



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

11-09-12

CFA

=====

71 TC-002565/026/10

Prefeitura Municipal: Santópolis do Aguapeí.

Exercício: 2010.

Prefeito: Haroldo Alves Pio.

Advogados: Fátima Aparecida dos Santos e Juscimeira Nunes Machado.

Acompanha: TC-002565/126/10.

=====

1. RELATÓRIO

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

1.2 O relatório de inspeção *in loco* pela Fiscalização da Unidade Regional de Araçatuba (7/116) concluiu:

a) Planejamento de Políticas Públicas (fls. 8/12) - Divergências entre o Plano Plurianual (PPA) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), diante da falta de definições objetivas dos programas e ações de governo. Ausência de custos estimados, indicadores e metas físicas no PPA e LDO, que permitiriam avaliar a sua eficácia e efetividade. Previsão genérica, na LDO, de concessão de auxílios e subvenções. Autorização ao Executivo, pela LOA, para abertura de créditos suplementares até o percentual de 20% da receita orçada, superior ao da inflação estimada para o período. Previsão na LOA de transposição, transferência e remanejamento de recursos sem prévia autorização legislativa.

b) Índices de Desempenho Operacional (fls. 13/14) - Área da saúde: índices de mortalidade, na infância e na população entre 15 e 34 anos, superiores aos da Região de Governo e do Estado; índices de mortalidade da população de mais de 60 anos maior que o da região de governo; falta de programas específicos para melhorar os índices vitais da saúde.

c) Índice Paulista de Responsabilidade Social - (fl. 17) - Piora do IPRS nos quesitos "longevidade", "escolaridade" e "riqueza".

d) Avaliação dos Programas Governamentais (fls. 17/19) - Definição resumida dos programas e ações governamentais, não propiciando adequado entendimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Indicadores de programas com nomenclatura de ações de governo. Falta de adequada elaboração das metas físicas, impedindo a Fiscalização de avaliar os programas.

e) Resultado Geral da Execução Orçamentária (fls. 22/26) - Programação financeira (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, artigo 8º) e definição das metas bimestrais de arrecadação (LRF, art. 15) estáticas, sem nenhuma atualização e/ou acompanhamento no exercício. Alterações orçamentárias: abertura de créditos suplementares de R\$6.075.120,05, 81,39% da receita orçada, superando a autorização pela LOA (20%). Abertura de créditos suplementares (R\$1.064.370,05) com base no superávit de arrecadação no ano anterior, de apenas R\$ 514.306,54. Remanejamentos, transposições e transferências sem autorização legislativa; infração ao artigo 167, VI, da Constituição.

f) Fiscalização das Receitas (fls. 35/38) - Evasão de receitas, decorrente da incorreta apuração da base de cálculo para recolhimento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) relativo a obras de construção civil, excluindo o valor dos materiais utilizados e sem discriminação dos mesmos nas notas fiscais, em desacordo com os artigos 3º e seguintes da Lei municipal n. 961/03.

g) Renúncia de Receitas (fls. 38/39) - Descumprimento do artigo 14 da LRF em relação à renúncia de 50% de juros de mora e multas incidentes nos créditos da Fazenda Municipal, nos termos da Lei municipal n. 1240/10.

h) Fidedignidade dos Dados Contábeis (fls. 40/41) - Balanço financeiro: diferença na contabilização.

i) Despesas com Ensino (fls. 47/58) - Investimento no ensino de apenas 23,86 da receita de impostos, descumprindo a Constituição. Empenhos de despesas em unidade orçamentária do FUNDEB em valor superior ao das correspondentes disponibilidades financeiras. Indevida inclusão, no cálculo do investimento no ensino, de despesas com computáveis, com infração ao artigo 70 da LDB: aquisição de chuteiras e jogos de camisa de futebol e de bens permanentes para a cozinha piloto; pagamento de nutricionista; despesas com transporte de merenda escolar; despesas com transporte de universitários e de alunos estranhos à educação básica.

j) Despesas com Saúde (fls. 58/60) - Indevida inclusão, no cálculo de aplicação no setor, da despesa com aquisição de retroescavadeira utilizada no aterro sanitário; de saldo de restos a pagar não quitados até 31 de janeiro do ano seguinte; de repasse de subvenção à Entidade que não atende as diretrizes do artigo 16 da Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

4320/64. Plano de Saúde Municipal desprovido de cronograma físico-financeiro, não permitindo verificar o cumprimento das metas estabelecidas.

k) Encargos Sociais (fls. 65/67) - Imposição de dez autos de infração ao Município, pela Secretaria da Receita Federal, em decorrência de irregularidades no recolhimento de contribuições previdenciárias, bem como de um auto de infração decorrente de irregularidade no recolhimento da contribuição para o PIS/PASEP, demonstrando ineficiência do controle interno e inobservância aos princípios da eficiência e da economicidade.

l) Contratação de Empresa para Apuração de Contribuição Previdenciária Recolhida a Maior (fls. 68/71) - Delegação de atividade típica e permanente da Administração.

m) Licitações e Contratos (fls. 69/73 e 76/92) - Despesas mediante dispensa de licitação, em valores próximos ao da alçada de convite ou pregão. Falta de pesquisa de preços. Descumprimento dos artigos 3º e 24, II, da Lei de Licitações. Despesa, mediante dispensa de licitação, para contratação de serviços de telefonia celular, de valor superior ao estabelecido no artigo 24, II, da Lei de Licitações. A documentação que dá suporte à autorização de pagamento das faturas emitidas pelas empresas responsáveis por obras não atestam a regularidade fiscal durante a execução do contrato, contrariando o artigo 55, XIII, da Lei n. 8666/93. Utilização limitada do pregão, abdicando da possibilidade de negociar preços com os fornecedores. Falta de previsão, pelo edital, de aplicação do disposto no Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Exigência de certidão negativa de débitos junto ao INSS, Fazenda Municipal e FGTS. Convites com apenas um ou dois licitantes, descumprindo o artigo 22, § 7º, da Lei n. 8666/93 e as súmulas 222 e 248 do Tribunal de Contas da União. Utilização de convites para licitações com valores muito próximos da alçada de tomada de preços. Falta de Comissão para receber o material com valor superior ao limite fixado pelo artigo 23 da Lei n. 8666/93, descumprindo o artigo 15, § 8º, do mesmo diploma. Contratação de Banca de Shows, sem demonstração dos motivos da escolha e do preço (artigo 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei de Licitações), para contratação de bailes/shows sem licitação; falta de comprovação de consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública, descumprindo o artigo 25, III, da Lei n. 8666/93. Falta de comprovação da exclusividade de fornecedor. Ausência de nomeação de gestor para os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

contratos, descumprindo o artigo 67 da Lei n. 8666/93. Contratação de empresa para realizar concursos públicos sem prévio estudo de custos e de verificação da conveniência de participação do Município no resultado da arrecadação referente às inscrições. Descumprimento das obrigações assumidas pela empresa para obras de construção de piscina. Falta de utilização de registro ou caderneta de anotações para acompanhamento das obras visitadas.

n) Almoxarifado e Bens Patrimoniais (fl. 74/75) - Falta de segregação de função no processo de compra de materiais; o controle de entrada e saída é realizado pelo mesmo setor que controla o processo de compra. Falta de termo de guarda e responsabilidade dos bens por setor, contrariando o artigo 94 da Lei n. 4320/64.

o) Plano Municipal de Saneamento Básico e Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (fl. 96) - Ausência dos referidos planos.

p) Subvenção (fls. 96/97) - Repasse à ASSOCIAÇÃO HOSPITALAR DE SANTÓPOLIS DO AGUAPEÍ, correspondente a 95,31% de sua receita, descumprindo o artigo 16 da Lei n. 4320/64 (caráter suplementar). Inexistência de demonstrativo, nos processos de concessão de subvenção, da economicidade do repasse ao terceiro setor, em desfavor da execução direta pela Administração. Entidades que mantêm funcionamento em imóveis da Prefeitura, destinados ao Pronto Socorro Municipal e à Creche Municipal.

q) Pessoal (fls. 101/103) - Cálculo de impacto orçamentário-financeiro para admissão de pessoal sem levar em conta estudos anteriores, tornando-os desatualizados. Servidores com férias vencidas, em desacordo com o artigo 134 da CLT.

r) Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 103/108) - Emissão de cinco alertas pelo Tribunal, em decorrência da omissão ou da entrega da documentação necessária. Descumprimento do artigo 2º das Instruções n. 2/08. Controle interno sem atuação nas áreas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão do Executivo. Cumprimento parcial das recomendações do Tribunal.

1.3 O Senhor Prefeito ofereceu justificativas (fls. 133/162) e documentos (pasta anexa), sustentando:

a) Planejamento de Políticas Públicas - Todos os programas e ações constantes da LOA estão previstos na LDO e no PPA. Quanto às metas fiscais, a execução



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

orçamentária demonstrou realização acima do estimado. A afirmação de que a LDO não estabelece regras para concessão de subvenções é relativa, porquanto as Instruções e Manuais do Tribunal de Contas dão guarida aos procedimentos realizados. Mesmo assim, a Prefeitura tomará providências para aperfeiçoamento da próxima LDO. A questão da autorização legislativa para suplementação de créditos ser de valor superior à variação inflacionária estimada é questionável. O processo de planejamento ainda é incipiente, o que por vezes exige suplementação superior à variação inflacionária.

b) Índices de Desempenho Operacional - Área da saúde: não tem faltado empenho para cumprir os índices.

c) Índice Paulista de Responsabilidade Social - O índice empregado não pode representar a palavra final sobre a utilização dos recursos públicos pelo Município.

d) Avaliação dos Programas Governamentais - Não pode prosperar a afirmação de que não existem custos definidos para os programas e ações da Administração. Há meta financeira para cada um deles, igual ao custo para implantar o programa e ou ação de governo. Prova disto são os excelentes resultados obtidos pela gestão.

e) Resultado Geral da Execução Orçamentária - O pequeno déficit orçamentário do exercício foi absorvido pelo resultado financeiro de 2009. A Administração continuará buscando aperfeiçoar os registros transmitidos ao Tribunal (sistema AUDESP). Do total suplementado, indicado pela Fiscalização, 53,69% foi destinado a investimentos decorrentes de convênios autorizados pelo Legislativo. Toda alteração orçamentária utilizou recursos de excesso e de superávit financeiro.

f) Fiscalização das Receitas - A Fiscalização entende que os materiais utilizados não poderiam ser descontados da base de cálculo do ISSQN das obras. É questão antiga e polêmica. O procedimento da Administração considera decisão do Supremo Tribunal Federal (RE-603497/MG, E. Ministra ELLEN GRACIE, julgamento em 18-08-10, cuja decisão de repercussão geral, no que interessa, foi: "*esta Corte firmou o entendimento no sentido da possibilidade da dedução da base de cálculo do ISS dos materiais empregados na Construção Civil*". Com base nessa decisão, a Prefeitura vem mantendo a dedução.

g) Renúncia de Receitas - O aumento da arrecadação do principal compensa em muito a redução do acessório.

h) Fidedignidade dos Dados Contábeis - Balanço Financeiro: apesar da diferença invertida relatada, o saldo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

do exercício foi o mesmo. A inversão deve ser decorrente de tratamento diferente, nas peças contábeis e no sistema AUDESP, para a mesma situação.

i) Despesas com Ensino - As despesas com PASEP e vale-alimentação devem ser consideradas como no cálculo da aplicação no ensino. Também o valor gasto com vale alimentação. Somente a inclusão do valor da transferência feita para o CEPROSA (entidade que gere a creche municipal), empenhada na função de Assistência Social, quando o correto seria na Educação Infantil, eleva o investimento no ensino a 27,64%. Não é correta a exclusão do cálculo de investimento no setor de despesas com remuneração da nutricionista e compra de chuteira e jogos de camisas.

j) Despesas com Saúde - Os valores relativos ao PASEP e ao vale alimentação, correspondentes ao pessoal da Saúde, devem ser considerados como aplicação no cálculo de investimento no setor.

k) Contratação de Empresa para Apuração de Contribuição Previdenciária Recolhida a Maior - Foram gastos R\$8.000,00 e recuperados mais de R\$200.000,00, além da economia futura decorrente do reenquadramento.

l) Licitações e Contratos - As pesquisas de preços foram feitas, mas nem sempre foram formalizadas e/ou juntadas no processo. Ademais, em muitos casos são compras usuais da Administração, para as quais já existe referência de preços suficiente. O contrato de telefonia móvel com a VIVO foi feito por minutos, ficando abaixo da alçada de licitação. Mas a quantidade de minutos foi extrapolada e a operadora não tomou as devidas providências. Cancelar o contrato antes do vencimento custaria caro e muitas operadoras não disponibilizam sinal com qualidade para o Município. Em relação à documentação que dá suporte para pagamentos das faturas referentes às obras, serão tomadas medidas para aprimorar o acompanhamento. No regular exercício de sua discricionariedade, a Administração tem considerado o convite mais adequado que o pregão para algumas aquisições. A lei não exige três propostas válidas, mas três empresas convidadas. Contratações de obras e serviços de engenharia de valor inferior a R\$150.000,00 podem ser contratadas por convite. A falta de Comissão de Licitação em Município pequeno não causa prejuízo. As bandas de Show contratadas ("Santa Esmeralda" e "Aquarius") são sobejamente conhecidas do público local e regional. O mesmo ocorre com o Grupo Tradição. Os preços de show dependem da época e, portanto, de difícil comparação. A questão da exclusividade prevista na lei é subjetiva.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Licitar algo abstrato como o talento é quase impossível. A falta de nomeação de gestor de contratos será corrigida. A Administração está tomando medidas para exigir das empreiteiras de obras documentações que comprovem a regularidade trabalhista e previdenciária.

m) