



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

28-02-12

CFA

=====

TC-002802/026/10

Prefeitura Municipal: Estância Climática de Bragança Paulista.

Exercício: 2010.

Prefeito: João Afonso Sólis.

Acompanham: TC-002802/126/10, TC-002319/003/10, TC-001514/003/10, TC-025111/026/11 e TC-025112/026/11.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE BRAGANÇA PAULISTA**, exercício de 2010.

1.2 O relatório da Fiscalização *in loco* (Unidade Regional de Campinas, fls. 19/97) apontou falhas:

a) Planejamento das Políticas Públicas (fls. 20/21) - Falta dos anexos de metas e riscos fiscais na Lei Orçamentária Anual (LOA). Autorização ao Executivo, pela LOA, de abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 25% do orçamento da despesa, percentual superior à inflação projetada para o período.

b) Dívida Ativa (fls. 33/36) - Cobrança correspondente a apenas 8,43% do estoque, inferior à media dos municípios da Unidade Regional (de 15,9%).

c) Fidedignidade dos Dados Contábeis (fls. 40/42) - Divergências entre os dados lançados nos balanços (orçamentário e financeiro) e os apurados com base nos balancetes por ela apresentados ao AUDESP.

d) Despesas com o Ensino (fl. 54) - Saldo residual do FUNDEF: prolongada omissão no investimento de R\$4.930.393,77, oriundos do extinto Fundo.

e) Receitas de Royalties (fl. 58) - Recursos movimentados fora da conta vinculada.

f) Subsídios dos Agentes Políticos (fls. 61/73) - Fixação dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários em percentuais do valor estabelecido para os Ministros do Supremo Tribunal Federal, descumprindo o artigo 37, XIII, da Constituição.

g) Licitações e Contratos (fls. 76/78) - Descumprimento da Lei n. 8.666/93. Cláusula restritiva da competitividade inserida em edital. Infração ao artigo 3º da mesma Lei em dispensa de licitação indevidamente fundamentada no seu artigo 24, IV.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

h) Transparência da Gestão (fl. 84) - Falta de publicação dos subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito, contrariando o artigo 39, § 6º, da Constituição.

i) Pessoal (fls. 85/88) - Cargos em comissão sem definição legal das atribuições, impossibilitando verificar o cumprimento do artigo 37, V, da Constituição. Contrato de terceirização de mão de obra para aulas de informática com características de relação de emprego. Pagamento de remuneração acima do teto fixado pelo artigo 37, XI, da Constituição. Pagamento de complementação de aposentadorias e pensões a servidores sem contrapartida de custeio.

j) Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 90/93) - Entrega intempestiva de documentos do Sistema AUDESP, com infração às Instruções vigentes. Atendimento parcial de recomendações do Tribunal.

1.3 Também constam dos autos as seguintes informações:

a) Expedientes e Representações - Acompanham os autos os expedientes: a) TC-1514/003/10 e TC-2319/003/10 - O Município informa ter obtido autorização para contratar financiamento junto ao BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, através da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, de até R\$3.000.000,00, para aplicação na aquisição de equipamentos no âmbito do Programa de Intervenções Rodoviárias (PROVIAS); b) TC-25111/026/11 - O munícipe ADRIANO CESAR CAETANO comunica possíveis irregularidades praticadas em 2010 e 2011; o interessado constatou, no Portal da Transparência do Município, aquisições com dispensa de licitação (de arquibancadas e camarotes para o Carnaval; muro em escola; óleo combustível; projeto para restauração de colégio; segurança para festival; gêneros alimentícios; kit escovinha de dentes; uniformes escolares; cestas básicas; fornecimento de cartão auxílio alimentação de vultosa quantia), demonstrando falta de planejamento dos gastos públicos. c) TC-25112/026/11 - O munícipe CLEBER CENTINI CASSALI comunica possíveis irregularidades em adiantamentos de numerário para despesas, em 2009 e 2010.

b) Acompanhamento de ações judiciais - O relatório das contas de 2009 (TC-404/026/09) propôs que fossem acompanhados os seguintes processos: a) 295/07 (1ª Vara Cível); ação civil pública proposta pelo Ministério Público Estadual contra DJALMA FORNARI, a Prefeitura e outros, para reparação de danos ambientais em área de preservação permanente; a Fiscalização informou que em 18-05-11 a ação estava em andamento. b) Processo n. 408/08 (1ª



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Vara Cível); ação popular proposta por JESUS ADIB ABI CHEDID, questionando a desapropriação de imóvel de Djalma Fornari para a construção de escola de ensino fundamental e apontando possível irregularidade no laudo de avaliação da área, a dano do erário; os réus pediram a revogação da liminar que suspendeu o contrato e paralisou a construção do prédio, não sendo atendidos; a ação está em andamento (certidão de objeto e pé às fls. 456/457 do Anexo III).

1.4 O Senhor Prefeito ofereceu justificativas (fls. 106/161) e documentos (pastas anexas), sustentando:

a) Planejamento das Políticas Públicas - A LDO apresentou documentos (Demonstrativo I - Anexo IV - Metas Fiscais - Resultado Nominal e Anexo V - Metas Fiscais - Montante da Dívida Pública) com os dados relativos aos exercícios de 2008 a 2013, atendendo ao artigo 4º, §§ 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Foi editada lei autorizando a abertura dos créditos suplementares, com justificativas. Dos 25% autorizados foram utilizados apenas 7,6% (doc. 2).

b) Dívida Ativa - A Prefeitura utilizou todos os mecanismos disponíveis para incrementar a cobrança da dívida, mas o esforço foi infrutífero.

c) Fidedignidade dos Dados Contábeis - A diferença apontada no balanço orçamentário não interferiu no resultado final das contas; a Prefeitura reconheceu o erro e demonstrou sua correção. A discrepância do balanço financeiro (R\$19.520.585,10) ocorreu porque os ajustes contábeis não foram encerrados em 2009, sendo regularizada em 2010.

d) Despesas com o Ensino - As despesas inscritas em restos a pagar mostram a seguinte evolução: em 2007, R\$1.680.000,00; em 2009, R\$102.326,01; em 2010, R\$ 604.982,98, totalizando R\$2.387.308,99. Em 2011, os valores empenhados a liquidar foram de R\$713.617,08, totalizando (restos a pagar e valores empenhados no exercício), R\$ 3.100.926,07. Esses valores referem-se a obras em andamento. O saldo financeiro em 15-08-11 é de R\$ 2.784.057,13, conforme relatórios e extrato anexos (doc. 5). Portanto, o Município vem aplicando o saldo residual do FUNDEF.

e) Royalties - Foi aberta conta bancária vinculada.

f) Subsídios dos Agentes Políticos - Os subsídios foram fixados pelas Leis municipais 4003/08, 3717/05 e 4091/09 (doc. 7). Somente a arguição de inconstitucionalidade das leis municipais permitiria



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

discutir a legalidade da fixação em percentual dos subsídios do Prefeito, Vice e Secretários.

g) Licitação e Contratos - As falhas apontadas na instrução dos procedimentos licitatórios não ocasionaram prejuízo aos cofres do Município, nem aos licitantes, motivo pelo qual podem ser relevadas, conforme jurisprudência do Tribunal. A contratação de empresa especializada em estrutura de arquibancadas foi feita mediante dispensa de licitação (n. 1/10) porque o pregão n. 247/09 fracassou. Não houve irregularidade; os motivos que autorizaram a contratação e a dispensa foram expostos no processo administrativo n. 31/10 (doc. 9). A dispensa n. 31/10 foi necessária para atender o transporte de alunos do ensino municipal ao Primeiro Núcleo de Atividades Sócio-Educativas, em atendimento ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Não há dúvida quanto à legalidade dos procedimentos adotados; a emergência sempre ficou bem caracterizada.

h) Pessoal - Para definir as funções de todos os cargos em comissão, a Administração se comprometeu, em Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público do Trabalho, em agosto de 2009, a reduzir o número de cargos (o que vem ocorrendo), bem como a implantar reforma administrativa destinada a definir os cargos comissionados e suas funções. O contrato de terceirização de mão de obra para cursos de informática venceu em 07-09-11 e não foi prorrogado, sendo suspensa a nova licitação para contratação de instrutor de informática. Os proventos dos servidores inativos superiores aos subsídios do Prefeito decorrem de decisão judicial. Os servidores ativos que percebem acima do subsídio do Prefeito são médicos que recebem por plantão cumprido. Nisso não há ilegalidade, pois os médicos realizam múltiplos plantões, conforme demanda da Unidade de Pronto Atendimento em que estão lotados. O Prefeito tem buscado resolver a questão da contrapartida de custeio para complementação das aposentadorias e pensões. Foi elaborada minuta de Projeto de Lei de um novo Plano de Previdência Complementar, visando à correção da situação, a ser em breve encaminhado à Câmara de Vereadores.

i) Instruções e Recomendações do Tribunal - A documentação já vem sendo encaminhada no prazo estipulado. A Prefeitura adotou medidas para que seu sistema informatizado não cometa erros que afetem o AUDESP.

A defesa silenciou sobre o item "Transparência da Gestão".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

1.5 A Unidade de Economia da Assessoria Técnica (fls. 163/170) considerou bons os índices de solidez da economia e das finanças do Município. Mas opinou pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas porque *"o cancelamento de dívida ativa do exercício..., na monta de R\$10.013.171,33, não suficientemente esclarecida, mereceria uma avaliação mais detalhada a fim de se obter informações a respeito da motivação dos cancelamentos"*.

A Unidade Jurídica (fls. 171/176) e a Chefia do órgão (fl. 177) concluíram no mesmo sentido.

1.6 Para A SDG (fls. 178/180), as contas merecem parecer favorável. Acrescentou que, *"não obstante os bons indicadores de gestão, verificou alguns desacertos formais, insuficientes para comprometer a totalidade das contas"*. Propôs recomendações quanto *"à existência do saldo residual do FUNDEF, baixo índice de cobrança da dívida ativa, recursos oriundos de royalties e atribuições dos servidores comissionados"*. Propôs, ainda, a formação de autos apartados para tratar das remunerações pagas a servidores ativos e inativos em valores superiores ao subsídio do Prefeito, bem como da fixação das remunerações dos agentes políticos (Prefeito, Vice e Secretários Municipais) em percentual do estipulado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal, criando majorações automáticas.

1.7 Os autos informam que o Município aplicou no ensino 25,6% das receitas de impostos; atendendo ao artigo 212 da Constituição. Também cumpriu o artigo 60, XII, do ADCT-CF, investindo 81,4% dos recursos do FUNDEB na remuneração do Magistério na educação básica; aplicou 99,76% desses recursos durante o exercício e empenhou e pagou no 1º trimestre de 2011 a parcela remanescente, cumprindo o § 2º do artigo 21 da Lei n. 11.494/07 (fls. 47/54).

Na saúde, o Município investiu 22% da receita de impostos, cumprindo o artigo 77, III, do ADCT-CF (fls. 54/56).

As despesas com pessoal corresponderam a 47,7% das receitas correntes, atendendo o artigo 20, III, "b", da LRF (fl. 47).

A receita prevista foi de R\$266.232.426,00¹, a realizada de R\$267.396.738,97 e a corrente líquida de R\$ 245.068.738,05.

¹ A Fiscalização registrou que houve erro da Prefeitura no encaminhamento ao AUDESP de notícia sobre variações no valor da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

O exercício apresentou superávit orçamentário de 1,3% e, em 2009, déficit de 0,74% (fls. 28 e 183). O resultado financeiro² apresentou superávit de R\$ 22.442.189,08 e, em 2009, de R\$19.520.585,10. O estoque de restos a pagar foi de R\$34.185.196,45 e, em 2009, de R\$ 40.481.905,50 (fl. 36). O estoque da dívida ativa foi de R\$ 117.084.182,50 e, em 2009, de R\$125.140.170,84 (fl. 35). Segundo a Fiscalização, o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Secretários Municipais receberam subsídios a maior (fls. 61/73).

1.8 Pareceres anteriores:

2007: desfavorável, diante da falta de aplicação no ensino do mínimo exigido pela Constituição, com recomendações (TC-2410/026/07, publicado em 23-09-09).

2008: desfavorável, diante da falta de aplicação no ensino do mínimo exigido pela Constituição (TC-1939/026/08, publicado em 23-07-10).

2009: favorável, determinando a formação de autos apartados para tratar dos subsídios dos agentes políticos (TC-404/026/09, publicado em 22-07-11).

2. VOTO

2.1 Os autos informam (cf. item 1.7, *retro*) que o Município cumpriu os limites constitucionais e legais de aplicação no ensino (Constituição, artigo 212; ADCT, artigo 60, XII; Lei n. 11.494/07, artigo 21, "caput") e em despesas com pessoal (LRF, artigo 20, III, "b").

Dão conta, também, de gestão equilibrada. O exercício apresentou superávit orçamentário de 1,3% (fl. 27), resultado melhor que o apresentado em 2009 (déficit de 0,7%). Foram positivos os resultados, financeiro (R\$ 22.442.189,08) e econômico (R\$2.169.153,88). O crescimento do estoque de restos a pagar foi substantivamente compensado pelo aumento do superávit financeiro.

A Fiscalização constatou que o Município pagou o

receita orçamentária, que foi de R\$266.232.426,00 (doc, fls. 49/50 do Anexo I).

² Dados de fl. 30 do relatório da fiscalização:

SITUAÇÃO FINANCEIRA			
	Ativo Financeiro R\$	Passivo Financeiro R\$	Resultado R\$
2009	55.140.568,96	35.619.983,86	19.520.585,10
2010	64.418.960,41	41.976.771,33	22.442.189,08



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

saldo devido de precatórios, compreendidos os parcelados com vencimento no exercício (R\$1.491.950,02), o mapa orçamentário apresentado no exercício anterior (R\$ 295.987,39) e os requisitórios de baixa monta (R\$ 597.920,52), totalizando R\$2.385.857,93 (fl. 58).

A situação dos encargos sociais (INSS, FGTS e PASEP) era regular (fl. 61).

2.2 As falhas apontadas pela Fiscalização desta Corte ficaram bem demonstradas no relatório da inspeção *in loco* e substantivamente não foram afastadas pela defesa. Aliás, algumas delas foram, em verdade, admitidas, com a promessa de adoção de providências corretivas.

Cabe censurar, sobretudo, à existência de cargos impropriamente em comissão, em infração ao artigo 37, II e V, da Constituição, apesar do compromisso assumido em Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público.

É caso, também, de reiterar que a limitação da autorização ao Executivo para abertura de créditos adicionais é prática saudável, de prudência fiscal, que ajuda a evitar o desequilíbrio das contas e deve ser adotada por todo agente político responsável.

É importante, ainda, ter presente que a Constituição Federal proíbe (artigo 37, XI) o pagamento de remuneração a servidores municipais acima dos subsídios percebidos pelo Prefeito. E que veda, expressamente, a vinculação de espécies remuneratórias do pessoal do serviço público, a excluir que os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais sejam vinculados, e com eles reajustados, aos dos Ministros do Colendo Supremo Tribunal Federal (artigo 37, XIII).

Igualmente subsistem outros desacertos referentes à dívida ativa (cobrança absolutamente insuficiente); às reconhecidas divergências de dados contábeis; à falta de esclarecimentos convincentes e suficientes a respeito da existência de saldo residual do extinto FUNDEF ainda não aplicado; às falhas apontadas em licitações e contratos; à falta de transparência de informações; ao pessoal (como a complementação de aposentadorias e pensões sem contrapartida de custeio); ao descumprimento das Instruções e Recomendações do Tribunal.

2.3 Consoante se verifica, as questões mais relevantes na análise das contas, sob a ótica dos princípios da unidade, universalidade das contas (que informam a sua apreciação), estão em ordem. As falhas subsistentes concretamente não impediram o cumprimento dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

limites da despesa previstos na Constituição e nem deram causa ao desequilíbrio. Elas não formam, por sua natureza e quantidade, conjunto suficiente para comprometer a totalidade das contas.

O cancelamento de dívida ativa durante o exercício, invocado pela DD. Assessoria Técnica para opinar pela emissão de parecer desfavorável às contas, considera a questão *"não suficientemente esclarecida, mereceria uma avaliação mais detalhada a fim de se obter informações a respeito"*. Essa avaliação, em verdade, não basta para reprovação das contas pelo motivo apontado, até porque consta de fls. 34 que o percentual de cancelamento ficou bem abaixo de 10%.

As questões concernentes às remunerações pagas a servidores ativos e inativos, em valores superiores ao subsídio do Prefeito (fls. 86/87), e, bem assim, os pagamentos a maior relativos aos subsídios do Prefeito, do Vice Prefeito e dos Secretários Municipais (fls. 62/73), devem ser objeto de melhor apuração em autos apartados, permitindo, inclusive, eventuais providências de ressarcimento do erário.

Deve ser encaminhada cópia do Parecer a ser expedido sobre as contas ao DD. Ministério Público estadual, tendo em conta as informações referentes a subsídios e remunerações dos agentes políticos e servidores da Prefeitura, bem como aos cargos em comissão.

2.4 Os recursos transferidos ao terceiro setor são objeto de processos específicos (TC-1538/003/11, TC-1539/003/11, TC-1540/003/11, TC-1541/003/11 e TC-1542/003/11). Também em processos próprios são tratadas as admissões por concurso público e as contratações por tempo determinado (TC-1587/003/11, TC-1588/003/11, TC-1589/003/11, TC-1889/003/11 e TC-1891/003/09, respectivamente).

Os expedientes TC-1514/003/10, TC-2319/003/10 (cf. item 1.3, retro) e o acessório TC-2802/126/10 (acompanhamento da gestão fiscal), todos anexos, tratam de assuntos abordados pela fiscalização e serviram de subsídio para o exame das presentes contas. Devem, pois, permanecer apensados a estes autos.

Os expedientes TC-25111/026/11 e TC-25112/026/11 devem ter tramitação autônoma, para instrução complementar e oportuna solução que couber.

2.5 À vista do exposto, voto, como propõe a digna SDG, pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas em exame, com ressalva das falhas subsistentes nos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

itens "Planejamento das Políticas Públicas", "Dívida Ativa", "Fidedignidade dos Dados Contábeis", "Despesas com o Ensino", "Royalties", "Subsídios dos Agentes Políticos", "Licitação e Contratos", "Transparência da Gestão", "Pessoal" e "Instruções e Recomendações do Tribunal", cuja efetiva regularização recomendo.

Determino, porém, a formação de autos apartados para tratar das questões apontadas a respeito da remuneração paga aos servidores ativos, dos proventos dos servidores inativos e dos subsídios do Prefeito, do Vice Prefeito e dos Secretários Municipais (fls. 62/73).

Determino a tramitação autônoma dos expedientes TC-25111/026/11 e TC-25112/026/11.

Determino, ainda, que os expedientes TC-1514/003/10, TC-2319/003/10 e o acessório TC-2802/126/10 permaneçam apensados a estes autos.

A Fiscalização verificará, na próxima inspeção, a efetiva implantação das providências anunciadas pelo Prefeito, bem como a solução dada aos processos judiciais 295/07 e 408/08, consoante proposto no seu relatório (fls. 89/90).

Encaminhe-se cópia do parecer e das correspondentes notas taquigráficas ao Ministério Público, para as providências que a DD. Instituição houver por bem adotar.

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