



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

28-02-12

CFA

TC-002750/026/10

Prefeitura Municipal: Estância Balneária de Santos.

Exercício: 2010.

Prefeito: João Paulo Tavares Papa.

Advogados: Adriana Albertino Rodrigues, Maria Aparecida Santiago Leite, Marcelo Palavéri, Clayton Machado Valério da Silva e outros.

Acompanham: TC-002750/126/10 e TC-035880/026/11.

1. RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE SANTOS**, exercício de 2010.

1.2 O relatório de inspeção *in loco* pela Fiscalização da 8ª DF (fls. 5/87) apontou:

a) Planejamento das Políticas Públicas (fls. 6/7) - Falta de identificação nominal, na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), das entidades que receberam as 331 subvenções/contribuições outorgadas no exercício (R\$ 30.922.779,35). A sociedade de economia mista PRODESAN, a empresa pública CET-SANTOS e a FUNDAÇÃO PINACOTECA BENEDITO CALIXTO não foram compreendidas na Lei Orçamentária Anual (LOA), mas a primeira recebeu recursos da Prefeitura (sua dívida junto ao INSS tem sido objeto de retenção de FPM) e a Fundação tem recebido repasses como Entidade do Terceiro Setor¹. Às fls. 49/50 do Anexo, a Prefeitura esclarece que a Fundação PINACOTECA BENEDITO CALIXTO e a PRODESAN passaram a figurar na LOA de 2011, silenciando a respeito da CET-SANTOS.

b) Índices de Desempenho Operacional na Área da Educação (fls. 8/11) - Necessidade de empenho para melhorar os índices de qualidade do ensino.

c) Avaliação dos Programas Governamentais (fls. 12/13) - Realização de apenas 26,92% das metas estimadas.

d) Execução Orçamentária (fl. 14) - Déficit de arrecadação de 12,31%.

¹ As contas da Fundação são objeto do processo TC-1249/026/10, em que também foi anotada a irregularidade. A alocação dos créditos na LOA deverá ser feita diretamente à unidade responsável pela execução das ações correspondentes, vedada a consignação de recursos a título de transferência para unidades integrantes dos orçamentos fiscais e da seguridade social.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

e) Dívida Ativa (fls. 22/26) - Falta de inclusão, nos recebimentos, de multas e juros de mora. Inconsistências entre os dados fornecidos pelos setores contábil e fiscal.

f) Fiscalização das Receitas (fls. 28/29) - Falta de cobrança de ISS sobre as atividades dos cartórios.

g) Despesas com o Ensino (fls. 36/41) - Incorreta inclusão, no cálculo do investimento no setor, de despesas com: o PROGRAMA "ESCOLA TOTAL" (cf. fls. 71/75, Anexo), que cuida de atividades nas áreas de cultura, artes e esporte, não amparadas pelo artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases (LDB); também com o CENTRO MUNICIPAL DE INCLUSÃO DIGITAL - CEMID, programa de atendimento da atividade meio da educação, não amparado pelo preceito legal citado.

h) Despesas com Saúde (fls. 41/43) - Indevida inclusão, no cálculo do investimento no setor, de despesas inscritas em restos a pagar.

i) Multas de Trânsito (fls. 44/45) - Divergência de valores.

j) Despesas Mediante Adiantamento - Concessão de adiantamentos a agentes políticos.

k) Formalização de Licitações e Contratos - Falhas de instrução (fls. 56/64). Na carta-convite n. 13.001/10, recibo do convite sem carimbo identificador do destinatário. Na carta-convite n. 13.003/10, chamamento por e-mails entregues tardiamente, sem confirmação de recebimento dos destinatários. Licitante único, cuja carta-convite foi entregue apenas três dias antes da abertura. Na tomada de preços n. 13.503/10, a obra foi suspensa por setenta dias. A retomada deveria ocorrer em 13-03-11, mas a requisição de informação a respeito não foi atendida.

l) Abastecimento e Distribuição de Água (fl. 72) - Abastecimento de água e coleta/tratamento de esgoto (fls. 72/73) sem estabelecimento de vínculos formais.

m) Atendimento Parcial às Recomendações do Tribunal (fl. 83).

1.3 Acompanha os autos o expediente TC-35880/026/11, pelo qual o Ministério Público do Estado encaminha, para conhecimento, ofício (n. 1367/11) de sua Câmara Especializada em Crimes Praticados por Prefeitos, instruído com cópias do inquérito policial para apuração de eventual prática de crime pelo Prefeito Responsável, em razão de indevida dispensa de licitação para contratação da PRODESAN.

A Fiscalização não encontrou notícia sobre o assunto nas contas anuais dos exercícios de 2008 a 2010, da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Prefeitura e da PRODESAN. No entanto, nas contas da Empresa repetidamente tem sido anotado o cumprimento parcial de suas atividades.

1.4 o Senhor Prefeito ofereceu justificativas e documentos (fls. 98/562), sustentando:

a) Planejamento das Políticas Públicas - A LOA para 2010 é acompanhada de anexo relativo à "Demonstração de Subsídios e Benefícios", no qual foram apresentados os valores estimativos de subvenções, contribuições, auxílios, doações e auxílios diversos e auxílios financeiros diversos, pelos inúmeros elementos de despesa (doc. 1). Os auxílios, subvenções, contribuições e demais repasses para o terceiro setor, concedidos em 2010, foram previamente autorizados por leis específicas (doc. 2). O orçamento das despesas da CET-SANTOS foi incluído na LOA para 2011 (doc. 3).

b) Índices de Desempenho Operacional na Área da Educação - Avaliado em conjunto com outros elementos agora apresentados, o IDEB de 2009 demonstra que o Município tem buscado aplicar recursos para atender aos percentuais de investimento do setor e, sobretudo, para melhorar a qualidade do processo educacional local (doc. 4 e 5).

c) Avaliação dos Programas Governamentais - Conforme informado em Relatório de Acompanhamento enviado ao BNDES a título de prestação de contas, os objetivos e metas traçadas pelo programa foram atingidos.

d) Execução Orçamentária - Os resultados contábeis da Prefeitura, em 2010, demonstram gestão fiscal equilibrada.

e) Dívida Ativa - Não há exigência legal de demonstrar o valor da atualização monetária nos registros da dívida ativa, pois ela será calculada somente na ocasião de pagamento do débito. A divergência apontada pela Fiscalização se refere a valores lançados pela Contabilidade em decorrência de reativações, desmembramentos, lançamentos em duplicidade estornados e suspensos, que não são escriturados pela Procuradoria Fiscal.

f) Fiscalização das Receitas - A Prefeitura não se manteve inerte frente ao ISS devido pelos cartórios, nem houve renúncia de receita.

g) Despesas com Ensino - Não se justifica o expurgo do cálculo de investimento do ensino, das despesas com o PROGRAMA "ESCOLA TOTAL" (R\$4.508.563,00), pois elas, inicialmente excluídas nos exercícios de 2005 e 2007, foram posteriormente reintegradas (TC-2769/026/05 e TC-2358/026/07). O Programa foi instituído objetivando oferecer



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

atividades diversificadas, para atender aos alunos em jornada ampliada. A quantia relativa ao CEMID (R\$ 185.641,59) também deve ser apropriada nos cálculos. O CEMID foi inaugurado em 2004, com a finalidade de atuar como pólo irradiador da inclusão digital na rede municipal de educação e introduzir o estudo e o uso das novas tecnologias de informação e comunicação em diferentes segmentos da população atendida pela Secretaria Municipal de Educação. Refeitos os cálculos, o percentual de aplicação no ensino passa para 28,76%.

h) Multas de Trânsito - O valor de R\$21.477,01 se refere às multas recebidas em janeiro/2010, repassadas em 08-04-10 e não baixadas na conta extraorçamentária, o que motivou a divergência de informações. Para regularizar a situação, foi emitida ordem de pagamento.

i) Despesas Mediante Adiantamento - Diante do apontamento da Fiscalização, a Prefeitura expediu a Ordem de Serviço n. 1/10, que readequou os procedimentos para realização de despesas em regime de adiantamento, eliminando eventuais falhas.

j) Formalização de Licitações e Contratos - Carta-convite n. 13.001: é apresentada cópia dos recibos de entrega do convite, retirado na Prefeitura pelos representantes das empresas, motivo pelo qual não foram carimbados; os interessados declararam ter retirado o edital, não havendo falha no procedimento (doc. 36). Convite n. 13.003: as empresas convidadas enviaram representantes para retirar os editais na Prefeitura, lançando as assinaturas que atestam o recebimento dos documentos (doc. 37); o encaminhamento de convite três dias antes da data de abertura dos envelopes está conforme ao edital do certame (fl. 142). Tomada de preços n. 13.503/10: a Prefeitura junta cópia do processo administrativo contendo os pagamentos e medições posteriores a 13-03-11, eliminando eventual falha (doc. 38).

k) Abastecimento e Distribuição de Água - Foram demonstradas à Fiscalização do Tribunal as providências para eliminar a carência apontada, como ela própria relatou (fl. 72). Na próxima inspeção poderão ser verificadas as medidas tomadas.

l) Atendimento Parcial às Recomendações do Tribunal - O Parecer do Tribunal sobre as contas de 2008 transitou em julgado em 19-08-11; o relativo às contas de 2009, em 07-04-11. Portanto, não seria possível atender as recomendações neles emitidas nas contas agora analisadas.

A defesa não discorreu sobre o item "Despesas com Saúde".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

1.5 A Unidade de Economia da Assessoria Técnica (fls. 563/564) considerou que os resultados da gestão indicam posição equilibrada e satisfatória das contas, já que os resultados orçamentário, financeiro e econômico foram positivos. Sob a ótica de sua atuação, opinou pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas.

Para a Unidade Jurídica (fls. 566/570) e para a Chefia (fl. 571) do órgão, as questões mais relevantes na análise das contas anuais dos Municípios se apresentam, na hipótese, em boa ordem. Também consideraram que as demais falhas apontadas não têm gravidade suficiente para comprometer as contas, mas ensejam alerta para que a Prefeitura adote medidas corretivas. Por isso também concluíram pela emissão de parecer favorável.

1.6 Os autos informam que o Município aplicou no ensino 28,3% das receitas oriundas de impostos, atendendo ao artigo 212 da Constituição; também cumpriu o artigo 60, XII, do ADCT-CF, investindo 94,6% dos recursos do FUNDEB na remuneração do Magistério na educação básica; aplicou 95,9% desses recursos durante o exercício e empenhou e pagou, no 1º trimestre de 2011, a parcela remanescente, atendendo ao § 2º do artigo 21 da Lei n. 11.494/07 (fls. 36/41).

Na saúde, o Município investiu 19% da receita de impostos, cumprindo o artigo 77, III, do ADCT-CF (fls. 41/43).

As despesas com pessoal corresponderam a 40% das receitas correntes, atendendo o artigo 20, III, "b", da LRF (fl. 35).

A receita prevista foi de R\$1.297.369.609,78, a realizada de R\$1.205.011.991,28 e a corrente líquida de R\$ 1.174.496.382,95.

O exercício apresentou superávit orçamentário de 1,8% e, em 2009, de 4,3% (fls. 16 e 578). O resultado financeiro² apresentou superávit de R\$127.842.382,26 e, em 2009, de R\$93.123.543,97. O estoque de restos a pagar foi de R\$36.171.141,68 e, em 2009, de R\$52.975.725,54 (fl. 26). O estoque da dívida ativa foi de R\$438.743.490,90 e, em 2009, de R\$459.083.264,77 (fl. 22).

Prefeito e Vice Prefeito receberam subsídios nos limites das normas de regência (fl. 50).

² Dados de 19 do relatório da Fiscalização:

SITUAÇÃO FINANCEIRA			
	Ativo Financeiro R\$	Passivo Financeiro R\$	Resultado R\$
2009	155.646.866,19	62.523.322,22	93.123.543,97
2010	185.457.562,85	57.615.180,59	127.842.382,26



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

1.7 Pareceres anteriores:

2007: desfavorável, diante do descumprimento do dever constitucional de liquidar precatórios judiciais, descumprindo os artigos 100, § 1º, da Constituição e 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (TC-2358/026/07, DOE de 25-09-09 e em 30-11-10).

2008: desfavorável, também pelo não cumprimento do dever legal de pagar precatórios judiciais (TC-1887/026/08, DOE de 02-02-11 e 12-08-11).

2009: favorável, (TC-000352/026/09, DOE de 04-03-11).

2. VOTO

2.1 Os autos informam (item 1.6, retro) que o Município atendeu aos limites constitucionais e legais de aplicação no ensino (Constituição, artigo 212; ADCT-CF, artigo 60, XII; Lei 11.494/07, artigo 21, § 2º), na saúde (ADCT, artigo 77) e nas despesas com pessoal (LRF, artigo 20, III, "b").

Também noticiam exercício com superávit orçamentário de 1,8% (item 1.6, retro) e financeiro (R\$ 127.842.382,26), além de resultado econômico positivo (R\$ 40.537.568,09).

Os encargos sociais (INSS, FGTS e PASEP) foram regularmente recolhidos (fls. 49/50).

Os subsídios aos agentes políticos foram pagos nos limites das normas de regência (fls. 50/51).

Como se verifica, as questões de maior relevância na análise das contas sob a ótica dos princípios da anualidade, unidade e universalidade indicam a emissão de parecer favorável à sua aprovação.

2.2 As impropriedades apontadas pela Fiscalização não foram eliminadas pelas justificativas. Mas envolvem apenas questões pontuais e de menor gravidade. Muitas são meramente formais e em relação a algumas o Senhor Prefeito anunciou a adoção de providências regularizadoras. Elas não formam, por sua natureza e quantidade, conjunto suficiente para comprometer a totalidade das contas. Implicam, apenas, ressalvas e recomendações.

No cálculo dos investimentos no ensino, deve prevalecer a exclusão das despesas com o PROGRAMA "ESCOLA TOTAL" e com o CENTRO MUNICIPAL DE INCLUSÃO DIGITAL - CEMID, tendo em vista que versam sobre atividades nas áreas de cultura, artes e esportes e atividade meio da educação,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

não estando amparadas pelo artigo 70 da LDB³.

A questão da contratação direta da PRODESAN tem sido reiteradamente decidida por esta Corte em autos que tratam especificamente dos termos contratuais celebrados.

2.3 Os repasses públicos ao terceiro setor efetivados durante o exercício, estão sendo tratadas em processos específicos (fl. 75).

Também são apreciados em autos próprios os atos de admissão de pessoal por meio de concurso público e a contratação por tempo determinado (fls. 79/81).

2.4 O acessório anexo, TC-2750/126/10 (acompanhamento da gestão fiscal), trata de assunto abordado no relatório da equipe técnica e serviu de subsídio para o exame das contas. Deve, pois, permanecer apensado a estes autos.

2.5 Diante do exposto, voto pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas ora em exame, com ressalva das falhas subsistentes nos itens "Planejamento das Políticas Públicas", "Índices de Desempenho Operacional na Área da Educação", "Avaliação dos Programas Governamentais", "Execução Orçamentária", "Dívida Ativa", "Fiscalização das Receitas", "Despesas com o Ensino", "Despesas com Saúde", "Multas de Trânsito", "Despesas Mediante Adiantamento", "Formalização de Licitações e Contratos", "Abastecimento e Distribuição de Água" e "Atendimento Parcial às Recomendações do Tribunal", cuja efetiva regularização recomendo.

Determino que o acessório anexo, TC-2750/126/10 permaneça apensado a estes autos.

A Fiscalização verificará, na próxima inspeção, a efetiva implantação das providências anunciadas, bem como fará o acompanhamento do expediente TC-35880/026/11 até decisão final.

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

Sala das Sessões, 28 de fevereiro de 2012.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO

³ Depois dos ajustes efetuados pela Fiscalização, o percentual de aplicação no ensino correspondeu a 28,3% da receita de impostos.