



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

08-05-12

CFA

90 TC-002833/026/10

Prefeitura Municipal: Guapiaçu.

Exercício: 2010.

Prefeito: Maria Ivanete Hernandez Vetorasso.

Acompanham: TC-002833/126/10 e TC-000065/008/11.

1. RELATÓRIO

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

1.2 O relatório (fls. 7/59) da inspeção *in loco* pela Unidade Regional de São José do Rio Preto apontou:

a) Planejamento das Políticas Públicas (fls. 8/13) - Autorização ao Executivo, pela Lei Orçamentária Anual (LOA, Lei municipal 1.620/09), para abertura de créditos adicionais, inicialmente até o limite, excessivo, de 25% da receita orçada, posteriormente alterado para 30%, pela Lei municipal 1.683 de 10-11-10.

b) Avaliação dos Programas Governamentais (fls. 13/17) - A metodologia aplicada para os indicadores dos programas e das ações de governo não permite aferir os quantitativos priorizados e realizados.

c) Execução Orçamentária (fls. 18/22) - Descumprimento, na elaboração da peça orçamentária, dos artigos 29 e 30 da Lei 4.320/64, c/c o artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Divergências no valor das receitas, entre o valor estabelecido na LOA e os registrados nas peças contábeis e nas informações ao Sistema AUDESP, descumprindo os princípios da transparência (LRF, artigo 1º, § 1º) e da evidência contábil (Lei 4.320/64, artigo 83). Abertura de créditos suplementares em valor superior ao autorizado em Lei (qual seja, de 25% da receita orçada) até a data da promulgação da Lei municipal 1.683, que aumentou o limite para até 30%, descumprindo o artigo 167, V, da Constituição. Atribuição de efeitos retroativos ao início do exercício à Lei municipal 1.683, editada no 6º bimestre, que aumentou o limite da autorização para abertura de créditos. Alterações do orçamento anual mediante abertura de créditos suplementares e remanejamentos, no percentual de 61,08% da despesa orçada, indicando falha no planejamento orçamentário, em afronta ao artigo 1º, § 1º, da LRF. Abertura de créditos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

adicionais com invocação de excesso de arrecadação inexistente, descumprindo o artigo 43, *caput* e § 3º, da Lei 4.320/64. Realização de despesas acima da capacidade de arrecadação, gerando déficit orçamentário e financeiro.

d) Saldo Financeiro do Exercício (fl. 23) - Redução em relação ao ano anterior.

e) Capacidade de Pagamento com Recursos do Ativo Disponível e Créditos de Curto Prazo (fls. 24/25) - Insuficiência de recursos do ativo disponível para pagamento da dívida de curto prazo. Redução da capacidade de solvência em relação ao exercício anterior.

f) Resultado Patrimonial (fl. 26) - Redução em relação ao exercício anterior.

g) Dívida Ativa - (fls. 26/29) - Percentual de arrecadação inferior à média dos Municípios da mesma Unidade Regional. Divergência entre o valor registrado nas peças contábeis e os apresentados pela Coordenadoria Tributária, descumprindo os princípios da transparência (LRF, artigo 1º, § 1º) e da evidenciação contábil (Lei 4.320/64, artigo 83).

h) Restos a Pagar (fl. 29) - Aumento de 108,96% do estoque, em relação ao exercício anterior.

i) Fiscalização das Receitas (fl. 31) - Registro inadequado da receita oriunda da alienação de ativos, descumprindo os princípios da transparência (LRF, artigo 1º, § 1º) e da evidenciação contábil (Lei 4.320/64, artigo 83).

j) Metas Fiscais (fl. 35) - Previsão, pela LOA, de meta de resultado primário inferior à estabelecida na LDO.

k) Ordem Cronológica de Pagamentos (fl. 37) - Descumprimento, evidenciado pela falta de pagamento de despesas inscritas em restos a pagar em exercícios anteriores.

l) Despesas com o Ensino (fls. 37/40) - Indevida inclusão, no cálculo de investimentos no setor, de despesas com merenda escolar.

m) Tesouraria (fl. 44) Movimentação financeira em instituições bancárias não oficiais, descumprindo o artigo 164, § 3º, da Constituição.

n) Concessão de Direito de Uso de Imóveis (fl. 47) - Irregularidades nas concessões.

o) Plano Municipal de Saneamento Básico (fl. 49) - Falta de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, nos termos dos artigos 11, 17 e 19 da Lei 11.445/07.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

p) Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 52/54) - Descumprimento do prazo para entrega de informações ao Sistema AUDESP. Atendimento parcial das recomendações expedidas pelo Tribunal ao ensejo da apreciação das contas dos dois últimos exercícios.

1.3 Acompanham os autos o expediente TC-000065/008/11 (fl. 52), ofício (n. 67/11) da Justiça do Trabalho de São José do Rio Preto, encaminhando cópia da sentença proferida nos autos de processo (0089400- 65.2006.5.15.0133-RTOrd) movido contra o Município de Guapiaçu por Rildo Rodrigues Goulart, admitido pelo Município para exercer funções de professor de teatro, de 17-02-01 a 15-10-04, sem registro em carteira e sem ter recebido verbas rescisórias. A Fiscalização do Tribunal constatou que o Município foi condenado a recolher apenas os depósitos fundários, agora já efetivados. Análise complementar, por amostragem, não apurou a existência de outras situações análogas.

1.4 A Senhora Prefeita ofereceu defesa (fls. 62/89) e documentos (fls. 90/117), sustentando:

a) Planejamento das Políticas Públicas e (c) Execução Orçamentária (fls. 65/72) - A proposta do orçamento é formulada um ano e meio antes do final do exercício a que se refere; assim é desarrazoado exigir do Município precisão na estimativa do que virá a ser efetivamente realizado, ainda que tenha utilizado a melhor técnica de planejamento orçamentário. Após a edição da LRF, os resultados e os números orçados devem ser avaliados em conjunto com outras situações, ampliando-se as análises a promover. O resultado orçamentário apurado pela Fiscalização do Tribunal contrasta apenas as receitas em face das despesas empenhadas acrescida do repasse financeiro efetuado a Câmara Municipal. A abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação não verificado e as alterações orçamentárias levaram em conta convênios com outras esferas de governo (União e Estado). Causa estranheza o apontamento de "*registros contábeis divergentes*", tendo em vista que, segundo informações colhidas no Sistema AUDESP, o Município obteve resultado favorável (doc. 10), o que afasta qualquer possibilidade de falha cometida pela Administração Municipal.

b) Avaliação dos Programas Governamentais (fls. 72/73) - Os "indicadores" e as "metas" constituem novidade na análise das contas. Assim, os servidores têm dificuldade para estabelecer e quantificar esses dados. A situação é



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

grave sobretudo nos municípios pequenos, que dispõem de estrutura administrativa limitada. A situação somente será regularizada com o tempo, a experiência e a possibilidade de dispor de informações seguras.

c) Execução Orçamentária - v. alínea "a", *supra*.

d) Saldo Financeiro do Exercício (fl. 74) - A Fiscalização do Tribunal "*provavelmente*" se equivocou ao apontar situação desfavorável em comparação ao ativo financeiro do ano anterior.

e) Capacidade de Pagamento com Recursos do Ativo Disponível (fls. 74/75) - A deficiência não compromete irremediavelmente as finanças municipais; ao contrário, evidencia situações fortuitas e passageiras.

f) Resultado Patrimonial (fls. 76/77) - A redução do resultado não é relevante e já foi afastada, diante do resultado apresentado pelo Sistema AUDESP.

g) Dívida Ativa (fls. 77/79) - A Prefeitura promoveu inscrições e cobranças, recorrendo a todos os meios legais possíveis para satisfação dos créditos inscritos. Por enquanto, em relação ao exercício anterior, os valores inscritos tiveram uma evolução de 23,95% e os valores recebidos, de 47,71%. A divergência de valores decorreu da existência de dois lançamentos de inscrição por estorno de cancelamento, conforme ficha do razão da conta, os quais não constaram da declaração da Coordenadoria Tributária, conforme ficha anexa (doc. 15).

h) Restos a Pagar (fls. 79/80) - O aumento do estoque de restos a pagar de um exercício para outro não pode ser considerado falha da Administração. Do saldo registrado no balanço patrimonial, 70,11% se refere a recursos que devem se originar em outras esferas de governo.

i) Fiscalização das Receitas (fls. 80/81) - A "Fiscalização da Receita" apresenta, no Sistema AUDESP, "*resultado favorável*", conforme relatório gerencial nele obtido (doc. 16).

j) Meta de Resultado Primário (fls. 81/82) - o demonstrativo do resultado primário extraído do Sistema AUDESP, traz, como previsão inicial, o valor de R\$ 1.490.364,84, que não é muito diferente do previsto na LDO (R\$ 739.976,00). Traz, também, o resultado primário realizado de R\$24.998,71, demonstrando que o Município obteve resultado primário positivo.

k) Ordem Cronológica de Pagamentos (fls. 82/83) - Ordem cronológica de pagamentos e restos a pagar são conceitos distintos. A ordem cronológica de pagamentos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

refere-se à liquidação e pagamento dos empenhos respeitando a ordem de apresentação; os restos a pagar relacionam-se às despesas empenhadas e não pagas até o final do exercício. Portanto, não é possível afirmar a ocorrência de quebra da ordem cronológica pela simples existência de restos a pagar. Alguns empenhos podem ter sido liquidados e pagos conforme sua apresentação, enquanto outros empenhos se transformam em restos a pagar sem ocorrência de quebra da ordem cronológica.

l) Despesas com o Ensino (fls. 83/84) - Mesmo depois dos ajustes promovidos pela Fiscalização, o Município continuou cumprindo todos os limites constitucionais e legais de investimento no setor.

m) Tesouraria (fls. 84/85) - As contas bancárias mantidas nas instituições financeiras não oficiais se destinam apenas ao recebimento de tributos, imediatamente transferidos para a conta movimento.

n) Concessão de Direito de Uso de Imóveis (fl. 85) - Foram tomadas providências para regularização das falhas apontadas.

o) Plano Municipal de Saneamento Básico (fls. 85/86) - Embora o Município não disponha do Plano, obteve resultado favorável na análise, pelo Sistema AUDESP, da execução dos serviços de saneamento básico e coleta e disposição final de resíduos sólidos.

p) Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 87/88) - Serão adotadas providências para eliminar as falhas apontadas.

1.5 Sob a ótica de sua atuação, a Unidade de Economia da Assessoria Técnica opinou (fls. 121/127) pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas. Disse que "*o desequilíbrio orçamentário do exercício... representado pelo déficit de 5,06% das receitas arrecadadas localizou-se nas despesas de capital, vide fls. 18 e 23 e que os recursos financeiros para a cobertura da dívida de curto prazo ficaria a cargo do governo federal, não onerando o tesouro municipal*". Acrescentou que o resultado financeiro de 11,47% em relação à receita corrente líquida (RCL) pode ser considerado aceitável, pois não houve comprometimento da execução orçamentário-financeira do exercício seguinte. Demais disso, "*com base no exame realizado nas Demonstrações Contábeis é possível concluir como sendo razoáveis os índices de solidez e economia e das finanças do Município*".

No mesmo sentido manifestou-se a Unidade Jurídica (fls. 128/130) e a ilustre Chefia do órgão (fl. 131).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

1.6 Consta dos autos que o Município destinou ao ensino 32,40%¹ da receita de impostos, cumprindo o artigo 212 da Constituição (fl. 38). Também atendeu ao artigo 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT-CF), pois no período utilizou 72,51% dos recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica. Igualmente deu concreta vigência ao artigo 21 da Lei 11.494/07, pois aplicou no exercício a totalidade dos recursos oriundos do FUNDEB.

Em ações e serviços da saúde, o Município empregou 21,40%² da receita de impostos, cumprindo o artigo 77, III, do ADCT-CF (fls. 40/41).

A despesa com pessoal correspondeu a 44,04%³ (fl. 37) da receita corrente líquida do Município, ficando no limite de que trata o artigo 20, III, "b", da LRF (54%).

O exercício registrou déficit orçamentário, já ajustado pela Fiscalização (fl. 22), de 5,06%, correspondente a R\$1.840.822,99 (fl. 22). Houve déficit financeiro⁴ de R\$792.705,87, maior que o anterior, de R\$

¹ Demonstrativo das Despesas com Ensino (fl. 38):

	Valor - R\$	%
Receita de Impostos e Transferências	25.340.390,77	
Despesas com Recursos Próprios FUNDEB	8.209.805,78	32,40%
Total das Transferências + Rendimentos	7.094.491,81	100,00%
Despesas com Profissionais do Magistério	5.143.924,30	72,51%
Demais Despesas	2.380.395,18	33,55%
Total das Despesas com FUNDEB	7.524.319,48	106,07%

² Demonstrativo da Aplicação de Recursos na Saúde (fls. 40/41)

	Valor-R\$
Receita de Impostos	25.254.428,65
Valor Aplicado em Ações e Serviços de Saúde	5.403.364,32
Índice Apurado	21,40%

³ Demonstrativo das Despesas com Pessoal (fl. 37)
Limite Prudencial - 95% de 54% = 51,30%

Período	Dezembro/09	Abril/10	Agosto/10	Dezembro/10
% Permitido	54	54	54	54
Gastos com Pessoal	13.244.287,77	13.567.533,76	14.414.172,22	15.305.737,56
RCL	28.249.651,21	30.927.145,58	33.141.800,38	34.752.877,30
	46,88	43,87	43,49	44,04

⁴ Dados de fl. 24 do relatório da Fiscalização:

SITUAÇÃO FINANCEIRA

	Ativo Financeiro R\$	Passivo Financeiro R\$	Resultado R\$
2009	1.758.205,54	1.922.332,07	(164.126,53)
2010	3.191.994,10	3.984.699,97	(792.705,87)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

164.126,53 (fl. 24). O estoque de restos a pagar (fl. 29) foi de R\$1.285.627,65 (processados) e R\$2.679.689,97 (não processados) e, em 2009, de R\$1.263.920,63 (processados) e R\$633.765,90 (não processados), demonstrando acréscimo no total e, sobretudo, em relação aos processados.

