃO NO ENSINO

- necessidade de retificação do índice considerado pela administração (de 27,32% para 24,92%), em virtude da necessidade de se excluir algumas despesas indevidamente registradas no setor. Com isso, houve o desrespeito ao contido no artigo 212 da Constituição Federal;
- não aplicação da totalidade dos recursos provenientes do salário educação, resultando em saldo expressivo.

DESPESAS COM PRECATÓRIOS JUDICIAIS E REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA

- não cumprimento da posição jurisprudencial desta Corte em relação à liquidação de aludidos débitos.
- o balanço patrimonial não registra adequadamente o passivo judicial.

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- previsão da receita de forma inadequada, pois ocorreu excesso de arrecadação de receitas correntes de 9,23% e ausência de previsão quanto às receitas de capital.

INFLUÊNCIA DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO SOBRE O RESULTADO FINANCEIRO

- divergência de R\$ 2.010.815,52 entre o resultado financeiro obtido em 2009 e o registrado no Balanço Patrimonial.

CONSISTÊNCIA ENTRE OS SISTEMAS ECONÔMICO E PATRIMONIAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- inconsistência nos registros.

LICITAÇÕES

Falhas genéricas: formalização incompleta dos processos; ausência de Termos de Ciência e Notificação e do Cadastro dos Responsáveis pela Assinatura em todos os processos analisados; e ausência/publicação extemporânea de extratos de contratos e termos aditivos;

Convite 37/09 (serviços de motoboy - R\$ 54.000,00) - definição imprecisa do objeto, em descordo com o Art. 40, I, da Lei 8666/93;

Tomada de Preços 12/2009 e Convite 20/09 (construção de salas de aula): desproporcionalidade entre o valor contratado nos dois ajustes em objetos aparentemente similares.

DISPENSA/INEXIGIBILIDADE

- formalização incompleta dos processos, descumprindo o estabelecido no artigo 38 da Lei Federal nº 8666/93;

- extrapolação do prazo limite de 180 dias previsto para contratações emergenciais, em descumprimento ao art. 24, IV, da Lei 8666/93;

- uso do mesmo parecer jurídico para justificar diversas dispensas de licitação (algumas delas com objetos diversos);

Dispensa 01/2009 - aquisição de móveis escolares: divergência entre as quantidades e o valor do contrato. Quantidade de itens incompatível com o preço pago;

Dispensas 02; 03 e 09 (aquisição de móveis escolares): - incompatibilidade entre o caráter emergencial indicado a justificar a dispensa e o prazo previsto para entrega final do objeto;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Dispensa 05/2009 - prorrogação do prazo contratual sem termo aditivo e ausência de ratificação e publicação dos atos de dispensa.

Dispensa 10/2009 (serviços de segurança do transporte escolar - R\$ 126.000,00): ausência de definição precisa sobre a atividade executada.

Dispensas 15 e 16/2009 (assinatura de boletins)- dispensa de licitação embasada no art.25, I, da Lei 8.666/93 (fornecedor exclusivo), contrariando, porém, disposição expressa constante do mesmo dispositivo legal, ao vedar preferência de marca.

Dispensas 27 e 28/2009 (contratação de serviços advocatícios) - ausência de caracterização da notória especialização e da singularidade do objeto.

CONTRATOS REMETIDOS AO TRIBUNAL

- ausência de envio de termos aditivos.

ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- inobservância, tendo em vista a existência de precatórios judiciais não quitados.

SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

- as declarações de bens estão desatualizadas.

TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

- disponibilidades de caixa parcialmente depositadas em bancos estatais;

- valor evidenciado no boletim de bancos de 31/12/2009 foi parcialmente conciliado com o constante dos extratos bancários;

- evidenciações inadequadas de parte da conciliação realizada, com termos genéricos e muitas vezes calcadas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

apenas em registros contábeis, nada mencionando sobre a documentação que originou o lançamento contábil ou sua ausência.

LIVROS E REGISTROS

- falhas nos registros com reflexos em Receitas, Despesas Com Precatórios Judiciais e Requisitórios de Baixa Monta, Resultado Orçamentário, Resultado Financeiro, Licitações e Tesouraria.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- o cadastro eletrônico de obras está desatualizado;
- atrasos no envio de dados e documentos destinados ao Sistema AUDESP, com regularização após notificação;
- atendimento parcial às recomendações do Tribunal.

SISTEMA AUDESP

- divergências entre as informações geradas pelo Sistema AUDESP e as informações divulgadas pela Prefeitura.

Após regular notificação, o responsável encaminha alegações de defesa (fls. 68/157).

