



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

12-06-12

CFA

=====

87 TC-002969/026/10

Prefeitura Municipal: Borebi.

Exercício: 2010.

Prefeito: Antonio Carlos Vaca.

Advogados: Flávia Maria Palavéri, Janaína de Souza Cantarelli, Adriana Albertino Rodrigues e outros.

Acompanham: TC-002969/126/10, TC-035996/026/10 e TC-026572/026/11.

=====

1. RELATÓRIO

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

1.2 O relatório da inspeção pela Unidade Regional de Bauru - UR-2 (fls. 13/84) apontou:

a) Planejamento das Políticas Públicas (fls. 14/16) - Falta de compatibilidade entre as ações e programas previstos no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como entre as metas fiscais estipuladas na LDO e na LOA. Falta de previsão, na LDO, de critérios para concessão de repasses ao terceiro setor. Autorização ao Executivo, pela LOA, para abertura de créditos suplementares em percentual superior ao da inflação prevista para o período. Falta de previsão orçamentária e de despesas relacionadas à proteção da criança e do adolescente.

b) Índices de Desempenho Operacional (fls. 17/19) - Índices de mães adolescentes e de mortalidade da população acima dos 60 anos superiores à média da região. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) inferior à média da região e aos obtidos em 2007. Perda de 70 posições no quesito "longevidade" do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS).

c) Avaliação dos Programas Governamentais (fl. 22) - Os programas e ações priorizadas na LOA não atingiram os indicadores/metas idealizados.

d) Resultado Geral da Execução Orçamentária (fl. 25) - Déficit de 2,07%, suportado pelo superávit financeiro do exercício anterior.

e) Ordem Cronológica de Pagamentos (fl. 46) - Descumprimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

f) Despesas com o Ensino (fls. 46/55) - Divergência dos dados enviados ao Sistema AUDESP e os registrados na contabilidade da Prefeitura. Indevida inclusão, no cálculo de investimento no setor, de despesas impróprias, algumas contabilizadas inadequadamente. Desvio de finalidade de prédio, construído para escola e utilizado para abrigar a sede da Prefeitura. Ausência, no Plano de Carreira do Magistério, de previsão do piso salarial nacional.

g) Despesas com Saúde (fls. 55/57) - Divergência entre os dados enviados ao Sistema AUDESP e a contabilidade do Órgão. O Fundo Municipal da Saúde (FMS) não movimenta seus recursos em conta bancária própria. Falta de elaboração do Plano Municipal de Saúde (FMS) e, portanto, de definição dos quantitativos físicos e financeiros das ações e programas do setor. Composição do Conselho Municipal de Saúde (CMS) sem observância da Resolução n. 333/03 do Conselho Nacional (CNS).

h) Despesas com Recursos Oriundos de Royalties (fls. 58/59) - Lançamento do saldo não aplicado a crédito na conta movimento da Prefeitura, gerando desvio de finalidade na aplicação da parcela não utilizada em 2010.

i) Encargos Sociais (fl. 60) - Pagamentos em atraso do PASEP, gerando multa.

j) Subsídios dos Agentes Políticos (fls. 60/61) - Fixação dos subsídios por Resolução. Revisão geral anual mediante Decreto do Executivo, contrariando o artigo 37, X, da Constituição.

k) Despesas Mediante Adiantamentos (fls. 61/62) - Irregularidades formais.

l) Bens Patrimoniais (fls. 62/63) - Divergência entre o valor registrado no inventário e a Contabilidade da Prefeitura. Falta de levantamento geral dos bens móveis.

m) Licitações e Contratos (fls. 63/68) - Falta de adequada informação ao Sistema AUDESP sobre as licitações realizadas. Diversas irregularidades nos processos licitatórios. Falhas nas informações ao Sistema AUDESP sobre dispensas/inexigibilidades de licitações. Infração ao artigo 25, III, da Lei n. 8666/93. Irregularidade na publicação dos contratos. Descumprimento do artigo 61, parágrafo único, da Lei n. 8666/93.

n) Plano Municipal de Saneamento Básico (fl. 71) - Inexistência.

o) Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (fl. 71) - Inexistência.

p) Pessoal (fls. 74/77) - Cargos impropriamente em comissão, contrariando o artigo 37, V, da Constituição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Descumprimento, em relação ao estágio probatório dos servidores, do artigo 41, § 4º, da Constituição.

q) Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 79/80) - Descumprimento dos dispositivos legais atinentes ao controle interno. Atraso na remessa de informações ao Sistema AUDESP e prestação de informações não fidedignas. Cumprimento parcial às recomendações do Tribunal.

1.3 Acompanham os autos os expedientes:

a) TC-35996/026/10 - O Eminentíssimo Dr. 2º Promotor de Justiça de Lençóis Paulista solicita informações sobre os cargos em comissão da Prefeitura.

O assunto foi abordado no relatório da Fiscalização (fls. 74/77), registrando que, em 31-12-10 (cf. quadro de fls. 385/387, Anexo II), o Município contava com 37 cargos em comissão (29 ocupados, um deles com o servidor afastado, e oito vagos). Os cargos em comissão foram criados pelas Leis municipais n. 3/93, 37/93, 89/97, 147/00, 221/04, 228/05, 286/07, 325/09, 337/09 e 379/10, que não especificaram as atribuições correspondentes e tampouco se reportaram a outra lei, regulamento ou estatuto que as definam; constam apenas a função e o padrão de vencimento, conforme declaração (fls. 389, Anexo II). A nomenclatura do cargo permite uma primeira avaliação sobre se cargos envolvem, ou não, atribuições de direção, chefia e assessoramento (artigo 37, V, da Constituição); no quadro elaborado pela Fiscalização (fls. 75/76), na situação de 31-12-10, os cargos ocupados não parecem possuir os atributos exigidos pela Constituição. Foi constatada ainda, a dupla ocupação do cargo de Chefe do Almoxarifado, figurando como contratados Antonio Vicenti Guisini e Aparecido Donizete dos Santos, nomeados pelos Decretos 5/94 e 071-B/08 e mantidos na atual Administração. Tal situação foi gerada pelo afastamento de Guisini, em licença-saúde desde 18-11-05. A Fiscalização concluiu pela necessidade de ajustes na forma de provimento dos cargos.

b) TC-26572/026/11 - A Justiça do Trabalho comunica que, na ação n. 0000359-97.2010.5.15.0149-RO, proposta por Luiz Carlos do Nascimento contra o Município, há notícia de irregular contratação de servidores sem concurso público, após a Constituição de 1988. A Fiscalização verificou que as admissões ocorridas em 2010 foram precedidas de concurso público ou processo seletivo e estão sendo analisadas em processos específicos desta Corte de Contas. Segundo declaração da Prefeitura (fl. 392, Anexo II), desde a emancipação do Município (em 1993) e até 31-12-10, não consta no quadro de pessoal a admissão de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

servidores sem concurso público, beneficiados pela estabilidade constitucional prevista no ADCT-CF de 1988. As análises efetuadas por amostragem na folha de pagamento dos servidores do Executivo, em 2010, não apuraram irregularidades.

1.4 O Senhor Prefeito ofereceu justificativas (fls. 99/148) e documentos (pastas anexas), sustentando:

a) Planejamento das Políticas Públicas - No PPA, constou, no Anexo II, o Programa n. 10 ("Parques e Jardins"), com indicação, para o exercício, da reforma da Praça da Matriz (doc. 1). No Anexo III, a referida obra foi programada somente para 2013, no valor de R\$100.000,00. No exercício de 2010 não foi incluído custo para o programa, quer na LDO (doc. 2), quer na LOA (doc. 3). A transmissão pela Prefeitura e pela Câmara dos dados para o sistema AUDESP ocorreu de forma correta. O único quadro que apresentou inconsistência foi o Anexo de Metas Fiscais da LDO (receita e despesa), que é digitado em separado e não integra o programa da LDO (doc. 5). A Prefeitura corrigiu o projeto da LDO para 2012 (doc. 6). Além de todos os créditos terem sido abertos com o devido amparo legal, não houve extrapolação do percentual previsto na LOA; as aberturas de créditos ocorreram em percentual menor que o previsto (23,68%), conforme demonstrativo (doc. 7). O Município, pela Lei n. 332/09, regulamentou a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e criou o Conselho Municipal, cujas despesas foram suportadas, em 2010, pelo Fundo Municipal de Assistência Social (docs. 8 e 9).

b) Índices de Desempenho Operacional - A Prefeitura tem tomado providências para melhorar os índices (doc. 11).

c) Avaliação dos Programas Governamentais - Os percentuais atingidos pela Prefeitura chegam perto da perfeição, não havendo irregularidade capaz de macular as contas (doc. 13).

d) Execução Orçamentária - O déficit foi coberto pelo saldo financeiro do ano anterior, não havendo, portanto, irregularidade (doc. 14).

e) Ordem Cronológica de Pagamentos - As anotações não comprometem as contas; implicam apenas recomendação.

f) Despesas com o Ensino - Inexistem divergências nos dados (docs. 16 e 16-A). A exclusão das despesas com utensílios para a cozinha das escolas é indevido, pois se referem a equipamentos para funcionamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

da cozinha da creche. Como consta da Lei municipal 364, de 15-09-10 (doc. 18), foi autorizada a alteração de finalidade de prédio escolar, que passou a sediar a Prefeitura, em caráter temporário, não cabendo falar em desvio de finalidade. Como consta do artigo 18, da Lei n. 222/04 (doc. 19) - Estatuto do Magistério do Município, há previsão do piso salarial dos professores municipais.

g) Despesas com Saúde - O apontamento de divergências entre os dados do AUDESP e os da Contabilidade decorre, a exemplo do que acontece com as despesas do ensino, de equívoco da Fiscalização. A exclusão de despesas do cálculo de investimento do Setor não impediu o cumprimento do mínimo constitucional. O FMS movimenta seus recursos em contas bancárias específicas, conforme relação anexa (doc. 20). Foi elaborado o PMS, contemplando os quantitativos físicos e financeiros. O Município adotou a determinação da Resolução n. 333/03 do CNS quanto à distribuição de vagas do CMS (doc. 23).

h) Despesas com Receitas de Royalties - A Prefeitura observou a finalidade vinculada nas despesas com recursos de royalties. O balancete de receita e o demonstrativo de movimentação das contas correntes de 2010 comprovam que não houve afronta ao artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Não houve desvio; o investimento está sendo feito na infraestrutura básica da cidade.

i) Encargos Sociais - Houve atraso no pagamento de algumas parcelas devido ao acúmulo de serviços do setor competente (doc. 28).

j) Subsídios dos Agentes Políticos - O valor dos subsídios seria o mesmo, por Lei ou Resolução; trata-se, pois, de mera formalidade. Os valores pagos aos agentes políticos respeitaram os valores fixados.

k) Despesas Mediante Adiantamento - Todas as contas de adiantamento foram prestadas corretamente, nos termos da legislação.

l) Bens Patrimoniais - O cadastro de bens móveis será atualizado.

m) Licitações e Contratos - Os apontamentos a respeito dos pregões se referem a deslizes formais, que estão sendo regularizados. A aprovação dos projetos está no despacho autorizante da licitação. O convite é procedimento singelo e de menor formalidade, característica que se opõe aos apontamentos da Fiscalização; mesmo assim, essas falhas doravante serão evitadas. As falhas no único leilão realizado e na tomada de preços n. 1/10 também estão sendo regularizadas. Nos casos apontados, a inexigibilidade de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

licitação é patente, pois as empresas possuem carta de exclusividade dos artistas, como consta dos pareceres anexos (docs.37 e 38). Realmente ocorreram atrasos em algumas publicações referentes a licitações, mas eles não serão repetidos. A publicação do instrumento contratual foi feita no jornal local, "Correio Regional", veículo contratado pela Prefeitura para divulgar seus atos oficiais; a Administração ficará atenta para que a falha não mais ocorra.

n) Plano Municipal de Saneamento Básico e Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - - A Prefeitura tomará providências para criação dos Planos.

o) Pessoal - As contratações para cargos em comissão estão previstas em lei. O Município não agiu com dolo, procurando burlar o concurso público. Apenas procurou prover os cargos com pessoas identificadas com eles e de sua confiança, pois têm grande importância para a perfeita atuação da Administração. Quanto ao apontamento de que há dupla ocupação do cargo de Chefe de Almoxarifado, tal fato se deu porque um deles está afastado por motivo de doença há mais de quinze anos e o INSS não concede sua aposentadoria. Foi regularizado o estágio probatório dos servidores com a edição da Lei municipal n. 410/11 (doc. 39) e do Decreto n. 103/11 (doc. 40).

p) Instruções e Recomendações do Tribunal - Não há mais atraso na remessa de informações ao Sistema AUDESP. A Administração se esforça ao máximo para atender as Instruções e Recomendações do Tribunal, o que só não acontece em raros casos de impossibilidade absoluta, principalmente pela falta de tempo hábil.

1.5 Sob o enfoque econômico-financeiro, a Assessoria Técnica (fls. 149/154) considerou equilibradas as contas; o resultado negativo da execução orçamentária (R\$229.952,49, 2,07%) foi integralmente coberto pelo superávit financeiro anterior (R\$655.707,14). No exercício, houve superávit financeiro (R\$425.754,65) e econômico R\$934.434,08.

A Assessoria Jurídica (fls.155/160), a Chefia do órgão técnico (fl.161) e a digna SDG (fls.162/164) opinaram pela emissão de parecer favorável. Acrescentaram que a situação dos cargos de provimento em comissão merece recomendações, a exemplo do decidido nas contas de 2009 (TC-571/026/10).

1.6 Os autos informam que o Município aplicou no ensino 25,05% das receitas de impostos, cumprindo o artigo 212 da Constituição. Também atendeu ao artigo 60, XII, do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADCT-CF, destinando 60,18% dos recursos do FUNDEB na remuneração do Magistério na educação básica. Investiu a totalidade desses recursos durante o exercício, como exige o § 2º do artigo 21 da Lei n. 11.494/07 (fls.46/55).

Na saúde, o Município concentrou 20,53% da receita de impostos, cumprindo o artigo 77, III, do ADCT-CF (fls. 55/57).

As despesas com pessoal corresponderam a 51,09% das receitas correntes, atendendo o artigo 20, III, "b", da LRF (fl.45).

A receita prevista foi de R\$10.385.400,00, a realizada de R\$11.774.049,73 e a receita corrente líquida de R\$10.168.670,41.

O exercício apresentou déficit orçamentário de 2,07%, inteiramente coberto pelo superávit financeiro anterior (fls. 13 e 168). O resultado financeiro¹ apresentou superávit de R\$425.754,65 e, em 2009, de R\$ 655.707,14. O estoque de restos a pagar foi de R\$947.934,46 e, em 2009, de R\$338.402,12 (fl.35). O estoque da dívida ativa foi de R\$239.355,00 e, em 2009, de R\$211.461,61 (fl. 31).

1.7 Pareceres anteriores:

2007: favorável, com recomendações (TC-2577/026/07, publicado em 21-03-09).

2008: favorável, com ressalvas e recomendações (TC-2106/026/08, publicado em 09-06-10).

2009: favorável, com recomendações (TC-000571/026/09, publicado em 18-06-11).

2. VOTO

2.1 Os autos informam (cf. item 1.6, *retro*) que o Município cumpriu os limites constitucionais e legais de aplicação no ensino (Constituição, artigo 212, ADCT, artigo 60, XII e Lei Federal n. 11.494/07, § 2º do artigo 21), na saúde (ADCT, artigo 77) e em despesas com o pessoal (LRF, artigo 20, III, "b").

O resultado da execução orçamentária apresentou

¹ Dados de fl.28 do relatório da fiscalização:

SITUAÇÃO FINANCEIRA			
	Ativo Financeiro R\$	Passivo Financeiro R\$	Resultado R\$
2009	1.000.540,12	344.832,98	655.707,14
2010	1.386.722,25	960.967,60	425.754,65



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

déficit de 2,07% (R\$229.952,49), que em nada prejudicou o equilíbrio das contas, eis que inteiramente absorvido pelo saldo financeiro do exercício anterior, de R\$655.707,14. Foram positivos os resultados, financeiro (R\$425.754,65) e econômico (R\$1.789.789,84) do período (fls. 30 e 168).

A Fiscalização não formulou crítica à situação dos encargos sociais (INSS, FGTS e PASEP), com exceção do pagamento com atraso do PASEP (fl. 60).

O subsídio do Prefeito, embora fixado por Resolução, quando a Constituição prevê edição de lei em sentido estrito, não extrapolou os limites incidentes. E, o Vice-Prefeito assumiu o cargo em comissão de Coordenador de Transportes e optou pela correspondente remuneração (fl. 61).

2.2 Consoante se verifica, as questões mais relevantes na análise das contas, sob a ótica dos princípios de unidade e universalidade se apresentam em termos de receber parecer favorável desta Corte.

2.3 As demais falhas substantivamente não foram elididas. Aliás, várias delas foram admitidas pela defesa, por vezes com o anúncio de providências regularizadoras.

Mas elas não formam, por sua natureza substantivamente formal e quantidade, conjunto suficiente para comprometer a totalidade das contas. Implicam apenas ressalvas e recomendações.

2.4 Nos termos das Instruções deste Tribunal, os repasses ao terceiro setor estão sendo analisados em processo específico (fl.72).

Também em processos próprios foram tratadas as admissões de servidores, em decorrência de concurso público e por prazo determinado (fl.74).

2.5 Os expedientes anexo, TC-35996/026/10 e TC 26572/026/11 (cf. item 1.3, retro) e o acessório TC-2969/126/10 (acompanhamento da gestão fiscal), também anexo, tratam de assuntos abordados no relatório da Fiscalização e serviram de subsídio para o exame das contas. Devem, portanto, permanecer apensados a estes autos.

2.6 Diante do exposto, voto pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas, com ressalva das falhas subsistentes apontadas nos itens "Planejamento das Políticas Públicas", "Índices de Desempenho Operacional", "Avaliação dos Programas Governamentais", "Ordem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Cronológica de Pagamentos", "Despesas com o Ensino", "Despesas com Saúde", "Despesas com Recursos de *Royalties*", "Encargos Sociais", "Subsídios dos Agentes Políticos", "Despesas Mediante Adiantamentos", "Bens Patrimoniais", "Licitações e Contratos" "Plano Municipal de Saneamento Básico", "Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos", "Pessoal", e "Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal", cuja efetiva regularização recomendo, com o alerta de que, na reincidência, poderão conduzir emissão da parecer desfavorável às contas, nos termos do princípio que está na raiz do artigo 33, § 1º, da Lei Complementar estadual n 709/93.

Em atenção ao ofício mencionado no item 1.3, *supra*, oficie-se ao Eminentíssimo Doutor 2º Promotor de Lençóis Paulista, encaminhando cópia de fls. 74/77 do relatório da Fiscalização, bem como de fls. 385/387 do Anexo II.

Determino que os expedientes TC-35996/026/10 e TC-26572/026/11 e o acessório 2969/126/10 permaneçam apensados a estes autos.

A Fiscalização verificará, na próxima inspeção, a efetiva implantação das providências anunciadas pelo responsável.

2.7 Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Sala das Sessões, 12 de junho de 2012.

CLAUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO