PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 23.08.2011

ITEM Nº 120

TC-000002/026/09

Prefeitura Municipal: Estância Hidromineral de Águas de São Pedro.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Paulo César Borges.

Advogado(s): Nivea Rodrigues Sant'Ana Cerqueira Zampieri, Constantino Sérgio de Paula Rodrigues e outros.

Acompanha(m): TC-000002/126/09 e Expediente(s): TC-030103/026/09, TC-033322/026/09, TC-030052/026/10 e TC-030066/026/10.

Fiscalizada por: UR-10 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-10 - DSF-I.

- Aplicação total no ensino:	24,19% (apurado pela SDG)
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	63,10%
- Total de despesas com Fundeb:	95,50%
- Aplicação do saldo diferido do FUNDEB (R\$ 78.000,00) - insuficiente	
- Despesas com saúde:	20,92%
- Gastos com pessoal:	47,38%
- Superávit da execução orçamentária:	4,46% - (R\$ 556.799,63)
- Transferência financeira para a Câmara:	6,48%
- 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 ÁGUAS DE SÃO PEDRO cuja fiscalização "in loco" esteve a cargo da UR/10 – Araras.

No relatório de fls. 23/81, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela Auditoria referem-se aos seguintes itens:

1 – PLANEJAMENTO

- LDO não prescreve critérios para concessão de auxílios ou subvenções;
- Município ainda não implantou o Plano Diretor;
- Anexo de riscos fiscais da LDO considerou o valor de R\$ 111.825,00, entretanto, não especificou quais seriam os potenciais riscos;
- A autorização na LOA, para suplementação de dotações foi de 25%, portanto, muito superior à perspectiva inflacionária para o período;

- Concedido, na LOA, livre arbítrio ao Executivo para transpor, remanejar ou transferir recursos orçamentários, sem limitação de valor, permitindo alteração significativa no orçamento aprovado, fato que alia-se ao alto percentual para suplementações;
- Em consequência, as alterações orçamentárias chegaram à cifra de R\$ 5.849.564,08 – 48,28% do orçamento inicial ou 49,08% do orçamento executado.

2.1.1 – FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- Verificadas diferenças significativas nas transferências da União, SUS e FPM, entre os valores indicados pela origem e seus congêneres contabilizados no município.

2.1.2 – RENÚNCIA DE RECEITAS

- Houve renúncia de receita circunscrita a 2009, sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro, relacionada à dívida ativa.

2.1.2.1 – CONCESSÃO DE IMUNIDADE TRIBUTÁRIA

- Concedida imunidade tributária – IPTU de 2009, R\$ 5.238,04 – cuja beneficiada, s.m.j., não preenche os requisitos constitucionais para essa concessão.

2.1.3 – DÍVIDA ATIVA

- Baixo percentual de recebimentos – apenas 13,66% -, apresentando-se abaixo da média da região, que foi de 19,89%.

2.1.3.1 – CANCELAMENTO DE CRÉDITOS DA DÍVIDA ATIVA

- Cancelamento de créditos de IPTU de exercícios anteriores, valor de R\$ 11.477,40, sem fundamentação legal para tal, relacionando-se com o item 2.1.2.1.

2.1.5 – RECEITAS DA CIDE

- Não houve utilização das receitas obtidas no exercício.

2.1.6 – RECEITAS DE ROYALTIES

- Não houve utilização das receitas obtidas no exercício.

2.2.1 – ENSINO

- Aplicação na educação básica não chegou ao mínimo constitucional, realizando-se em 24,04% após exclusões desta Auditoria;
- 4,5% das receitas recebidas do Fundeb, diferidas para 2010, não foram aplicadas no primeiro trimestre.

2.2.2.2 – SAÚDE – OUTROS ASPECTOS

- Ao que consta, não houve elaboração de Plano Municipal de Saúde que abrangesse 2009.

2.2.5.1 – OUTRAS DESPESAS - ADIANTAMENTOS

- Repetição de falhas de exercícios anteriores, em adiantamentos, que gerou, inclusive, a instrução de apartado e com devolução ao erário, cujas respectivas despesas não apresentam elementos que garantam a vinculação à finalidade pública, constituindo-se em elemento essencial para a constatação de legitimidade, maculando parcialmente as despesas de um e totalmente as de quinze outros;
- Atrasos nas prestações de contas de adiantamentos, superiores aos 30 dias fixados por lei municipal. Exemplificam, entre outros: o adiantamento do empenho 118/02627, tratado no item 2.2.5.8, com mais de três meses além do prazo fixado e com a devolução de R\$ 2.909,51 não utilizados, do total de R\$ 3.000,00; adiantamento do empenho 129/03020, de R\$ 3.000,00, tratado no item 2.2.5.9, que não teve nenhuma despesa realizada, ocorrendo a devolução somente dois meses após findo o prazo da lei municipal;

2.2.5.2 – DÍVIDA COM A SABESP

- Não houve pagamento de praticamente a totalidade da despesa com fornecimento de água de

2009 (empenhados R\$ 173.204,30 e inscrição em restos a pagar de R\$ 173.008,28);
- Somando-se a dívida do exercício com a de mesma natureza, de exercícios anteriores, esse passivo atinge a cifra de R\$ 943.805,47, isto, sem nenhuma correção.

2.4 – ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

- As alterações, devidas às concessões na LOA, atingiram 49,08% do orçamento executado, decorrentes de suplementações, transposições e remanejamentos.

4.2 – FALHAS DE INSTRUÇÃO EM LICITAÇÃO

- Falta de publicação de aviso de licitação em jornal de grande circulação.

4.3.1 E SUBITENS – DISPENSAS DE LICITAÇÃO

- Dispensas de licitação na aquisição de combustíveis – contrato 03/2009 e para transporte de alunos – contrato 15/09 – não se enquadram na excepcionalidade conferida pela Lei 8666/93 – figura da emergência;

- O contrato 03/2009, originado da dispensa de licitação para aquisição de combustíveis continuou em execução, mesmo após assinado novo contrato decorrente de licitação, gerando aquisições em preços superiores aos do novo contrato, somando-se a cifra de R\$ 1.752,09 a maior.

5 – CONTRATOS - TERCEIRIZAÇÃO

- O custo unitário por tonelada de lixo coletado foi de R\$ 207,70, enquanto que a média dos municípios da região foi de R\$ 64,85.

– EXECUÇÃO CONTRATUAL

- Execução em contrato de assessoria não apresenta relatórios, pareceres, ou registros, que fossem apresentados pela contratada, tratando-se de documentos essenciais a que se verifique sobre a legitimidade dos pagamentos.

6 – ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- Há quebra de ordem nos pagamentos, representada pela falta de pagamento de R\$ 307.352,84 inscritos em restos a pagar processados de exercícios anteriores a 2009.

7.3 – ENCARGOS SOCIAIS

- Ao final do exercício de 2009 havia um saldo de INSS retido de terceiros, a recolher, no montante de R\$ 102.563,56, praticamente, repetindo-se situação do exercício anterior.

7.4 – PAGAMENTO DE PESSOAL COM “RPA”

Realizadas despesas com pagamento de serviços prestados por pessoas físicas, mediante RPS, sem vínculo formal, havendo diversos casos em que se tem constatado o vínculo da continuidade ao longo do exercício, podendo gerar vínculo trabalhista.

7.5 – ACÚMULO DE FÉRIAS

- Existência de funcionários com duas (uma com três) férias vencidas até 2009, mas não usufruídas.

8 - REMUNERAÇÃO

- Pagamento de um período de férias a secretário municipal, não constando legislação municipal que regulamente a matéria, restringindo-se ao Estatuto dos Funcionários Municipais, que se aplica somente aos funcionários efetivos e em comissão, não referenciando os agentes políticos e que fixa a conversão de apenas um terço do período – 10 dias.

9.3 - PATRIMÔNIO

- Não é utilizado livro “tombo” para registro dos bens patrimoniais;

- Três dos vinte e um bens móveis tomados para verificação, não foram localizados;

- Outros 58 bens não estão sendo localizados nas dependências municipais, não constando

providências da atual Administração a respeito.

13 – TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA

- Falta de publicação mensal dos tributos arrecadados mês a mês – artigo 162 da C.F.

14 – ATENDIMENTO ÀS INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES

- Não houve atendimento tempestivo no envio de dados ao Sistema Audesp;
- Diversas falhas, objetos de recomendações, continuam existindo;

15 – SISTEMA AUDESP

- Os valores de diversas contas contábeis patrimoniais divergem, entre aqueles transmitidos ao Audesp e seus congêneres das peças contábeis.

Importa anotar que a Auditoria estabeleceu que o Executivo não superou o índice mínimo de aplicação na educação, uma vez que investiu apenas 24,04% das receitas oriundas da arrecadação e transferência de impostos no ensino geral¹.

Quanto ao FUNDEB, procedeu a aplicação de 95,50% dos recursos dentro do exercício examinado; no entanto, da parcela diferida, aplicou tão somente R\$ 7.275,20, elevando aquele percentual a 95,88% e, desse modo,

¹ Aplicação no ensino

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS		
Receitas		9.254.580,34
Ajustes da fiscalização		176.681,33
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.		9.431.261,67
FUNDEB - RECEITAS		
Retenções		1.181.885,30
Transferências recebidas		1.880.580,73
Receitas de aplicações financeiras		16.097,01
Ajustes da fiscalização		-
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.		1.896.677,74
FUNDEB - DESPESAS		
		T.R.F.
Despesas com Magistério (mínimo 60%)	1.196.721,27	63,10%
Demais Despesas (máximo 40%)	614.681,27	32,41%
Total contabilizado (mínimo 95%)	1.811.402,54	95,50%
Outros ajustes da Fiscalização. Magistério (60%)	-	0,00%
Outros ajustes da Fiscalização. Demais Despesas (40%)	-	0,00%
Despesas com Magistério Ajustadas (mínimo 60%)	1.196.721,27	63,10%
Demais Despesas Ajustadas (máximo 40%)	614.681,27	32,41%
Total Ajustado pela Fiscalização	1.811.402,54	95,50%
Saldo FUNDEB: 31.12	85.275,20	Aplicado 1º trim/2010
		7.275,20
		8,53%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		
		% T.R.I.
Educação Básica (exceto FUNDEB)	1.328.418,38	14,09%
Retenções ao FUNDEB consideradas	1.181.885,30	12,53%
O FUNDEB retido foi todo aplicado no exercício		
Recursos adicionais	- 49.087,79	-0,52%
Outros ajustes da Fiscalização. Recursos Próprios/FUNDEB	- 91.503,27	-0,97%
Aplicação até 31.12.2009 (artigo 212, CF)	2.369.712,62	25,13%
Saldo retorno FUNDEB (Retenções) utilizado até 31.03.2010*	7.275,20	0,08%
Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2010	- 109.855,35	-1,16%
Aplicação Final na Educação Básica	2.267.132,47	24,04%

contrariando os termos do § 2º, do art. 21, da Lei 11.494/07; também foram aplicados, desse Fundo, 63,10% na valorização do magistério.

Os investimentos na saúde foram de 20,92%² sobre a receita e transferências de impostos.

Verifica-se a ocorrência de um expressivo déficit de arrecadação, na ordem de R\$ 1.801.727,08 - equivalente a 14,44% abaixo da receita esperada; isso forçou a Administração a proceder a uma economia orçamentária, de igual medida; e; sendo assim, ao final do período registrou-se um superávit de R\$ 556.799,63, equivalente a 4,46%³.

Restos a Pagar não pagos até 31/01 do exercício seguinte (1)	109.855,35
Cancelamentos de Restos a Pagar da Educação	-
Alimentação infantil	-
Merenda Escolar no Ensino Fundamental	-
Pessoal em desvio de função (art. 71, VI, LDB)	-
Encargos Sociais: Pessoal em desvio de função	-
Receita adicional do Salário-Educação (valor empenhado)	-
Receita adicional auxílios e subvenções do Estado e União (valor empenhado)	-
Rendimentos de contas bancárias da Educação	6.252,79
Cestas de Natal, multas de trânsito, tarifas bancárias etc	-
Despesas com Ensino Médio	-
Despesas com Ensino Superior	-
Demais despesas não amparadas pelo art. 70 da LDB	-
Mochilas	-
Uniformes	-
Combustíveis de veículos e alienação de veículos	134.338,27
Total das exclusões	250.446,41

² Aplicação na saúde

Saúde

Receitas de impostos*	9.244.749,34	
Despesas empenhadas - Total	1.913.743,40	
Recursos adicionais E rendimentos financeiros	3.461,43	
Outros ajustes da fiscalização	-	
Restos a Pagar não pagos até 31.01.2010	16.536,84	
Valor e percentual aplicado em ações e serviços	1.933.741,67	20,92%

³ Resultados financeiro, econômico e saldo patrimonial

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	14.238.505,52	13.348.204,39	-6,25%	106,99%
Receitas de Capital	959.668,25	274.086,02	-71,44%	2,20%
Deduções da Receita	(920.705,31)	(1.146.549,03)	24,53%	-9,19%
Subtotal das Receitas	14.277.468,46	12.475.741,38		
Op. de Crédito - Refinanciamento	-	-		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Receitas	14.277.468,46	12.475.741,38		100,00%
Déficit de arrecadação		1.801.727,08	-12,62%	14,44%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	10.921.969,65	10.616.071,71	-2,80%	89,07%
Despesas de Capital	2.823.946,72	1.302.870,04	-53,86%	10,93%
Reserva de Contingência	2,00	-		
Despesas Intraorçamentárias	-	-		
Outros Ajustes	-	-		
Subtotal das Despesas	13.745.916,37	11.918.941,75		
Amort. da Dívida - Refinanciamento	-	-		
Total das Despesas	13.745.916,37	11.918.941,75		100,00%
Economia Orçamentária		1.826.974,62	-13,29%	15,33%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	556.799,63		4,46%

Registra-se que esse resultado aumentou o saldo financeiro existente até o final do exercício anterior, agora registrando um superávit R\$ 1.415.114,65⁴.

O Município obteve uma retração na sua Receita Corrente Líquida, situando-a em 4,12% abaixo da registrada no exercício anterior⁵.

Realço, que esse resultado, aliado ao aumento absoluto das despesas com pessoal, contribuiu para que houvesse elevação do índice dessas despesas em relação à RCL, agora registrando 47,38%.

Contudo, esse resultado ainda se manteve abaixo do limite imposto pela LRF⁶.

A transferência de recursos à Câmara atingiu o percentual de 6,48%⁷ e, portanto, dentro do limite imposto pela Constituição Federal/88.

4 Resultado financeiro

Resultado financeiro do exercício anterior	2008	567.514,53
Ajustes por Variações Ativas	2009	290.800,49
Ajustes por Variações Passivas	2009	-
Resultado Financeiro Retificado do exercício de	2008	858.315,02
Resultado Orçamentário do exercício de	2009	556.799,63
Resultado Financeiro do exercício de	2009	1.415.114,65

5 Evolução da Receita Corrente Líquida

Endividamento	2008	A.V./RCL	2009	A.H	A.V./RCL
Receita Corrente Líquida	12.618.654,69		12.099.122,70	-4,12%	
Restos a Pagar	1.477.546,36	11,71%	1.485.328,69	0,53%	12,28%
Disponibilidades financeiras	147.201,03		636.560,77	332,44%	
Concessão de garantias					
AROs					
Operações de crédito					

6 Despesas com Pessoal e Reflexos

Ex.	RCL	Pessoal e Reflexos	% RCL	Inativos	% RCL
2004	6.588.553,93	3.432.370,83	52,10%	14.605,28	0,22%
2005	7.483.158,47	3.938.171,03	52,63%	10.990,39	0,15%
2006	8.727.429,85	4.282.088,44	49,06%	9.956,44	0,11%
2007	9.398.375,65	4.417.779,86	47,01%	5.190,48	0,06%
2008	12.618.654,69	5.172.247,38	40,99%	10.159,52	0,08%
2009	12.099.122,70	5.732.640,33	47,38%	12.889,16	0,11%

7 Repasses financeiros ao Legislativo

Valor utilizado pela Câmara (repassé menos devolução)		595.852,88
Despesas com inativos		-
Subtotal		595.852,88
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2008	9.199.813,17
Percentual resultante		6,48%

Os subsídios aos agentes políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 1391/08, de 13.03.08; e, segundo cálculos da inspeção não houve pagamentos a maior aos mandatários.

Lembro que a Auditoria registrou por irregular o pagamento de férias em pecúnia e respectivo terço constitucional ao Secretário de Obras e Transportes, o qual é titular de cargo efetivo e recebe adicional por tempo de serviço, tendo em vista a aplicação do Estatuto local.

O recolhimento dos encargos sociais se mostrou formalmente em ordem.

A Auditoria anotou que o Município cumpriu a jurisprudência desta E.Corte, até então vigente, no tocante à liquidação dos precatórios, uma vez que efetuou pagamentos superiores à soma do valor do Mapa do período com a décima parte do estoque dessa dívida⁸.

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório -1 TC-002/126/09 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Também subsidiaram o exame das contas os Expedientes TC-33322/026/09⁹, TC-30103/026/09¹⁰, TC-30052/026/10¹¹, TC-41341/026/10¹².

⁸ **Precatórios**

Exercícios	2008	2009	Valores	% RCL
Receita Corrente Líquida	12.618.654,69	12.099.122,70		
Saldo anterior de precatórios:			38.016,56	0,30%
Mapas / Ofícios apresentados em 2008 (*)			31.760,92	
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2009 (**)			6.502,80	
10% advindo do saldo anterior			3.801,66	
Valor mínimo que deveria ser pago em			42.065,38	
Valor efetivamente pago (precatórios/requisitórios) em			74.485,75	
Pagamento de débitos judiciais além do mínimo, da ordem de:			32.420,37	
Saldo de precatórios para o exercício seguinte			921.207,31	7,61%

⁹ **TC-33322/026/09** - Ministério Público do Estado - envia cópia de Portaria baixada pela Promotoria de Justiça de São Pedro a respeito da instauração de Inquérito Civil destinado a apurar infração relativa aos Direitos Constitucionais do Cidadão - apuração de irregularidades no procedimento licitatório para aquisição de combustível com a empresa Auto-Posto e Lanchonete S.B. Ltda e, também, em razão do transporte regular de alunos da zona rural e urbana do Município com a COOPERTRANSP.

¹⁰ **TC-30103/026/09** - Expediente criado pela SDG, a fim de informar o inadimplemento na entrega de informações relativas ao AUDESP.

¹¹ **TC-30052/026/10** - Ministério Público do Estado - informações a respeito de instauração de procedimento para apurar eventuais irregularidades sobre os gastos de combustível na área da saúde do Município, a partir de informações prestadas pela Associação de Moradores e Amigos de Águas de São Pedro.

¹² **TC-41341/026/10 juntado ao TC-30066/026/10** - Ministério Público do Estado - solicita informações a respeito da análise das contas da Municipalidade, exercício de 2009.

Procedeu-se a notificação do Responsável pelos demonstrativos, Sr. PAULO CÉSAR BORGES – Prefeito Municipal; e, em seguida, vieram as justificativas apresentadas pela Municipalidade, rebatendo o apontado pela Auditoria e pugnando pela regularidade das contas (fls. 89/133 e documentos que acompanham).

Em síntese de suas alegações, informa que a proposta orçamentária do período foi elaborada pela gestão anterior; que o Município tem se empenhado à elaboração do Plano Diretor; que a falta de especificação dos riscos fiscais, por si, não conduz ao desequilíbrio das contas; que não houve infração às disposições legais quanto à autorização para modificação do Orçamento, sendo os apontamentos lançados, de ordem subjetiva da fiscalização.

Entende que a apuração da Auditoria, de que houve uma diferença do FPM, se refere a repasse do Governo Federal, não havendo nenhuma retenção ao FUNDEB, inexistindo contabilização errônea em outra conta de receita.

Quanto à contabilização das receitas, alega que tomou inúmeras precauções no sentido de resguardar o patrimônio público, pois possibilitou, através de Lei Complementar, o resgate de suas avenças de maneira mais rápida.

Defende a imunidade concedida à APAMAGIS, considerando que o benefício fiscal é conferido às instituições sem fins lucrativos, nos termos do art. 150, IV, “c”, da CF/88.

Anota que o baixo recebimento da dívida ativa está relacionado ao parcelamento especial de débitos, o que comprometeria a fidelidade dos percentuais apurados.

Diz que os valores recebidos da CIDE e de *royalties* permanecem depositados em conta específica.

No ensino, volta ao assunto da receita repassada do FPM (R\$ 176.681,33), a qual não poderia ser somada para cômputo dos investimentos no FUNDEB, porque não contou com qualquer retenção, tratando-se de nítido apoio financeiro, estabelecido pela Medida Provisória nº 462/09, convertida na Lei 12058/09.

Nesse sentido, formula quadro onde a aplicação no ensino teria sido de 25,00%; na valorização do magistério – 63,10%; FUNDEB no exercício 95,50%; contudo, mesmo nesse detalhamento, apresenta que não foram pagos com o valor diferido, parte dos restos a pagar do FUNDEB até a data de 31.03.10 (R\$ 70.936,46).

Sobre as glosas do setor, centradas nos gastos com combustíveis, esclarece que os veículos da ronda escolar foram adquiridos visando oferecer maior segurança nas entradas e saídas dos escolares, além de

serviços de emergências às escolas, resguardando seu patrimônio e integridade física; também, que não se pode estabelecer que determinados veículos estivessem reduzidos à prestação de serviços à merenda, porque são utilizados nas mais diversas funções (distribuição de material, transporte de servidores e etc); enfim, alega que todos os valores despendidos com combustíveis e excluídos pela Auditoria, na verdade, foram utilizados em prol da rede de ensino.

Ainda sobre o tema, no que se refere aos valores arrecadados pela alienação de veículos, parte da glosa da Auditoria, afirma que embora sejam resultantes da alienação de bens oriundos da Educação, trata-se de verba apurada no exercício de 2008, devidamente despendidas no exercício em questão, com atenção à LRF.

Agora sobre a Saúde, alega que o Plano Municipal possui vigência quadrienal, certo que o Conselho Municipal convalidou a sua vigência para o período.

Revela que procedeu a abertura de processo administrativo para justificativa dos valores tomados em adiantamentos, sob pena de restituição (Proc. 486, 484 e 485/10); também, que já está promovendo mudanças na legislação municipal.

Informa que possui um passivo junto à SABESP, no valor de R\$ 943.805,47, objeto de ação judicial desde 2006; e, nesse sentido, a Municipalidade vem adotando medidas, a exemplo da suspensão do feito, para que haja possibilidade de acordo entre as partes envolvidas.

Argumenta que as alterações orçamentárias estavam amparadas pela legislação municipal.

Quanto às licitações, anota que o Município, em face de seu custo, enfrenta dificuldades para a publicação dos editais chamativos; contudo, que tem dado conhecimento público através de jornais de circulação local.

Anota que foi necessária a celebração de contratos de fornecimento de combustíveis e prestação de serviços de transporte escolar por dispensa, considerando a passagem da Gestão; contudo, que tão logo terminaram sua vigência foi providenciada a abertura de certames licitatórios.

Explica que os preços pertinentes ao contrato de coleta de lixo já foram justificados nas contas de 2008; também, que não se trata apenas de lixo domiciliar, mas também, de engloba a coleta, transporte e destinação final de resíduos sépticos hospitalares, além de locação de caçambas.

Informa que passou a anexar as notas fiscais e relatório de atividades aos pagamentos efetuados por conta dos contratos de assessoria.

Alega que muitos dos créditos inscritos em restos a pagar estão sob a suspeita de veracidade de suas liquidações, levando o Município a preservá-los.

Registra que as retenções de encargos sociais de terceiros, em tese, configuram ilícito penal, razão pela qual o assunto está sendo alvo do Procedimento Administrativo nº 33/09, aguardando apuração pelas autoridades judiciárias (fls. 164/191).

Assegura que procedeu a abertura de certame licitatório visando a sua reorganização administrativa e, com isso, solucionar a questão dos pagamentos feitos a médicos por RPA; também relata as dificuldades encontradas quanto aos registros, notadamente sobre a concessão de férias; e, que os pagamentos feitos ao Secretário de Obras foram realizados nos termos do Estatuto local, uma vez que se trata de servidor efetivo.

Expõe que o controle dos bens patrimoniais é feito por um sistema informatizado, admitindo dificuldades no tocante aos registros e a situação física existente.

Entende que os quadros emitidos para atender a LRF supririam a publicação mencionada no art. 162 da CF/88, certo que já adotou a publicação mensal dos tributos através de jornal de circulação regional.

E, por fim, anota que tem buscado atender todas as recomendações do TCESP; e, também, que todas as informações contábeis encaminhadas ao Sistema AUDESP encontram-se corretas.

A Assessoria Técnica, no que diz respeito aos aspectos orçamentários e financeiros, anotou que não via óbices à emissão de parecer favorável às contas (fl. 224).

Ainda na ATJ, agora em análise os investimentos no ensino, após minuciosa análise dos documentos que instruem os autos, foi anotado que o Município não atendeu ao disposto no art. 212 da CF/88, uma vez que a aplicação no setor educacional foi de 23,63%; também, que a aplicação dos recursos do FUNDEB foram de R\$ 95,50%, porém, do saldo residual, no valor de R\$ 85.275,20, foi utilizado apenas R\$ 7.275,20, descumprindo-se o art. 21, § 2º, da Lei Federal 11.494/07 (fls. 226/239).

A ATJ entendeu pela necessidade de ajustes nas receitas de impostos, com base nas informações oficiais disponibilizadas no Ministério da Fazenda, posto que houve uma diferença a menor nos registros da Fazenda.

Sobre as glosas da Auditoria, a ATJ anotou expressamente:

- 1) As despesas custeadas com receitas da alienação de ativos não se presta ao cômputo do ensino (R\$ 42.835,00);

- 2) Reiterada a exclusão dos restos a pagar de 2009, não quitados até 31.01.10 (R\$ 109.855,35);
- 3) Não há como considerar os restos a pagar de 2008, não quitados até 31.01.09, uma vez que não consta dos autos a efetiva comprovação de ditos pagamentos (R\$ 79.542,76);
- 4) Quanto às despesas com combustíveis, não podem ser utilizados em veículos que servem à ronda escolar; os documentos apresentados ou ainda, a falta de registros específicos, não ratificam a intenção de que veículos usados na merenda tenham concorrido para outras atividades da educação.

Assim, a ATJ elaborou novo quadro, que pode ser resumido na seguinte conformidade:

RECEITAS		
Total de receitas de impostos	R\$ 9.436.473,02	
Total do FUNDEB – transferências e aplicações	R\$ 1.896.677,74	
DESPESAS – FUNDEB		
Despesas com magistério – mínimo 60%	R\$ 1.196.721,27	63,10%
Demais despesas	R\$ 614.681,27	32,41%
Total contabilizado – mínimo 95%	R\$ 1.811.402,54	95,50%
Saldo FUNDEB – 31.12.09 – R\$ 85.275,20	R\$ 7.275,20	8,53%
Despesas próprias da Educação		
Educação Básica – exceto FUNDEB	R\$ 1.328.418,38	14,38%
Retenções ao FUNDEB	R\$ 1.151.752,09	12,21%
Outros ajustes da fiscalização	(R\$ 140.591,06)	(1,49%)
Aplicação até 31.12.09	R\$ 2.339.579,41	24,79%
Saldo Retorno FUNDEB – utilizados até 31.03.10		
Restos a pagar não pagos até 31.01.10	(R\$ 109.855,35)	(1,16%)
Aplicação final na Educação Básica	R\$ 2.229.724,06	23,63%

As opiniões que se seguiram, inclusive da i. Chefia de ATJ, opinaram pela emissão de parecer desfavorável às contas, tendo em vista a situação exposta no ensino (fls. 240/243).

A SDG, por sua vez, ratificou esse posicionamento, pela emissão de parecer desfavorável às contas (fls. 244/247).

O Interessado extraiu cópias dos autos (fl. 248); e, em seguida, foi juntada informação sobre a reinscrição do lançamento do IPTU, exercícios de 2006 a 2010, além de execução do débito de 2006, a respeito de imóvel pertencente à APAMAGIS – Associação Paulista de Magistrados (fls. 249/258).

O processo constou dos trabalhos da Sessão da E. Primeira Câmara de 03/05/2011, ocasião em que foi retirado de pauta nos termos do artigo 105, I, do Regimento Interno.

A Origem apresentou memoriais de fls.260/276, que foram analisados pela Assessoria Técnica, tendo apurado que a aplicação no ensino foi de tão somente 23,87% das receitas resultantes da arrecadação e transferência de impostos, deixando de ser atendido o art. 212 da CF/88; e, do mesmo modo, quanto ao FUNDEB, deixou-se de ser comprovada a aplicação da totalidade do saldo residual durante o primeiro trimestre/10, no valor de R\$ 78.000,00, desatendendo ao art. 21, § 2º, da Lei 11.494/07 (fls. 279/287).

A SDG, por sua vez, levando em consideração os restos a pagar de 2008, quitados em 2009, entendeu que a aplicação no ensino geral foi de 24,19%, ainda em desacordo como o art. 212 da CF/88; e, do mesmo modo, registrou a falta de aplicação integral do saldo diferido do FUNDEB (fls. 290/293).

Assim, diante dessas razões, concedi aos interessados prazo improrrogável de 10 (dez) dias úteis para a apresentação de memoriais.

Em atendimento, foram enviadas as razões e documentos de fls.298/506, repisando argumentos para serem incluídas as despesas com combustíveis dos veículos (R\$ 91.503,27) utilizados pela Secretaria da Educação, apresentando planilhas manuscritas de controle que demonstram o uso exclusivo para a finalidade educacional.

Repete ainda que foi contabilizada de forma equivocada a parcela de R\$ 176.681,33 na conta de receita “Apoio Financeiro a Municípios”, destacando que se trata de equívoco no repasse feito pelo Governo Estadual.

Reprisa também o pleito para que se considere como gasto do saldo diferido do FUNDEB no primeiro trimestre de 2010 as despesas com Irene L. de C. Armarinhos (R\$ 7.250,00 de 24/03/2010), Editora Moderna Ltda. (R\$ 39.000,00 de 02/09/2010; R\$ 39.000,00 de 08/09/2010).

A SDG, por sua vez, anotou que examinou toda a documentação enviada, não se convencendo dos argumentos apresentados.

Registrou que, com relação à documentação referente aos veículos planilhados e declarados pela Origem como afetos à educação, que não há notas fiscais comprobatórias ou controle de despesas mensais, que pudessem atestar a veracidade do valor pretendido para inclusão; e, além disso, há veículos intimamente ligados com a merenda escolar, o que não pode ser aceito ao cômputo pretendido.

E, quanto à reinclusão de gastos no valor de R\$ 42.835,00, anota que despesas custeadas com recursos oriundos da alienação de ativos não compõem os cálculos do art. 212 da CF/88.

Sobre a quitação do saldo diferido do FUNDEB, consigna que foram quitados somente R\$ 7.275,20, sendo que o valor de R\$ 78.000,00, relativo à capacitação de professores, embora o início do certame tenha ocorrido em 09.03.10, a contratação efetiva se deu em agosto/10, e os pagamentos em 02 e 08/09/10, bem após o 1º trimestre/10.

A SDG completou sua informação, dizendo que em 13.04.10, a conta bancária do FUNDEB contava com disponibilidade financeira de R\$ 78.534,67, comprovando a falta de aplicação desses recursos.

Enfim, a SDG manteve seu posicionamento pela emissão de parecer desfavorável, tendo em vista o investimento de apenas 24,19% no ensino global e não quitação da parcela diferida do FUNDEB.

Finalmente, registro que a Municipalidade juntou procuração em nome do Sr. Aparecido Donizete Carrara, o qual procedeu a extração de cópias dos autos, nada mais sendo acrescentado (fls. 512/513).

É o relatório.

GCFJB/25

VOTO

Os autos do TC-002/026/09 versam sobre as Contas do Executivo de ÁGUAS DE SÃO PEDRO referentes ao exercício de 2009, cujos indicativos foram os seguintes:

- Aplicação total no ensino:	24,19% (apurado pela SDG)
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	63,10%
- Total de despesas com Fundeb:	95,50%
- - Aplicação do saldo diferido do FUNDEB (R\$ 78.000,00) - insuficiente	
- Despesas com saúde:	20,92%
- Gastos com pessoal:	47,38%
- Superávit da execução orçamentária:	4,46% - (R\$ 556.799,63)
- Transferência financeira para a Câmara:	6,48%
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	em ordem

Primeiro, verifico que a administração financeira de ÁGUAS DE SÃO PEDRO no exercício de 2009 procedeu ao adequado investimento na valorização dos profissionais do magistério, uma vez que atingiu 63,10% dos recursos do FUNDEB.

Aliás, a aplicação dos recursos do FUNDEB, durante o período, foi de 95,50%, assim utilizando-se, *inicialmente*, da premissa estabelecida no § 1º, do art. 21, da Lei 11.494/07¹³.

Também foi atingido índice adequado na aplicação da saúde.

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

¹³ **Lei 11.494/07**

“Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no [art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#).

§ 1º Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos [§§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal](#).

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional”.

A Municipalidade procedeu pagamentos de precatórios que superaram à expectativa da jurisprudência desta E.Corte.

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

Os pagamentos feitos ao Secretário de Obras estão em conformidade com o Estatuto local, muito embora a Municipalidade deva editar norma fixando a remuneração desses agentes por meio de Subsídios, a fim de se adequar à determinação constitucional.

O recolhimento dos encargos sociais se deu de forma regular, certo que a documentação apresentada pela Origem indica que a situação de pendência dos valores pertencentes ao INSS já foi comunicada ao Ministério Público Federal (fl. 191).

A despesa com pessoal, embora tenha se elevado no período, esteve abaixo do limite de 54% imposto pela LC 101/00.

Contudo, a despeito dessas considerações positivas sobre os principais pontos analisados por esta E.Corte, há ainda, outros aspectos da Gestão, que merecem mais atenção por parte do Executivo, comportando recomendações, em face da insuficiência dos esclarecimentos ofertados ou da necessidade de comprovação local.

Nesse grupo se encontra a necessidade de que o Município aperfeiçoe seus planos orçamentários.

Reforço minha convicção no sentido de que o novo Direito Financeiro impõe a ação planejada da Administração Pública¹⁴, buscando o cumprimento de determinadas metas fiscais e sociais, antes definidas com o apoio da sociedade – pela participação popular¹⁵, além da aprovação e fiscalização por parte do Poder Legislativo, a quem compete o controle externo local.

¹⁴ **LC 101/00**

“Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

*§ 1º **A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, **mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas** e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”.*

¹⁵ **LC 101/00**

“Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).”

Não é sem propósito que a execução do orçamento é uma gestão complexa, na medida em que se entrelaça ao cumprimento da LDO e do PPA, com amparo nos princípios constitucionais inerentes à Administração Pública, dos quais se destaca a *eficiência* (art. 37, caput, da CF/88), de modo que os recursos públicos sejam aplicados dentro das necessidades e expectativas criadas pela comunidade local.

E, do mesmo modo, por tais razões que se proíbe que as transposições, remanejamentos e transferências, institutos a teor do art. 167, VI da CF, sejam feitas à revelia de lei específica.

Ou seja, a LOA não pode autorizar, de forma genérica, a alteração de valores estabelecidos de um órgão/programa a outro órgão/programa de trabalho, porque devem ser amplamente sopesadas as suas implicações.

Portando, no caso concreto, a prévia autorização orçamentária para a suplementação no limite de 25% (vinte e cinco por cento) da despesa antes fixada é um exagero, devendo ser abandonada, porque é capaz de inverter toda a programação antes discutida.

Além disso, houve superestimação da receita – antes fixada em R\$ 14,277 mi (catorze milhões duzentos e setenta e sete mil reais), quando a RCL do exercício de 2008 chegou a R\$ 12,618 mi (doze milhões seiscentos e dezoito mil) e a de 2007 a menos de R\$ 9,400 mi (nove milhões e quatrocentos mil).

É evidente que a Origem, a despeito da formulação da peça ter sido anterior à atual Gestão, não laborou na melhor técnica para a elaboração da LOA¹⁶.

Lembro que, em tese, a receita superestimada dá folga à fixação superestimada da despesa, gerando o empenhamento de despesas sem a suficiente cobertura de caixa, transformando-os em restos a pagar sem suficiência financeira, muito embora o Município tenha conseguido contornar a situação, por meio de forte economia orçamentária.

Disso, tomando a exemplo o quadros disposto no Relatório de Auditoria, lembro que, a despeito da aplicação formal dos recursos na saúde, o Município atingiu índices de aferição de efetividade negativos em relação às comunas de sua região, no que toca à *“taxa de mortalidade da população entre 14 e 34 anos”* e *“mães adolescentes”*¹⁷.

¹⁶ LC 101/00

“Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas”.

¹⁷

Estatísticas Vitais e Saúde	Município	Região de Governo	Estado	Existe política municipal de saúde específica para o grupo? Qual?
-----------------------------	-----------	-------------------	--------	---

No mais, a Municipalidade deverá rever os lançamentos e registros gerais sobre receitas e haveres, eliminando eventuais inconsistências, a fim de que os demonstrativos sejam confiáveis.

Aliás, os recursos recebidos da CIDE e de *royalties* devem ser aplicados em suas finalidades específicas.

A Auditoria indicou que a Origem conseguiu recuperar apenas 13,66% dos valores inscritos em dívida ativa, demonstrando a necessidade de que os setores envolvidos sejam motivados à sua cobrança, a fim de que o ponto não contribua para o desequilíbrio fiscal e, pior ainda, ao estímulo à inadimplência.

No tocante ao ensino e à saúde, a Origem deverá cumprir a legislação periférica da gestão desses recursos vinculados.

No grupo das despesas, especialmente no que se refere àquelas pelo regime de adiantamentos, a Administração deverá respeitar as regras gerais impostas pela Lei 4320/64, de modo que proceda a entrega de numerário a servidor destacado, sob prazo certo, com a devida prestação de contas e análise crítica dos gastos.

E, considerando a notícia da abertura de procedimentos administrativos (Proc. 486, 484 e 485/10), a Auditoria deverá verificar a sua solução em próxima inspeção.

A bem disso, tendo em vista a determinação contida nas **contas de 2007 (TC-2008/026/07)**, a Auditoria também deverá observar a respeito da regularização dos adiantamentos dispostos nas Notas de Empenho nº 68/03655, nº 104/03695 e nº 122/04536, no total de R\$ 9.000,00.

Sobre as diversas falhas nos procedimentos licitatórios e contratos, se não chegaram a ser prejudiciais, revelam que há espaço para maior

Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	-	11,13	12,56	Não consta política específica
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	-	13,33	14,56	Não consta política específica
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	263,85	123,03	120,75	Não consta política específica
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3.086,42	3.802,73	3.656,94	Não consta política específica
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	9,09	8,05	7,13	Não consta política específica

apego às formalidades impostas pela Lei 8666/93 e à jurisprudência desta E.Corte.

A Municipalidade deverá cumprir a ordem cronológica de pagamentos, devendo, quando necessária a sua quebra, proceder as justificativas alicerçadas no interesse público e a sua devida publicidade.

E, considerando os termos da defesa apresentada, se há dúvidas sobre a regularidade da dívida inscrita em restos a pagar, a Municipalidade deverá proceder à imediata abertura dos processos administrativos, a fim de solucionar pendências e, sendo o caso, acionar os canais possíveis para sanção aos responsáveis.

A Origem deverá corrigir a contratação de pessoal autônomo, pago por RPA, considerando que os serviços executados a tal título não podem conter natureza trabalhista.

Também deverá solucionar a concessão regular do gozo de férias, sob pena de acionamento ao Ministério Público do Trabalho, uma vez que a prática adotada prejudica aos interesses dos servidores e, também, estabelece um passivo trabalhista ao Município.

A Municipalidade deve manter rígido controle sobre os bens patrimoniais, estabelecendo sistemas de controle interno que impossibilitem qualquer tipo de desvio.

E, no mais, deverá atender às exigências da transparência fiscal e às recomendações e Instruções desta E.Corte, notadamente no correto envio de informações para alimentação do Sistema AUDESP.

Aliás, conforme relatado, a deficiência na entrega da documentação pertinente ao Sistema AudeSP foi motivadora da abertura de autos próprios nesta E.Corte (TC-30103/026/09).

Assim, à evidência, essas questões são passíveis, por ora, de relevação mediante avaliação de correção em próximas inspeções.

Restou, no entanto, um grupo de irregularidades capazes, por si só, de contaminar os demonstrativos, obstando a emissão de juízo favorável sobre as contas.

Refiro-me à falta do investimento mínimo na educação, uma vez que o Município aplicou apenas **24,19% das receitas arrecadadas de impostos e transferências**, segundo cálculos da SDG às fls.292, os quais adoto.

E, de tal sorte, na mesma gravidade, não houve aplicação integral do montante dos recursos do FUNDEB, uma vez que o Município não aplicou a totalidade do saldo diferido até o final do primeiro trimestre do exercício seguinte dos valores faltantes (R\$ 78.000,00).

Importante consignar que as razões e documentos enviados pela origem por ocasião da apresentação dos memoriais finais de defesa não lograram êxito em esclarecer as impugnações levadas a efeito durante a instrução dos autos, conforme bem detalhada análise feita pela Assessoria Técnica (fls.279/287).

Destaco, por fim, que o derradeiro memorial ofertado às fls.298/506, limitou-se tão somente a repetir argumentos já apreciados pelos órgãos técnicos, ressaltando que as planilhas de controle manuscritas não são aptas a demonstrar utilização exclusiva dos veículos e gastos de combustíveis no setor educacional, até porque constam atividades genéricas, muitas alheias ao setor educacional, como por exemplo: *"Itinerário São Paulo – Buscar coisa do Carnaval"*; *Itinerário Campinas – compra de tecido – Teatro"* (fls.306), entre outras.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **ÁGUAS DE SÃO PEDRO, 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, bem como quanto ao acompanhamento de sua execução, na perseguição das metas fiscais e sociais estabelecidas; elimine eventuais inconsistências contábeis, especialmente no que diz respeito ao registro de suas receitas e haveres; aplique os recursos da CIDE e *royalties* nas suas finalidades específicas; proceda a efetiva recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa; cumpra a legislação periférica para a gestão dos recursos do ensino e da saúde; cumpra a Lei 4320/64 no que tange às despesas por adiantamentos; cumpra as formalidades estabelecidas na Lei de Licitações e legislação correlata; obedeça a ordem cronológica de vencimentos; elimine o pagamento de autônomos por RPA, quando a natureza dos serviços indicar relação trabalhista; mantenha rígido controle sobre os bens patrimoniais; atenda às disposições da transparência fiscal, além das recomendações e Instruções desta E.Corte, especialmente quanto ao envio de informações ao Sistema Audep.

Determino à Auditoria que acompanhe a solução dos processos administrativos referentes à prestação de contas dos adiantamentos, inclusive, sobre aqueles indicados nas recomendações exaradas sobre as contas de 2007.

Determino, considerando os termos da defesa apresentada, que sejam abertos procedimentos administrativos visando apurar a regularidade da dívida inscrita em restos a pagar.

Determino o arquivamento dos Expedientes TC-30103/026/09, TC-30066/026/10; antes, porém, encaminhem-se cópias

desta decisão (relatório e voto) à Promotoria de Justiça de São Pedro, conforme solicitado.

E, quanto aos Expediente TC-33322/026/09 e TC-30052/026/10, encaminhem-se os autos à UR/10 – Araras, a fim de que acompanhem as matérias e as registrem em próximas inspeções.

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