



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

SEGUNDA CÂMARA DE 17/04/12

ITEM Nº 59

PREFEITURA MUNICIPAL – CONTAS ANUAIS – PARECERE

59 TC-002540/026/10

Prefeitura Municipal: Populina.

Exercício: 2010.

Prefeito(s): Sérgio Martins Carrasco.

Advogado(s): Julio Roberto de Sant'Anna Junior e João Cesar Robles Brandini.

Acompanha(m): TC-002540/126/10.

Fiscalizada por: UR-11 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-11 - DSF-II.

RELATÓRIO

Em apreciação as **contas anuais do Prefeito do Município de Populina, exercício de 2010**, fiscalizadas pela Unidade Regional de Fernandópolis, que, após a conclusão de seus trabalhos, apontou as impropriedades consignadas às fls. 79/81.

Notificado para que ofertasse alegações de interesse (fls. 85), o responsável apresentou justificativas às fls. 90/110.

A.1 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

- As metas fiscais previstas na LDO e LOA não são compatíveis.
- A Lei Orçamentária Anual não contém autorização para abertura de créditos suplementares em percentual aceitável (previsão de até 20%, logo, superior à inflação estimada para o período). Aduz, em síntese, que não existe disposição legal determinando o limite à meta da inflação para a abertura de créditos adicionais “de se ver que os orçamentos públicos, mormente os dos pequenos e médios municípios, não são departamentos estanques alheios à realidade local. A política econômico-financeira não é um dispositivo à disposição dos municípios, mas resultado da macropolítica econômica do Governo Federal, à qual os entes menores da



Federação não têm participação ativa”.

- Planejamento orçamentário ineficiente, indicando falhas na previsão das receitas e despesas, devido ao elevado percentual de suplementação (19,89%), em descompasso com o Princípio da Gestão Fiscal Responsável. Argumenta que a LDO para o exercício em questão e a própria Lei Orçamentária autorizaram as suplementações, transposições, remanejamentos e transferências; afirma ainda que a Constituição não fixa limite para abertura de créditos suplementares, deixando ao arbítrio do legislador local a concessão ou não dessa autorização.

B.1.3/B.1.3.1/B.1.3.2/B.1.3.3 - BALANÇO PATRIMONIAL - CAPACIDADE DE PAGAMENTO COM RECURSOS DO ATIVO DISPONÍVEL, COM CRÉDITOS DE CURTO E DE LONGO PRAZOS.

- O Executivo não possui recursos financeiros para honrar seus compromissos. Assevera que o resultado foi positivo com uma economia na realização da despesa de 4,38%, conforme constatou a fiscalização.

B.1.4/B.1.4.1 - DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS - ANÁLISE DO RESULTADO PATRIMONIAL.

- Déficit econômico.

B.1.5/B.1.5.1 - DÍVIDA ATIVA/EFICIÊNCIA NO RECEBIMENTO.

- Não adoção da cobrança amigável;
- Não houve atualização dos valores de lançamentos dos impostos municipais;
- Cadastro Técnico Mobiliário desatualizado (última atualização foi em 2004).

Aduz que a matéria está relacionada à fragilidade da economia do município “essencialmente agrícola”.

B.1.6/B.1.6.1 - DÍVIDA DE CURTO PRAZO - RESTOS A PAGAR.

- Aumento do montante de restos a Pagar em 109,17%.

B.1.7 - DÍVIDA DE LONGO PRAZO.

- Aumento do montante em 12,19%. Aduz que a matéria está relacionada à fragilidade da economia do município “essencialmente agrícola”.



B.1.8 – FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS.

- Apuradas diferenças entre os registros das receitas de transferências constitucionais de impostos e as informações oficiais;
- Ausência de cobrança do ISS sobre serviços de registros públicos, cartorários e notariais, descumprindo-se o disposto no artigo 11, “caput”, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Alega que na oportunidade do lançamento do ISSQN pelo município “o titular do cartório impugnou a ação tributante sobre sua atividade profissional, alegando que ela, embora exercida em caráter privado, tem característica típica de serviço público e em face disso, estaria imune. Com o julgamento da Adin 3.089/DF que ratificou a competência municipal e afastou a alegada imunidade ao analisar a natureza do serviço prestado, a alegação passou a ser que a atividade recai sobre pessoa natural (física) e não sobre uma sociedade empresarial consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal expressado na ADI 3151, ementa II e, em face disso, a base de cálculo do ISSQN para os registradores deveria ser a destinada à pessoa física, autônomo e/ou prestadores de serviços pessoais próprios”.

B.2/B.2.1/B.2.1.1/B.2.1.2/B.2.1.3 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DE METAS FISCAIS/META DE RECEITA/META DE DESPESA/META DE RESULTADO PRIMÁRIO.

- Constatada falta de compatibilidade entre algumas metas previstas na LDO e na LOA. Aduz que foi reiterado ao setor a determinação de que as peças contábeis da Prefeitura devem atender permanentemente a Lei de Responsabilidade Fiscal.

B.2.3 – ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS.

- Constatada a quebra da ordem cronológica, sem justificativa legal. O signatário argumenta que no caso específico “procedida a liquidação do empenho, o mesmo foi remetido para o pagamento, tendo este sido efetuado quando o interessado procurou a repartição para quitação de seu crédito e, se o credor demora em vir à Prefeitura buscar seu crédito, a Administração não pode ficar paralisada à espera do retardatário”.

B.3.1/ B.3.1.1 – ENSINO – AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- Utilização equivocada, pela origem, dos códigos de aplicação das despesas nas informações prestadas ao sistema AUDESP;
- Descumprimento do Comunicado SDG nº 07/2009, pela não abertura de conta bancária específica, para a movimentação da parcela diferida do FUNDEB;
- Exclusões no total de R\$ 59.251,73, consistentes em restos a pagar não quitados até 31/01/2011, despesas com merenda escolar na Educação Básica, com uniformes e outras não amparadas pelo artigo 70 da LDB. O responsável aduz que o fornecimento de merenda no ensino infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental não pode ser considerado programa suplementar de alimentação, vez que o educando permanece na escola por um tempo que justifica as despesas e “para muitos daqueles educandos, a única alimentação do dia”.

B.3.2 – SAÚDE.

- Exclusão do montante de R\$ 576.484,68, referente aos restos a pagar não quitados até 31/01/2011 e despesas não elegíveis. Aduz que apesar da glosa o município ultrapassou o limite mínimo constitucionalmente previsto.

B.3.3.3 – ROYALTIES.

- Receitas não movimentadas em conta bancária vinculada, descumprindo-se o disposto no artigo 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, configurando, portanto, desvio de finalidade. Informa que foi determinado rigoroso cumprimento das disposições legais atinentes a aplicação dos recursos.

B.5.3 – DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE.

- Adiantamentos: não adoção da Lei Municipal reguladora mas do sistema de reembolso, em descompasso com o disposto no artigo 68 da Lei Federal nº 4.320/64;
- Notas fiscais de despesas com viagens com conteúdo genérico, violando os Princípios da Transparência e Moralidade.

Em síntese, aduz que não há necessidade de o agente político apresentar prestações de contas de adiantamentos recebidos para viagens a evidenciar o efetivo interesse público das despesas realizadas; sustenta que “o Prefeito não



é um amanuense, mas o formulador da política de desenvolvimento de seu município. As despesas normais que realiza em viagens aos centros de decisão do País só são sindicáveis pela Câmara Municipal e não por agentes de fiscalização por mais notáveis que o sejam”; sustenta ainda que o agente político em missão estritamente oficial também pode “receber antecipadamente recursos necessários à tarefa institucional”.

C.1 – FORMALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E CONTRATOS.

- Falta de adesão à BEC. Aduz que a adesão à Bolsa Eletrônica de Compras “é uma opção que a administração está analisando em vista da distância do município dos grandes centros e da necessidade de incentivar as atividades econômicas locais”.

C.6.2 – PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO.

- Não houve elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, conforme artigos 11, 17 e 19, da Lei Federal nº 11.445/2007. Argumenta que o município é servido pela Sabesp.

D.1 – CONCEDIDOS.

- Houve transferência de R\$ 385.413,00 às entidades do terceiro setor, ou 3,09% da receita corrente líquida, percentual superior à média desta Unidade Regional (2,32%). Aduz que o percentual de 3,09% da receita corrente líquida “está consentâneo como realidade local”.

E.1 – ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS.

- Contas não disponíveis à população em geral, violando o disposto no artigo 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

- Inobservância da divulgação, na página eletrônica do município, de todo o conteúdo previsto no artigo 48, “caput”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sustenta que há absoluta transparência não só nas contas municipais “como em todas as contas e papéis que estão à disposição permanente da população”.

E.2 – LIVROS E REGISTROS.

- Detectadas algumas diferenças nos lançamentos de receitas de transferências de impostos, do FPM e de royalties;

- Falhas nos registros das despesas com recursos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

próprios e oriundos do FUNDEB, incorrendo em equívocos nas informações prestadas ao Sistema AUDESP.

Informa que foi determinada a regularização imediata dos apontamentos.

E.3.1 - QUADRO DE PESSOAL

E.3.1.1 - CARGOS EM COMISSÃO.

- Existência de cargos em comissão sem as características exigidas pela Constituição Federal, de direção, chefia e assessoramento (artigo 37, inciso V). Sustenta não haver irregularidade no fato de funcionário comissionado exercer funções de natureza permanente; alega ser comum na administração a utilização da fórmula “designação” para atender necessidades do serviço público. A designação não é forma, modo ou meio de provimento, nem é investidura no sentido técnico; é mera substituição. E esta não gera direito adquirido à permanência. É caracterizada pela precariedade. Durará enquanto permanecerem as condições de fato existentes no ato da designação ou enquanto assim entender a Administração. Não altera o regime jurídico do servidor. Em face disso, designado servidor para responder por cargo ou emprego vago, tecnicamente esse cargo permanecerá vago, sem titular, podendo para ele ser nomeado candidato aprovado em concurso. Assim, não há infringência ao inciso II do art. 37 da Constituição Federal quando um servidor comissionado é designado para responder por qualquer cargo ou função da estrutura administrativa.

E.3.1.2 - GRATIFICAÇÕES.

- Concessão de gratificações por Regime Especial de Trabalho e de nível universitário, com valores excessivos. O responsável alega, em síntese, que a gratificação por Regime Especial de Trabalho foi criada por lei para atender as necessidades da atividade-meio “sua concessão é impessoal e feita em razão exclusiva do trabalho”.

E.5 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL.

- **Instruções nº 02/08:** Gestão Fiscal, documentos enviados intempestivamente (Acessório 1/AGF) e não envio da planilha-Cadastro Eletrônico de Obras, referente ao 2º semestre. Informa que foi determinado o cumprimento integral das Instruções nº 02/2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- **Recomendações:** cumprimento parcial das recomendações feitas no parecer das contas do exercício de 2008.

A equipe técnica apurou ainda os seguintes resultados:

APLICAÇÃO NO ENSINO	27,44%
DESPESAS COM FUNDEB	100,00%
MAGISTÉRIO - FUNDEB	65,02%
DESPESAS COM PESSOAL	41,73%
APLICAÇÃO NA SAÚDE	20,07%
SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO	3,26%

ATJ (fls. 114/120) manifesta-se pela emissão de Parecer Favorável às contas do Prefeito do município de Populina.

Pareceres dos três últimos exercícios:

- Exercício de 2009 - TC 0142/026/09 - Parecer Favorável;
- Exercício de 2008 - TC 1677/026/08 - Parecer Favorável;
- Exercício de 2007 - TC 2148/026/07 - Parecer Desfavorável.

É o relatório.

GCECR
THM



VOTO

APLICAÇÃO NO ENSINO	27,44%
DESPESAS COM FUNDEB	100,00%
MAGISTÉRIO – FUNDEB	65,02%
DESPESAS COM PESSOAL	41,73%
APLICAÇÃO NA SAÚDE	20,07%
SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO	3,26%

Os autos revelam a observância do limite estabelecido pelo artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com a aplicação de 20,07% das receitas de impostos nas ações e serviços públicos de saúde; de igual forma, nota-se o atendimento ao disposto no artigo 20, inciso III, alínea "b" da Lei de Responsabilidade Fiscal - despendidos 41,73% da receita corrente líquida com pessoal ativo e inativo do município.

Com o investimento de 27,44% das receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino a origem cumpriu as disposições contidas no artigo 212 da Constituição Federal.

Satisfeita ainda a regra do artigo 21, "caput", da Lei nº 11.494 de 20.06.2007 em face da utilização dos recursos do FUNDEB no exercício de 2010 e da parcela residual até março de 2011; além disso, foram aplicados 65,02% dos valores do Fundo na remuneração dos profissionais do magistério, em cumprimento ao disposto no artigo 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Conforme consignado no item B.4 do laudo técnico o município não possuía obrigações relativas ao passivo judicial no exercício de 2010, tampouco pendências de períodos anteriores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

A execução orçamentária revelou-se superavitária (3,26%); de outro norte o resultado financeiro apresentou déficit de R\$ 270.807,11, superior àquele apurado no exercício anterior (R\$ 137.666,02); não obstante, conforme destacado pela Assessoria Técnica, a maior parte do passivo financeiro é composta por restos a pagar não processados; desta forma, nota-se que as despesas efetivamente processadas, da ordem de R\$ 133.908,36, possuíam disponibilidade financeira a suportá-las (R\$ 634.099,53).

A remuneração dos agentes políticos ocorreu no limite da Lei de fixação nº 1.169, de 06 de junho de 2008; os autos também indicam regular recolhimento dos encargos sociais.

Os repasses ao Legislativo foram efetuados em conformidade com o disposto no § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal; demais, a origem promoveu a aplicação dos recursos advindos da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico - CIDE de acordo com a Lei Federal nº 10.336/01. Registre-se que o órgão não obteve receita decorrente de multas de trânsito.

A Prefeitura apresentou satisfatórias justificativas para o tratado no item B.2.3 - ordem cronológica de pagamento; bem assim, o responsável anunciou a adoção de providências ante as questionadas divergências nos registros de receitas e despesas, consoante indicado no item E.2 do relatório - livros e registros.

Demais apontamentos do laudo técnico não apresentam gravidade suficiente para comprometer os demonstrativos em exame; não obstante, a Unidade Regional de Fernandópolis, mediante ofício, recomendará ao Executivo para que adote medidas regularizadoras em face do indicado nos itens A.1 - Planejamento das Políticas Públicas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

B.1.5 - dívida ativa - eficiência no recebimento; B.1.8 - fiscalização das receitas; B.2 - Lei de Responsabilidade Fiscal - análise do cumprimento das metas fiscais, de receita, de despesa e de resultado primário; B.3.1 - ensino - abertura de conta bancária específica para a movimentação da parcela diferida do Fundeb; B.3.3.3 - royalties - movimentação em conta bancária vinculada; B.5.3 - despesas ocorridas mediante processos de adiantamento - adoção de lei reguladora e observância da formalização das prestações de contas; C.6.2 - plano municipal de saneamento básico; E.1 - cumprimento das exigências dispostas nos artigos 48 "caput" e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal; E.3.1.1 - cargos em comissão; E.3.1.2 - gratificações e E.5 - atendimento às Instruções e recomendações do Tribunal.

Nestas circunstâncias, voto pela emissão de **Parecer Favorável às contas do Prefeito do Município de Populina, exercício de 2010**, excetuando-se os atos porventura pendentes de apreciação.

GCECR
THM