Nelas, contesta algumas considerações lançadas pela equipe de fiscalização, informa que medidas corretivas já foram adotadas para outras, e procura justificar ou demonstrar a legalidade dos demais procedimentos, ponderando-se, em linhas gerais, que não houve qualquer prejuízo ao erário.

Especificamente em relação aos gastos com o ensino, quer ver reintegrado aos cálculos do setor o montante de R\$ 41.145,06 - relativos aos empenhos inscritos em restos a pagar não quitados até 31/01/2010 - por considerar que,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

além de haver disponibilidade financeira em conta vinculada para tanto, houve a efetiva liquidação em 02/02/2010.

Requer, na mesma oportunidade, que se considere, agora, novas despesas, quais sejam:

- R\$ 52.370,94, referente aos empenhos inscritos e restos a pagar do exercício de 2008, os quais, excluídos naquele período, foram liquidados entre 01/02/2009 a 31/12/2009; e
- R\$ 299.935,04, pertinente ao pagamento de estagiários, uma vez que esse tipo de despesa já foi aceito em exercício anterior.

Com essas considerações, realizou novos cálculos, para demonstrar que houve o cumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal.

No que diz respeito aos precatórios, procura demonstrar que o Executivo ingressou com ação judicial no próprio ano de 2009 com o objetivo de averiguar a exatidão de aludido débito, tendo inclusive, efetuado o depósito judicial do valor considerado correto pelo município. Afirma, ainda, que o município já se amoldou à nova ordem constitucional para saldar essa dívida, cujos vencimentos ficaram para o exercício de 2010.

A Assessoria Técnica, analisando a matéria sob o enfoque econômico-financeiro, considera que as contas encontram-se em boa ordem.

Em seu parecer, atesta que os aspectos contábeis encontram-se adequados ao equilíbrio preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Registra superávit orçamentário de R\$ 2.746.379,12, que corresponde a 3,97% das receitas arrecadadas; resultados econômico e financeiro positivos; além de elevação do resultado patrimonial.

Assim, manifesta-se pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas apresentadas pela Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

O setor de cálculos da Assessoria Técnica (fls. 161/163) manifestando-se exclusivamente em relação aos gastos com o ensino, em face das reivindicações da defesa, entende que deva ser reintegrado ao cômputo do setor somente a despesa relativa aos estagiários (R\$ 299.935,04), na medida em que esse tipo de gasto - também expurgado na instrução das contas do Executivo do ano anterior - foi reintegrado ao setor na oportunidade do respectivo julgamento (TC 1774/026/08, sessão de 19/10/2010 - relator Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga).

Nesse contexto, refazendo os cálculos para neles incluir mencionada quantia, atesta que o município aplicou o correspondente a **25,65%** da receita de impostos e transferências no setor educacional, na seguinte conformidade:

Recursos próprios

Valor apurado às fls. 32	R\$ 10.211.235,87
(+) despesas com estagiários	R\$ <u>299.935,04</u>
Total das despesas	R\$ <u>10.511.117,91</u> - 25,65%
Total das receitas recebidas	R\$ 40.983.674,26

Sob o aspecto jurídico, ratifica os índices considerados pelo setor de cálculos em relação ao ensino e, na instrução do feito, em relação ao pessoal e saúde. Anota a regularidade no recolhimento dos encargos sociais; que os repasses à Câmara foram efetuados nos termos e no limite do artigo 29-A da Constituição Federal; além de acolher os argumentos de defesa em relação ao pagamento de precatórios.

Sobre as demais falhas registradas na instrução do feito, entende que elas, ou foram sanadas pelas providências adotadas, ou são formais, passíveis de relevação, sem gravidade suficiente para comprometer as contas em apreciação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Opina, posto isso, e com o aval da Chefia, pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas abrigadas nestes autos.

Subsidiaram o exame dos autos o acessório TC-00239/126/09 (Acompanhamento da Gestão Fiscal) e os seguintes expediente:

TC-889/003/09: em que a Prefeitura encaminha declaração para fins de operação de crédito.

A auditoria informa que os procedimentos para liberação dos recursos não foram concluídos no exercício.

TC 34773/026/09: em que o Presidente da Câmara Municipal, vereador José Raimundo Pereira dos Santos, encaminha o Requerimento nº 835/2009, solicitando atenção na análise das despesas empenhadas e pagas com recursos provenientes do Fundo de Assistência ao Trânsito de Embu-Guaçu - FATRANEG.

A auditoria informa que não foram detectadas falhas específicas quanto ao FATRANEG, como consta do subitem 2.1.4 - MULTAS DE TRÂNSITO. Entretanto, quanto à fase de licitação onde a amostragem foi estendida para este fim, foram detectadas irregularidades, as quais se encontram relatadas no item 4 - LICITAÇÕES.

Considera pertinente mencionar o atraso e ausência de detalhes nas conciliações bancárias (contas bancárias Nossa Caixa nºs 243-2, 249-1, e 441-9 e Caixa Econômica Federal nº 028-4), como relatado no item 9 - TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS.

TC 6509/026/10: em que a empresa Falub Indústria e Comércio de Lubrificantes Ltda. comunica possíveis irregularidades no pregão presencial 14/2009.

A auditoria constatou falhas de ordem formal, as quais se encontram relatadas no item 4 - LICITAÇÕES.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

TC 12423/026/10: em que o vereador José Raimundo Pereira dos Santos, então Chefe do Legislativo, solicita especial atenção na análise do contrato firmado entre a Prefeitura e a empresa Castellucci Figueiredo e Advogados Associados, por inexigibilidade de licitação.

As falhas registradas pela auditoria encontram-se relatadas no subitem 4.3 - DISPENSAS/INEXIGIBILIDADES, dispensas n°s 27 e 28/2009.

TC 1316/002/09: trata-se de Exame Prévio de Edital do Pregão Presencial n°09/09, visando a aquisição de pneus novos.

Mencionada representação foi distribuída ao Exmo. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, que a acolheu com proposta de exame prévio. Do acórdão, constaram determinações para correção do edital e comunicação ao Ministério Público. Constatada a efetivação das correções determinadas, não tendo sido atingido o limite para envio de documentos a este E.Tribunal, os autos foram arquivados e a licitação foi analisada 'in loco'.

A auditoria constatou falhas de ordem formal, as quais se encontram relatadas no item 4 - LICITAÇÕES.

Contas anteriores:

2008	TC 1774/026/08	desfavorável
2007	TC 2245/026/07	desfavorável
2006	TC 3108/026/06	desfavorável

É o relatório.

rcbnm



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-000239/026/09

Acolhendo as convergentes manifestações proferidas pelos órgãos técnicos da Casa, as contas da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu merecem aprovação, posto que os principais aspectos legais e constitucionais que norteiam o exame de aludidos demonstrativos estão em ordem.

Após realizar os ajustes necessários às despesas com o ensino, tem-se que o Município aplicou na manutenção e desenvolvimento da educação o equivalente a **25,65%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto nos artigos 212 da Constituição Federal. E, da receita proveniente do FUNDEB, **64,13%** foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT.

A instrução processual revelou que também foram observadas as disposições contidas na Lei Federal nº 11.494/2007, vez que a administração empenhou e pagou até o final do exercício a integralidade dos recursos recebidos do FUNDEB.

Aqui, abro um parêntese para registrar a impertinência do pedido do responsável em incluir nos cálculos do setor educacional os empenhos inscritos em restos a pagar de 2008 e de 2009. No primeiro caso, não há a possibilidade de se incluir o valor mencionado pela defesa, na medida em que não trouxe ela comprovação documental da liquidação de mencionados empenhos. E, no segundo, porque este e. Tribunal há muito sedimentou o entendimento de que as despesas assumidas e inscritas em restos a pagar de um exercício, mas somente quitadas depois de 31 de janeiro do ano subsequente, não beneficiaram a educação naquele período. Esse entendimento, aliás, foi suficientemente divulgado às Prefeituras por meio do Manual "O cuidado dos Prefeitos com o mandato".

Já nas ações e serviços públicos de saúde, houve a destinação do correspondente a **32,05%** da arrecadação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve o artigo 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O índice de 31,35% registrado pelo Executivo mereceu reparo por parte da administração tendo em vista as informações obtidas pelo sistema AUDESP.

As despesas com pessoal e reflexos não ultrapassaram o limite máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois corresponderam a **48,66%** da receita corrente líquida.

Os repasses de duodécimos à Câmara Municipal estão de acordo com o previsto no artigo 29-A da Constituição Federal e os encargos sociais foram devidamente recolhidos.

Os recursos oriundos da CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico e aqueles provenientes da arrecadação de multas de trânsito foram utilizados de conformidade com as regras instituídas pela legislação de regência.

No exercício em exame foram admitidos 222 servidores, sendo 149 para cargos efetivos e 73 para funções temporárias, cujos atos serão analisados em autos específicos.

Os subsídios dos agentes políticos mantiveram-se em consonância com os limites legais a eles aplicáveis. A administração informa que as declarações de bens do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais são atualizadas anualmente, ficando, pendente, contudo, a entrega de aludidos documentos quando da oportunidade de fiscalização.

No que diz respeito aos aspectos contábeis, tem-se que a situação orçamentária e financeira da Prefeitura é confortável. O laudo de fiscalização indicou e a Assessoria Técnica responsável endossou que houve superávit da ordem de 3,97% da receita arrecadada, o que elevou o superávit financeiro vindo do exercício anterior e o superávit econômico, que elevou o resultado patrimonial. Nesse caso particular, ainda que tenham ocorrido inconsistências nos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

registros contábeis, elas não acarretaram prejuízo à correta análise dos demonstrativos. A defesa, por sua vez, informa que já foram adotadas medidas com vistas a demonstrar a fidelidade dos registros.

Em relação ao plano orçamentário, a despeito do que argumentou a administração sobre o tema, o certo é que a abertura de créditos suplementares em percentual igual a 25% encontra-se em patamar superior ao máximo recomendado por esta Corte, qual seja, o correspondente à taxa de inflação estimada para o período. Assim, ainda que essa questão não seja, diante do contexto das contas, motivo a rejeitar os demonstrativos ora examinados, deve o gestor adotar providências para o correto planejamento do orçamento, de modo a evitar grandes alterações orçamentárias.

No que se refere à liquidação dos precatórios, lembro, nesta oportunidade, que com o advento da Emenda à Constituição nº 62/09, houve o reconhecimento por parte desta Corte em recentíssima decisão proferida pelo e. Tribunal Pleno (sessão de 23/03/2010 - TC 1974/026/08) que o regime especial de que trata aludida Emenda alcançou todos os entes públicos que estejam em mora na quitação de precatórios, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído pelo artigo 97, acrescido ao ADTC pelo art. 2º da citada Emenda Constitucional, estabelecendo novas regras para que sejam eles saldados.

Sendo assim, se a Constituição Federal agora oferece a oportunidade ao município para quitação dessa dívida em condições mais vantajosas, esta Casa passou a entender que não há de insistir em desabonar a falta de pagamento no período examinado.

Em relação ao tópico "Licitações", tenho consignado em vários julgados que atos de despesa voltados à aquisição de bens e serviços pela administração não interferem, por sua natureza, na qualidade das contas, pois senão, seria forçoso concluir que o resultado de todo e qualquer



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

processo que abrigasse exame de termos contratuais deveria também contribuir para a conclusão do processo pertinente às contas do ente ou órgão responsável por eles.

No entanto, no que diz respeito às dispensas de licitações voltadas à aquisição de móveis escolares e na contratação de serviços advocatícios, a auditoria registrou irregularidades que vão desde a incompatibilidade entre o valor contratado e os itens adquiridos, até o caráter emergencial da despesa e a singularidade do objeto. Sendo assim, os processos que envolvem ditas aquisições e serviços deverão ser mais bem analisados em autos específicos.

Por outro lado, as demais incorreções anotadas nesse tópico podem ser relevadas, não obstante deva o Chefe do Executivo ser alertado para que evite procedimento semelhante.

No que concerne ao Setor de Tesouraria, depreende-se, dos argumentos encaminhados, que, por intermédio de instituições financeiras privadas, promove-se, tão somente, a arrecadação de tributos e taxas municipais, de tal forma que, posteriormente, os recursos são transferidos para os Bancos Oficiais nos quais mantém contas a Administração. Desse modo, não se confirma infringência à norma constitucional disciplinadora da matéria.

As demais impropriedades apontadas pela Auditoria não formam, por sua natureza e quantidade, conjunto suficiente para comprometer a totalidade das contas. Muitas delas são formais e outras receberam justificativas plausíveis, havendo, também, notícia da adoção de providências regularizadoras.

Por tudo isso, voto pela emissão de parecer **favorável** à aprovação das contas prestadas pelo Prefeito do Município de Embu-Guaçu, relativas ao exercício de 2009.

Esta decisão não alcança os atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

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

- aperfeiçoe os planos orçamentários, nos termos do que prescreve o artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas;
- atenda as regras próprias do ensino;
- observe a Lei de Licitações na aquisição de bens e serviços;
- cumpra os prazos previstos nas Instruções deste e. Tribunal acerca da remessa de documentos e informações; e
- atenda às recomendações deste Tribunal.

À auditoria determino que formalize autos específicos para a análise: a) das aquisições de bens móveis escolares, os quais deverão tramitar conjuntamente; e individuais para contratação de serviços advocatícios.

É como voto.