O estoque da dívida ativa era, ao final do período em exame, de R\$5.449.941,55 e, no anterior, de R\$ 4.554.237,26 (crescimento de 19,67%). Foram recebidos no exercício R\$424.445,33, apenas 9,32% do estoque (fl. 28).

A Prefeitura apresentava, ao final do exercício, boa capacidade de pagamento; para cada R\$1,00 da dívida de curto prazo, dispunha de disponibilidades e créditos de curto prazo de R\$0,80 em 31-12-10 e, em 31-12-09, de R\$0,91 (fl. 24).

O endividamento de curto prazo era, em 31-12-09, de R\$1.922.332,07, e ao final do exercício em exame, de R\$ 3.984.699,97 (fl. 24), aumento de 107,28%. Na dívida de longo prazo, a Prefeitura apresentou, no final de 2010, saldo de R\$234.471,90 e, em 31-12-09, de R\$470.227,11 (decréscimo de 50,13%). Portanto, o endividamento total do Município, ao final do período, era de R\$ 4.219.171,87, que representa 12,14% da receita corrente líquida (R\$ 34.752.877,30, cf. fl. 35).

Os recursos recebidos a título de multas de trânsito foram devidamente aplicados nos termos do artigo 320 da Lei n. 9.503/97 (Código Nacional de Trânsito⁵), sendo regularmente repassada a quantia equivalente a 5% ao FUNSET nos termos do parágrafo único do artigo 320 do mesmo diploma legal (fl. 42).

As receitas da CIDE (contribuição de intervenção no domínio econômico) recebidas no ano foram aplicadas nos termos dos artigos 1º-A e 1º-B da Lei 10.336, de 2001, restando em conta vinculada R\$179,17 (fl. 42).

As receitas de *royalties* foram aplicadas nos termos dos artigos 8º da Lei 7.990/89 e 24 do Decreto 1/91 (fl. 42). O Município não recebeu *royalties* provenientes de recursos hídricos para geração de energia.

⁵ Demonstrativo da Aplicação das Multas de Trânsito (fl. 41)

	Valor-R\$
Saldo do Exercício Anterior	8.066,60
Rendimentos de Aplicações Financeiras	87,78
Valor Arrecadado no Exercício	12.091,42
Valor Aplicado no Exercício	15.715,20
Saldo no Final do Exercício	4.530,60



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

O Município depositou em conta vinculada a quantia de R\$17.679,72 referente a precatórios e requisitórios de baixa monta incidentes no exercício (fl. 42).

Os recolhimentos dos "encargos sociais" concernentes aos servidores (INSS, FGTS e PASEP), foram encontrados em ordem (fl. 44).

As contribuições dos "servidores e do Ente" foram regularmente encaminhadas ao FUNDO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE GUAPIAÇU, cujas contas anuais do exercício de 2010 foram tratadas nos autos TC-000350/008/11⁶ (fls. 44 e 52).

Os subsídios da Prefeita e do Vice-Prefeito foram fixados pela Lei municipal n. 1.520, de 09-07-08 e os pagamentos se processaram de forma regular (fl. 44).

Os gastos com publicidade oficial representaram R\$132.340,00 (fl. 44).

O Município observou o limite constitucional nos repasses à Câmara dos Vereadores. O valor repassado correspondeu a 6,97% da receita tributária ampliada do exercício de 2009⁷, observando o limite fixado pelo artigo 29-A da Constituição (fl. 45).

1.7 Pareceres anteriores:

2007: favorável, publicado no DOE de 09-07-09 (TC-002441/026/07, fl. 132).

2008: favorável, publicado no DOE de 09-04-10 (TC-001970/026/08, fl. 133).

2009: favorável, publicado no DOE de 07-12-10 (TC-000435/026/09, fl. 134).

2. VOTO

2.1 Os autos demonstram (item 1.6, supra) que o Município cumpriu os limites constitucionais e legais de aplicação no ensino (Constituição, artigo 212; ADCT-CF, artigo 60, XII e artigo 21 da Lei n. 11.494/07) e na saúde (ADCT-CF, artigo 77), bem como de despesas com o pessoal (LRF, artigo 20, III, "b") e de repasses à Câmara Municipal (Constituição, artigo 29-A, I).

Apurou-se, ainda, que o Município cumpriu os

⁶ TC-000350/008/11, de minha Relatoria, pendentes de julgamento.

⁷

Receita Tributária Ampliada:	R\$21.557.676,03
Valor repassado à Câmara Municipal	R\$..1.502.839,49



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

dispositivos legais relativos à destinação dos recursos oriundos de multas de trânsito, da CIDE e de *royalties*.

Além disso, substantivamente foi atendida a legislação incidente a respeito de precatórios, encargos sociais, repasses previdenciários e subsídios dos agentes políticos.

2.2 De outra parte, os resultados econômico-financeiros não comprometem as contas, como destacado nas manifestações dos órgãos técnicos desta Corte, em especial da Unidade de Economia da Assessoria Técnica. Os déficits orçamentário e financeiro ficaram em patamares aceitáveis.

Em suma, o que se apura é que a gestão produziu resultados financeiro e orçamentário deficitários, mas perfeitamente administráveis nas circunstâncias do caso concreto, bem como que diminuiu o endividamento de longo prazo e manteve cobertura para os restos a pagar processados⁸.

Ademais, realizou, no período, investimentos em valor correspondente a 3,48% da RCL (fl. 55).

Acresce que, conforme dados obtidos no Sistema AUDESP, a situação apresentada nas contas de 2011, tratadas no TC-001305/026/11 sob a superior relatoria do E. Conselheiro ROBSON MARINHO é a seguinte:

Resultado Orçamentário Superavitário:	R\$1.960.801,50
Resultado Financeiro Deficitário:	(R\$1.307.015,32)
Restos a Pagar Processados e Não Processados:	R\$2.872.961,72

Confirmados esses números, há que admitir que em 2011 a Prefeitura reverteu o resultado orçamentário deficitário apresentado em 2010, enquanto o déficit financeiro e o estoque de restos a pagar são menores que os apurados em 31-12-10 (R\$ 792.705,87 e R\$ 3.965.317,62). Essa constatação mostra que, embora não exemplares, as contas de 2010 não comprometeram a situação econômico-financeira do Município.

Nesse contexto, cabe apenas recomendar ao Prefeito Municipal que continue se esforçando para a produção de resultados financeiros superavitários.

2.3 Como se verifica, as questões mais relevantes na análise das contas anuais do Município estão em ordem.

As demais críticas formuladas em relação aos

⁸

Disponibilidade financeira	R\$ 1.473.732,19
Restos a pagar:	<u>R\$ 1.285.627,65</u>
Suficiência financeira	R\$ 188.104,44.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

itens "Planejamento das Políticas Públicas", "Avaliação dos Programas Governamentais", "Execução Orçamentária", "Resultado Patrimonial", "Dívida Ativa", "Fiscalização das Receitas", "Metas Fiscais", "Ordem Cronológica de Pagamentos", "Despesas com o Ensino", "Concessão de Direito de Uso de Imóveis", "Plano Municipal de Saneamento Básico" e "Instruções e Recomendações do Tribunal" estão bem caracterizadas no relatório da Fiscalização e não foram elididas pela defesa. Mas elas não impediram que o Município cumprisse os limites constitucionais e legais de despesas, nem comprometeram gravemente o equilíbrio das contas. Implicam apenas ressalvas e recomendações.

2.4 Nos termos das Instruções desta Corte constituem objeto de processos próprios os auxílios e subvenções concedidos pela Prefeitura (TC-001276/008/11, TC-001277/008/11, TC-001278/008/11, TC-001279/008/11, TC-001280/008/11, TC-001281/008/11, TC-001282/008/11 e TC-001283/008/11), as admissões de pessoal efetivadas no exercício (TC-001284/008/11, TC-001285/008/11 e TC-001286/008/11) e a concessão de aposentadorias e pensões (TC-001297/008/11 e 001296/008/11).

O processo acessório TC-002833/126/10 (acompanhamento da gestão fiscal), bem como o expediente TC-00065/008/11, serviram de subsídio para o exame das contas e foram comentados no relatório da equipe de Fiscalização. Devem, portanto, permanecer apensados a estes autos.

2.5 Diante do exposto, voto pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas em exame, sem prejuízos das ressalvas e recomendações constantes do corpo deste voto.

Determino que o processo acessório TC-002833/126/10 e o expediente TC-00065/008/11 permaneçam apensados a estes autos.

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

Sala das Sessões, 08 de maio de 2012.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO