



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

11-09-12

CFA

=====

70 TC-002434/026/10

Prefeitura Municipal: Cajamar.

Exercício: 2010.

Prefeito: Daniel Ferreira da Fonseca.

Advogados: Carla Cristina Paschoalotte Rossi e outros.

Acompanham: TC-002434/126/10, TC-031847/026/10, TC-031848/026/10, TC-031849/026/10, TC-031733/026/10, TC-022638/026/10, TC-022639/026/10, TC-022640/026/10, TC-038861/026/10, TC-038862/026/10 e TC-026746/026/11.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Os autos tratam das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAMAR**, exercício de 2010.

1.2 O relatório (fls. 79/158) da inspeção *in loco* promovida pela 10ª Diretoria de Fiscalização apontou:

a) Planejamento das Políticas Públicas (fls. 80/81) - A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não foi acompanhada de Anexos de Metas Fiscais com previsão de diminuição do estoque da dívida de curto e longo prazo, como prescreve o artigo 4º, §§ 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LDO e a LOA (Lei Orçamentária Anual) autorizaram o Executivo a abrir créditos suplementares até o valor correspondente a 50% da despesa orçada, percentual alterado para 60% pela Lei n. 1.412 de 12-11-10.

b) Avaliação dos Programas Governamentais (fls. 89/90) – O relatório de atividades não permite aferir o grau de cumprimento de metas/ indicadores do exercício, em razão da falta de estimativa de quantitativos a realizar e de justificativas (vg, “atendimento médico, hospitalar e ambulatorial”, “vigilância da saúde”).

c) Execução Orçamentária (fls. 91/95) – Déficit orçamentário, no exercício, de 5,59%.

d) Restos a Pagar (fl. 102) – Aumento de 52,73% do estoque, em relação ao exercício anterior, passando de R\$24.981.155,46 para R\$ 38.152.868,69. Em 31-05-11 subsistia saldo de R\$6.441.125,49.

e) Meta de Resultado Primário (fl. 111) – Apuração de meta, com dados da receita arrecadada e da despesa realizada no exercício, superior à prevista na LOA. Cotejando o resultado primário realizado (R\$4.567.658,32) com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

o resultado ajustado previsto na LOA, de -R\$28.571.720,65, o índice é de 115,99%.

f) Despesas de Pessoal (fls. 113/114) – Falta de inclusão, no cálculo da despesa, do valor de R\$1.969.442,48, correspondente ao PASEP.

g) Ordem Cronológica de Pagamentos (fls. 114/115) - Descumprimento.

h) Despesas com o Ensino (fls. 115/119) – Indevida inclusão, no cálculo do investimento no setor, de restos a pagar não quitados até 31-01-2011, no valor de R\$191.923,49. Informação ao Tribunal (Sistema AUDESP) de saldo incorreto do exercício anterior, referente à conta “Salário Educação”.

i) Receita de Royalties (fl. 127) – Falta de movimentação em conta vinculada, ensejando desvio de finalidade, combatido pelo artigo 8º, parágrafo único, da LRF.

j) Despesas com Precatórios (fls. 127/129) - Saldo a pagar, no regime especial, de R\$25.898,36.

k) Encargos Sociais (fls. 130/131) – Atraso no recolhimento das contribuições devidas ao Regime Próprio de Previdência Social, registrando-se em 31-12-10 débito de R\$49.765.824,29.

l) Outras Despesas (fls. 132/135) - Despesas em regime de adiantamento: aquisição, previsível, de materiais de papelaria, sem licitação, em infração aos artigos 37, XXI, da Constituição, 2º da Lei n. 8.666/93 e 2º do Decreto municipal n. 4.033/09; recolhimento de saldo de adiantamento (prestação de contas n. 2122/10) em desacordo com o artigo 23, § 1º, do Decreto municipal n. 4.033/09; prestações de contas de adiantamento (prestação de contas ns.: 2122/10, 1000/10 e 973/10) em desacordo com o artigo 25 do Decreto municipal n. 4.033/09. Despesas com publicidade e propaganda: divergência entre o valor informado ao Sistema AUDESP (R\$ 4.000,00) e as despesas reconhecidas na mesma rubrica (R\$341.323,78).

m) Almoxarifado (fls. 135/136) - Desabastecimento do almoxarifado central, gerando despesas no regime de adiantamento. Marcas de infiltração de água nas paredes do almoxarifado da merenda escolar.

n) Bens Patrimoniais (fl. 136) - Divergência entre o valor total dos bens móveis e imóveis apurado pela Divisão de Patrimônio e o valor registrado no balanço patrimonial da Prefeitura.

o) Licitações e Contratos (fls. 138/140) - Falhas de Instrução: assinatura de editais pelo pregoeiro (pregões presenciais ns. 38/10, 45/10, 49/10 e 51/10), descumprindo os artigos 40, § 1º, da Lei n. 8.666/93 e 9º da Lei n. 10.520/02; aditamento contratual no convite 37/10, indicando planejamento inadequado e atingindo valor superior ao limite previsto no artigo 8º da Lei n.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

8.666/93 para essa modalidade de licitação. Descumprimento, em contratos, do artigo 55 da Lei n. 8.666/93.

p) Abastecimento e Distribuição de Água (fl. 143) – Inexistência de contrato em vigor no exercício em exame.

q) Coleta e Tratamento de Esgoto (fl. 143) – Inexistência de contrato em vigor no exercício em exame. O Município não realiza tratamento de esgoto.

r) Plano Municipal de Saneamento Básico (fl. 144) – Inexistência do Plano Municipal de Saneamento Básico de que tratam os artigos 11, 17 e 19 da Lei n. 11.445/07.

s) Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (fl. 144) – Inexistência do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de que trata o artigo 18 da Lei n. 12.305/10.

t) Repasses Recebidos (fls. 145/146) - A Prefeitura não quitou os termos de rescisão e parcelamento dos convênios SEP/CAR n. 027/97, SEP/CAR n. 334/98 e SEP/CAR n. 445/98.

u) Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 149/151) – Atraso na remessa de informações ao Tribunal (Sistema AUDESP).

1.3 Acompanham os autos os expedientes:

a) TC-22638/026/10, TC-31848/026/10, TC-38862/026/10, TC-22639/026/10, TC-31849/026/10 e TC-38861/026/10 – Declarações do Prefeito Municipal, para fins de operação de créditos junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento, através da Nossa Caixa Desenvolvimento – Agência de Fomento do Estado de São Paulo, de R\$1.400.000,00 para obras de pavimentação asfáltica (TCs-22638, 31848 e 38862) e de R\$3.000.000,00 para execução do Programa de Intervenções Viárias – PROVIAS, para aquisição de caminhões (TCs-22639, 31849/026/10 e 38861/026/10).

b) TC-22640/026/10 e TC-31847/026/10 – Declaração do Prefeito Municipal, para fins de operação de crédito de R\$2.292.300,00 junto à Caixa Econômica Federal, destinada à execução do Programa de Modernização da Administração Tributária – PMAT.

c) TC-26746/026/11 – Versa sobre irregularidades no pregão presencial n. 27/09 e decorrente contrato para fornecimento, por 12 meses, de gêneros alimentícios para a merenda escolar da rede municipal de educação, tendo em conta o não pagamento de várias notas fiscais (total de R\$76.516,00). Alega a empresa contratada que, apesar de várias tentativas, não conseguiu receber seu crédito.

d) TC-31733/026/10 - A Itambé – Divisão de Condomínios, Administradora da Associação Anhanguera Parque Empresarial encaminha cópia



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

do processo n. 8419/08 e de solicitação endereçada ao Ministério Público, acerca da correção do negócio jurídico perpetrado pela Prefeitura, concernente à permuta de área pública com área privada, alegando que tal procedimento gerou imensos problemas aos proprietários industriais do local. Aduz que a Lei Municipal n. 1258/07, que autorizou a permuta das áreas, além de ilegal, causou problemas aos proprietários industriais do local, pois enclausurou área industrial do Condomínio. A Fiscalização informou que Prefeitura indeferiu o pedido administrativo e que até junho de 2011 ela não havia efetivado a permuta da área pública, objeto da Lei municipal n. 1258/07 e contestada no processo administrativo.

1.4 O Senhor Prefeito ofereceu justificativas (fls. 170/192) e documentos (fls. 194/316), sustentando:

a) Planejamento das Políticas Públicas (fls. 170/171) - O Anexo de Metas Fiscais foi elaborado conforme previsto no artigo 4º, §§ 1º e 2º, da LRF. Não houve previsão de diminuição do estoque da dívida porque as correções efetuadas constam dos termos de parcelamento das dívidas. Por prudência, foi estimada na LDO dívida com o INSS de R\$46.321.863,37.

b) Avaliação dos Programas Governamentais (fl. 171) - A avaliação dos programas governamentais na área da saúde se baseou nos indicadores constantes no Plano Municipal de Saúde, que foi entregue à Fiscalização. Nos exercícios vindouros, o Plano será aperfeiçoado.

c) Execução Orçamentária (fls. 171/172) – O balanço orçamentário indica execução orçamentária superavitária.

d) Restos a Pagar (fl. 172) - Até 31-01-11 (data considerada para fechamento do exercício anterior), foi paga a quantia de R\$20.224.111,57 relativa a restos a pagar (R\$24.371,50 de 2009; R\$20.199.740,07 de 2010, fls. 254/270). Assim, o saldo de restos a pagar em 31-01-11 era de R\$ 17.928.757,12, abaixo do apurado no ano anterior (R\$24.981.155,46), representando significativa redução do estoque.

e) Meta de Resultado Primário (fl. 172): Conforme resultado primário do 6º bimestre de 2010, o resultado previsto foi de (R\$12.389.376,81), valor divergente do apontado pela Fiscalização, de (R\$28.571.720,65). A divergência entre o resultado primário realizado (R\$4.567.557,41) e o previsto decorreu de suplementações realizadas durante o exercício.

f) Despesas de Pessoal (fls. 172/173) - Mesmo com a inclusão do valor relativo ao PASEP (R\$1.969.442,38), o total da despesa não superaria o limite previsto no art. 20, III, da LRF.

g) Ordem Cronológica de Pagamentos (fl. 173) – O débito com a JOFEGÊ PAVIMENTAÇÃO E CONSTRUÇÃO se relaciona a convênio com a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Secretaria do Estado de Planejamento de São Paulo, para pavimentação asfáltica e infraestrutura urbana. A nota fiscal n. 071105, de R\$537.433,75 corresponde à contrapartida financeira do Município. No processo de pagamento, erroneamente a despesa foi vinculada ao repasse estadual. Quando constatada a falha, o exercício já estava encerrado, passando a despesa a integrar restos a pagar, quitados em 08-02-11. Quanto à MDPM PROMOÇÕES ARTÍSTICAS LTDA. embora o vencimento estivesse datado de 1º-01-10, a nota fiscal 68 foi extraviada pelo prestador de serviços dando entrada na Contabilidade da Prefeitura no dia 15-01-10, sendo paga em 12-02-10, ou seja, no prazo de 30 dias, não havendo, no entanto, reprogramação no vencimento da nota de empenho. Quanto ao crédito da CONSTRULOUVER CONSTRUÇÕES LTDA., a nota de empenho 4232/1 foi datada de 12-02-10, mesma data do vencimento, ou seja, houve falha na elaboração do empenho com relação à data de vencimento, que seria até 12-03-10, data em que o pagamento foi realizado. Quanto à LEWALE ENGENHARIA PROJETOS E CONSTRUÇÕES, a nota fiscal 56, de R\$147.001,44, corresponde à nota de empenho 6519/1, de 20-10-10, cujo vencimento erroneamente fora lançado como 30-10-10, pois o contrato não menciona a condição de pagamento e, por decisão administrativa, se considera como até 30 dias da emissão, podendo ser sido pago entre 20-10-10 e 20-11-10; o pagamento ocorreu em 28-10-10.

h) Despesas com o Ensino (fl. 174) – Apesar da glosa de R\$ 191.923,49, o Município cumpriu os artigos 212 da Constituição, 60, XII, do ADCT-CF e artigo 21 da Lei n. 11.494/07. O saldo da conta salário educação em 31-12-10 era de R\$876.338,05, comprovando a regularização da falha apontada.

i) Receita de Royalties (fl. 174) – O fato de o Município não movimentar em conta vinculada as receitas dos *royalties* não significa que houve desvio de finalidade. A Prefeitura pagou despesas de pavimentação asfáltica, abastecimento e tratamento de água e energia elétrica com esses recursos. Em 2011 eles foram movimentados em conta vinculada.

j) Despesas com Precatórios (fls. 174/175) – A Emenda Constitucional n. 62/09 gerou muitas dúvidas quanto a sua aplicação. Em decorrência do Comunicado n. 24/2010 do TJSP (encaminhado via e-mail no último dia de trabalho antes do recesso de final de ano), constatou-se que deveria ter sido incluído no valor do depósito anual, a parcela 2011. Referido comunicado é confuso e houve necessidade de esclarecimento com o funcionário da Diretoria de Execução de Precatórios do TJSP - DEPRE. Depois desse contacto, foi depositada, em 05-01-11, a quantia de R\$ 27.748,24 (fls. 287/288).

k) Encargos Sociais (fls. 175/176): O valor de R\$49.765.842,29 corresponde ao saldo total parcelado junto ao INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

SOCIAL DOS SERVIDORES DE CAJAMAR - IPSSC em 31-12-10. Os pagamentos previstos estão sendo realizados pela Prefeitura.

l) Outras Despesas (fls. 176/178) – A realização de despesas previsíveis pelo regime de adiantamento Despesas realizadas sob o regime de adiantamento se justificam porque, na realização de cursos de formação e montagem das salas de atendimento educacional especializado – AEE, a Diretoria de Educação se deparou com a necessidade de materiais não disponibilizados no almoxarifado. Os serviços de terceiros apontados se referem a encadernações, a montagem de portfólios e a recarga de cartuchos para uso da Diretoria e Divisão de Alimentação Escolar. Já foram adotadas providências para aprimorar a administração dos materiais, evitando sua aquisição através de adiantamento. O recolhimento de saldos de adiantamentos em desacordo com o Decreto municipal, na prestação de contas n. 2122, ocorreu porque alguns materiais locados, necessários à realização de evento público, foram danificados ou extraviados, impondo sua reposição; o atraso no recolhimento do saldo ocorreu porque havia a possibilidade de ser indenizado o locador. Nas prestações de contas ns. 1000 e 973 a utilização dos recursos foi conforme aos critérios normativos e não houve prejuízo ao erário, mesmo porque não havia saldo a restituir. Os Responsáveis por adiantamento foram cientificados da necessidade de cumprimento das normas, mesmo quando não existir valor a restituir aos cofres públicos. A divergência apontada no valor das despesas com publicidade e propaganda se deu pelo fato de que os empenhos não foram classificados corretamente no código (88) de despesas adequado Levantamento específico do Departamento de Contabilidade apurou que o valor correto dessas despesas, no exercício, foi de R\$ 341.323,78.

m) Almoxarifado (fls. 178/180) - Não houve desabastecimento do Almoxarifado Central. O Município vem privilegiando o sistema de registro de preços (Decreto n. 4062 de 04-01-10) diante de suas vantagens, especialmente a disponibilização de espaço de Almoxarifado, a diminuição dos custos de seguro e armazenamento e a eliminação do risco de vencimento de prazos de validade. Assim, a Administração optou por reduzir estoques, obtendo as vantagens mencionadas. A mudança está em fase de implantação e casos isolados de desabastecimento durante a transição do sistema foram solucionados através do regime de adiantamento foram solucionados, não devendo se repetir nos subsequentes.

n) Patrimônio (fl. 181) - Em 2011, foi criada a Comissão Especial de Levantamento e Reavaliação do Patrimônio Mobiliário e Imobiliário, cujos trabalhos estão em andamento para eliminar a divergência apurada na conciliação entre patrimônio e contabilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

o) Licitações e Contratos (fls. 181/189) - A assinatura de editais pelo pregoeiro não constitui afronta à lei, tanto que, em outras modalidades de licitação, é possível assinatura pela Comissão de Licitações (cf. Lei n. 8666/93, artigo 40). De todo modo esse procedimento já foi alterado pela Diretoria responsável. No convite n. 37/10, para pavimentação e recuperação de vias, o projeto previa com exatidão custos, prazos, dotações e demais peculiaridades das obras; mesmo assim, para realizá-las foi necessária operação de tráfego especial, desviando o trânsito para ruas paralelas; isso ocasionou rápida deterioração das vias secundárias, demandando correção imediata, sob pena de transtornos à população. Considerando que os custos de nova licitação para corrigir os problemas gerados pelo desvio do trânsito trariam prejuízos à população e que a Contratada já dispunha de equipamentos, mão de obra e materiais no local, podendo realizar os trabalhos acrescidos por preço muito vantajoso para a Administração, a Prefeitura optou por aditar o contrato, observando o limite legal. A inobservância, em alguns contratos, do artigo 55, XII, da Lei n. 8.666/93 é erro formal, pontual, facilmente superável, e não trouxe prejuízo às contratações, embora demande correção;

p) Abastecimento e Distribuição de Água - Coleta e Tratamento de Esgoto (fls. 189/190) – A partir da aprovação do Plano Municipal de Saneamento Básico (em fase final de conclusão), será possível firmar novo contrato de concessão dos serviços. Cajamar está situada na região metropolitana de São Paulo, motivo pelo qual se entendeu que a titularidade de tais serviços é do Estado, sendo provável que o contrato venha a ser firmado também com a SABESP. Embora o contrato inicial esteja vencido, prevê possibilidade de prorrogação. Como o novo contrato também deverá ser celebrado com a própria SABESP, não há prejuízo para a população, já que o serviço continua a ser prestado, enquanto as novas cláusulas contratuais são negociadas.

q) Plano Municipal de Saneamento Básico - Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (fls. 190/191) - O Plano Municipal de Saneamento Básico está em fase final de conclusão; as audiências públicas de que trata a Lei n. 11.445/07 já foram realizadas. O conteúdo mínimo do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, de que trata a Lei n. 12.305/10, tem relação estreita com a vertente de resíduos sólidos do Plano de Saneamento e está na mesma situação mencionada no item anterior.

r) Repasses Recebidos (fl. 191): Os termos de rescisão e parcelamento são objeto de discussão judicial em decorrência de a análise da Diretoria Municipal de Negócios Jurídicos ter constatado que os débitos estão prescritos, face à omissão da Fazenda Estadual em propor medida para receber



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

seus créditos. A Prefeitura aguarda decisão judicial a respeito da prescrição para adotar a medida cabível.

s) instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 191/192) - Alguns documentos, como balancetes consolidados mensais, foram entregues com o atraso. Para remessa dos mesmos são necessários arquivos do Regime Próprio de Previdência (IPSSC) e da Câmara Municipal. O arquivo do Legislativo não sempre foi armazenado em tempo hábil, o que dificultou o cumprimento do prazo pela Prefeitura.

1.5 A Unidade Econômica da Assessoria Técnica (fls. 318/319) opinou, quanto ao aspecto estritamente econômico-financeiro, pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas, à vista do resultado negativo do balanço e do déficit financeiro apurado. Entende que as justificativas apresentadas, com relação ao descompasso na execução orçamentária e à piora dos resultados, não podem prosperar, já que o Município caminhou na contramão do equilíbrio previsto no artigo 1º, §1º, da LRF. Ressalva as principais irregularidades existentes: (a) a LOA autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de 50% do total da despesa fixada, valor muito elevado, pois permite grande alteração do orçamento; (b) o resultado ajustado da execução orçamentária identifica déficit de 5,59%, (R\$ 13.152.341,64); (c) déficit financeiro de R\$29.215.645,25, demonstrado piora do índice de liquidez em comparação ao exercício anterior; (d) ao final do exercício, o Município não apresentou disponibilidade financeira para cobertura de restos a pagar (que cresceram 52,73% em relação ao exercício anterior).

Pelos mesmos motivos, a Unidade Jurídica (fls. 320/323) também propôs a emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas. Sugeriu, ainda, severa recomendação ao Senhor Prefeito de bem cumprir a Lei de Licitações, bem como a instrução complementar, em autos próprios, do convite n. 29/10 e do decorrente contrato. Propôs, ainda, recomendação de que sejam eliminadas as impropriedades encontradas nos itens Ensino, Ordem Cronológica de Pagamentos, Adiantamentos, Almoxarifado, Bens Patrimoniais, Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e "Receita de *Royalties*", Quanto aos precatórios, recomenda que a Prefeitura cumpra com rigor o artigo 97, II, §1º, do ADCT-CF.

A Chefia do órgão técnico (fl. 324) acompanhou o entendimento de suas Unidades especializadas.

1.6 A digna SDG (fls. 325/327) também se manifestou pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas, tendo em vista o elevado déficit orçamentário, de 5,59%, equivalente a R\$ 13.152.341,64, que aumentou em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

100% o déficit financeiro oriundo do ano anterior, que passou de R\$ 15.550.925,12 para R\$ 29.215.645,25. Salienta que tal déficit, comparado à RCL mensal de R\$16.927.036,13, equivale a quase dois meses de arrecadação, correspondendo a 15% de toda a receita corrente do exercício, o que compromete futuros exercícios. Sustenta que esse déficit evidencia a falta de acompanhamento bimestral da evolução entre receitas e despesas, já que o Município não contingenciou gastos de modo a nivelar os ingressos e saídas de caixa para evitar desequilíbrios fiscais, apesar de ter sido alertado seis vezes por esta Corte. O Executivo deveria produzir superávit orçamentário, ainda que pequeno, para reverter a trajetória das contas e para reduzir, ainda que progressivamente, a dívida advinda de anos anteriores, o que não ocorreu. Por fim, observa a trajetória de sucessivos déficits de execução orçamentária nos exercícios de 2006 a 2010.

Destaca outras impropriedades que ensejam severas recomendações: o acréscimo de 44% no estoque da dívida ativa, passando de 29.399.996,55 em 2009 para R\$ 42.250.795,74 em 2010, equivalendo o saldo a 21% de toda a arrecadação municipal, cabendo ao Prefeito adotar medidas efetivas para sua diminuição. Ademais, deve a Prefeitura aplicar as receitas de *royalties* em estrita obediência à legislação pertinente, bem como manter esses recursos em conta corrente específica. Na terceirização dos contratos de saúde, a despesa unitária de R\$96,52 (50% maior que a média verificada nos demais municípios fiscalizados) indica onerosidade excessiva das contratações, cabendo a adoção de providências (de que a repactuação constitui exemplo).

1.7 Os autos informam o seguinte:

a) Apesar do excesso de arrecadação de R\$55.333.275,26 (30,73% da previsão inicial), houve déficit orçamentário, já ajustado, de R\$ 13.152.341,64, ou seja, de 5,59% da receita realizada. Os investimentos do exercício corresponderam (fl. 151) a 5,77% da receita corrente líquida (RCL). O resultado financeiro¹ correspondeu a déficit de R\$ 29.318.140,79, superior ao de 2009, de R\$16.653.627,57 (fls. 28/29 e 31/32 do Anexo); em decorrência, o índice de liquidez imediata diminuiu, de R\$0,41 para cada R\$1,00 da dívida, para R\$0,27 (fl. 96). O estoque da dívida ativa aumentou 43,71% em relação ao ano anterior (de R\$29.399.996,55 para R\$42.250.795,74); no exercício foram recebidos R\$4.346.625,71 correspondentes a 14,78% do estoque (fls. 99 e 101).

¹ Fls. 28/29 e 31/32 do Anexo:

	Ativo Financeiro (Disponível)	Passivo Circulante	Resultado (R\$)
2009	9.553.273,11	(26.206.900,68)	(16.653.627,57)
2010	10.817.967,27	(40.136.108,06)	(29.318.140,79)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

O endividamento de longo prazo era, em 31-12-09, de R\$ 117.313.042,62 e, um ano depois, de R\$117.470.891,41, acréscimo de 0,13% (fl. 104). No curto prazo, o Município devia, ao final de 2010, R\$ 38.152.868,69; em 31-12-09, o passivo era de R\$24.981.155,46, registrando, portanto, acréscimo de 52,73% (fl. 102).

b) A despesa com pessoal foi de 34,55% (fls. 113/114) da RCL, observando o limite de 54% previsto no artigo 20, III, b, da LRF.

c) O Município aplicou no ensino (fl. 116)25,84% das receitas de impostos, atendendo ao artigo 212 da Constituição. Também cumpriu o artigo 60, XII, do ADCT-CF, pois atribuiu 66,63% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.

d) À saúde, o Município destinou 18,04% da receita de impostos, cumprindo o artigo 77, III, do ADCT-CF (fl. 121).

e) As receitas da CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) foram aplicadas nas finalidades previstas nos artigos 1º-A e 1º-B da Lei n. 10.336/01, permanecendo em conta vinculada R\$ 102.131,67 (fl. 127). Os recursos recebidos a título de “multas de trânsito” foram aplicados nos termos do artigo 320 da Lei n. 9.503/97, sendo providenciado o repasse de 5% ao FUNSET nos termos do parágrafo único do mesmo preceito (fl. 126).

f) Os subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito foram fixados pela Lei Municipal n. 1293, de 1º-07-08, e os pagamentos se processaram de forma regular (fls. 131/132).

g) O Município observou o limite de repasses à Câmara dos Vereadores, previsto no artigo 29-A da Constituição. O percentual da receita tributária ampliada relativa ao exercício de 2009 repassado ao Legislativo correspondeu a 6,52% (fl. 137); a receita tributária ampliada foi de R\$ 126.279.620,19.

1.8 Pareceres anteriores:

2007 desfavorável, diante do descumprimento do artigo 212 da Constituição e da falta de adequado registro da dívida judicial (TC-2042/026/07, DOE de 12-11-09 e de 06-11-10).

2008 desfavorável, diante do desequilíbrio orçamentário, da violação ao art. 42 da LRF, do insuficiente investimento no ensino bem como da aplicação dos recursos oriundos do FUNDEB em percentual inferior ao mínimo obrigatório (TC-1571/026/08, DOE de 07-10-10 e 20-10-11).

2009 Desfavorável, diante do desequilíbrio financeiro e orçamentário (TC-36-026-09, DOE de 10-11-11).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2. VOTO

2.1 Os autos noticiam (cf. item 1.7) que o Município cumpriu os limites constitucionais e legais de aplicação na saúde (ADCT, artigo 77) e nas despesas com o pessoal (LRF, artigo 20, III, "b"). Igualmente informam que também cumpriu os limites constitucionais de aplicação total no ensino (Constituição, artigo 212), bem como de investimento de 60% dos recursos oriundos do FUNDEB na remuneração do Magistério (ADCT-CF, artigo 60, XII); foram destinados a essa finalidade 66,63% dos recursos mencionados.

Os autos mostram, ainda, que o Município recolheu ao INSS, ao Regime Próprio de Previdência e ao FGTS relativos ao exercício examinado (fl.130). Há, contudo, débito de valor elevado com o INSS e com o Regime Próprio de Previdência Própria, decorrente de parcelamentos anteriores, que vêm sendo cumpridos pela Prefeitura.

Apurou-se, ainda, que o Município efetuou repasses à Câmara Municipal observando o limite constitucional.

No que se refere aos precatórios judiciais, consta no relatório da Fiscalização que a Prefeitura deixou de depositar em c/c vinculada o valor de R\$ 25.898,36 (cf. fl. 128). A propósito, esclareceu o Município que a falha decorreu de dificuldade da Administração em bem compreender o Comunicado n. 24/2010, do E. Tribunal de Justiça. De todo modo, eliminadas as dúvidas, o valor (corrigido) veio a ser depositado em 05-01-11, perfazendo a quantia de R\$ 27.748,24 (fls.287/288).

Entendo que, nesse caso, as justificativas possam ser aceitas e recomendo à Prefeitura que observe com rigor o disposto na legislação vigente.

2.2 Contudo, os autos revelam situação grave, por si só suficiente para rejeição das contas. Elas se mostram absolutamente desequilibradas, com resultados econômicos altamente desfavoráveis, que são hábeis inclusive a comprometer os exercícios futuros.

Registro, então, que as contas dos dois anos anteriores já foram rejeitadas em razão dos maus resultados orçamentário e financeiro (cf. item 1.8, *supra*).

Nesse contexto, competia ao Prefeito adotar procedimentos de responsabilidade fiscal, evitando o desequilíbrio orçamentário das contas, para evitar o crescimento do já elevado passivo financeiro.

Havia boas condições para tanto.

A Fiscalização demonstrou (fls. 91/93) no exercício excesso de arrecadação de R\$55.333.275,26 (30,73% da receita prevista, de R\$ 180.057.700,00). Mas, ainda assim, apesar de arrecadar muito acima do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

previsto, a Administração voltou a produzir resultado deficitário na execução orçamentária, desta feita de R\$13.152.341,64 (5,59% da receita efetivamente arrecadada, de R\$ 235.390.975,26).

O déficit apurado piorou sensivelmente a situação constatada no ano anterior, considerada suficiente por esta Corte para emissão de parecer desfavorável às contas. A deficiência financeira aumentou, passando de R\$ 16.653.627,57 para R\$29.318.140,79, aumento de quase 80%.

O comportamento da Prefeitura é agravado, também pela circunstância de que, durante o exercício em exame, este Tribunal emitiu vários alertas ao Executivo Municipal² sobre a necessidade de regularização para afastar a péssima situação financeira que se instaurava, exatamente nos termos estipulado no artigo 59, § 1º, I, da LRF³. Mesmo assim, nenhuma providência adotou o Senhor Prefeito; nem mesmo o contingenciamento de créditos, medida expressamente prevista no artigo 9º da LRF para assegurar os princípios definidos pelo artigo 1º, § 1º, dessa mesma Lei Complementar Federal.

Em verdade, a falta de compromisso com a responsabilidade fiscal é crônica no Município.

É o que demonstram as competentes intervenções da Unidade de Economia da Assessoria Técnica (item 1.5) e da digna SDG (item 1.6). Foi isso, ainda, o que os sucessivos déficits orçamentários e os pareceres desta Corte seguidamente indicaram.

Exercício	Processo	Déficit	Parecer	Relator – E. Conselheiro
2006	2905/026/06	4,34%	Desfavorável	EDGARD CAMARGO RODRIGUES
2007	2042/026/07	1,07%	Desfavorável	RENATO MARTINS COSTA
2008	1571/026/08	8,99%	Desfavorável	EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
2009	0036/026/09	3,73%	Desfavorável	ANTONIO ROQUE CITADIN
2010	2434/026/10	5,59%	Pendente	DE MINHA RELATORIA

Como se verifica, o desequilíbrio entre receitas e despesas perdurou também em 2010 visto que a Administração, ao invés de revertê-lo, tratou de ampliá-lo, incorrendo, pela quinta vez consecutiva, em desequilíbrio

² Pesquisa no endereço eletrônico www.audesp.sp.gov.br/audesp/pesquisardocumento.do - Relatórios de Alertas de Acompanhamento de Gestão Fiscal - documentos ns. 861.771 e 829.742.

³ *Artigo 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:*

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

(...)

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no artigo 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do artigo 4º e no artigo 9º.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

fiscal.

A jurisprudência desta E. Corte não tolera a falta de controle sobre a execução orçamentária e o desrespeito a um dos pilares básicos da LRF, qual seja, a necessidade de reduzir o endividamento, a exemplo do decidido nos autos dos processos TC-002220/026/07, TC-002100/026/08, TC-002152/026/08, TC-002878/026/06 e TC-2597/026/07⁴.

2.3 Além dos números deficitários apresentados no âmbito orçamentário e financeiro, a gestão em apreço foi marcada por resultados negativos envolvendo outros indicadores, que, sem dúvida, corrobora a ausência de rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária.

O índice de liquidez imediata diminuiu em relação ao exercício de 2009, apresentando uma disponibilidade de R\$0,27 para cada real devido

⁴ TC-002220/026/07 – Prefeitura Municipal de Buri – Decisão 1ª Câmara em 06-10-09 – E. Relator Conselheiro **EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO** - *“Cumpra sempre lembrar que, consoante o §1º, do artigo 1º, da Lei Complementar n. 101/2000, “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”.* É evidente, logo, a nítida inobservância do preceito da responsabilidade fiscal por parte do Executivo Municipal, acarretando profundas perdas ao Erário”.

TC-002100/026/08 – Prefeitura Municipal de Tremembé – Decisão – E. Tribunal Pleno em 1º-12-10 - E. Relator Conselheiro **ROBSON MARINHO** - *Em relação aos resultados orçamentário e financeiro obtidos no período, conquanto tais aspectos não tenham grandes impactos nos futuros orçamentos, é fato inequívoco que o administrador deixou de realizar a gestão planejada e transparente dos recursos públicos, mediante cumprimento de metas de resultados entre receita e despesa, como consagra o contido no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Registro quanto a isso que esta Casa teve a preocupação, durante todo o exercício, de alertar o gestor sobre o descompasso na execução do orçamento. Relevar, portanto, tal impropriedade seria, no mínimo, prestigiar o gestor pelo não atendimento de determinações deste E. Tribunal.*

TC-002152/026/08 – Prefeitura Municipal de Estância Balneária de Ilha Comprida– Decisão E. Tribunal Pleno em 14-09-11– E. Relator Conselheiro **ANTONIO ROQUE CITADINI**.

TC-002878/026/06 – Prefeitura Municipal de Andradina – E. Tribunal Pleno em 29-07-09 e TC-002597/026/07 – Prefeitura Municipal de Novais – E. Tribunal Pleno em 11-03-09 ambos de minha Relatoria. *“Consoante constou do voto condutor do parecer recorrido, os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial deficitários, o aumento do endividamento tanto de curto como longo prazo, bem como a insuficiência financeira frente aos restos a pagar do Município, levam a concluir que a Prefeitura não deu cumprimento aos principais objetivos da LRF: a prevenção do déficit e a redução da dívida. Dessa forma, o Executivo realmente caminhou na contramão do equilíbrio preconizado pelo § 1º, do artigo 1º da LRF. E não se pode perder de vista que os resultados seriam ainda piores se o Município houvesse cumprido adequadamente o sistema constitucional de liquidação dos precatórios e o dever de recolher as contribuições previdenciárias”.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

quando no exercício anterior a variável era de R\$ 0,41 para cada R\$1,00 de dívida (fl. 96).

O estoque da dívida ativa aumentou em 43,71% em relação ao exercício anterior (passou de R\$29.399.996,55 em 2009 para R\$ 42.250.795,74), revelando que não foram bem atendidos os artigos 13 e 58 da LRF⁵.

Conclui-se, em suma, que a Prefeitura continua na contramão do disposto no artigo 1º, §1º da LRF⁶, uma vez que, no decorrer do exercício em exame, não adotou as providências necessárias para evitar o desequilíbrio das contas.

2.4 Outras impropriedades subsistem nas contas, nos itens “Planejamento das Políticas Públicas” (a limitação da autorização para abertura de créditos adicionais à inflação estimada para o período é medida de prudência fiscal que auxilia a evitar que o orçamento se torne peça de ficção e contribui para o equilíbrio das contas), “Avaliação dos Programas Governamentais”, “Despesas de Pessoal”, “Ordem Cronológica de Pagamentos”, “Despesas com o Ensino”, “Receita de *Royalties*”, “Despesas com Precatórios”, “Outras Despesas” (a Administração deve cumprir o disposto no Decreto Municipal n. 4033/09 assim como na Lei n. 8666/93), “Almoxarifado”, “Bens Patrimoniais”, “Licitações e Contratos” (a Administração deve cumprir com rigor o disposto na Lei n. 8666/93, evitando as falhas, já bem caracterizadas no relatório da fiscalização *in loco* em diversos pregões promovidos pela Administração Municipal), “Plano Municipal de Saneamento Básico”, “Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos”, “Repasse Recebidos” e “Instruções e Recomendações do Tribunal”, embora na hipótese realmente tenham gravidade reduzida e,

⁵ Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

⁶ Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

isoladas, pudessem ser relevadas, reforçam a conclusão desfavorável à aprovação das contas.

2.5 Nos termos das Instruções desta Corte, constituem objeto de processos próprios os auxílios e subvenções concedidos (TC-16769/026/11, TC-19923/026/11, TC-20257/026/11 e 23329/026/11). Também em processos próprios foram tratadas as admissões de pessoal (TC-19986/026/11, TC-19985/026/11, TC-32418/026/11, TC-19987/026/11, TC-19988/026/11, TC-22095/026/09, TC-35604/026/10 e 32270/026/10).

O processo acessório TC-2434/126/10 (acompanhamento da gestão fiscal) foi considerado na Fiscalização e serviu de subsídio para o exame das contas. Deve, portanto, permanecer apensado a estes autos.

2.6 Diante do exposto, acolho as manifestações convergentes da Assessoria Técnica (Economia, Jurídica, Chefia) e de SDG e voto pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas em exame.

Determino que os expedientes TC-2434/126/10, TC-022638/026/10, TC-031848/026/10, TC-038862/026/10, TC-022639/026/10, TC-031849/026/10, TC-038861/026/10, TC-022640/026/10, TC-031847/026/10, TC-026746/026/11 e TC-031733/026/10 permaneçam apensados a estes autos.

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

Sala das Sessões, 11 de setembro de 2012.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO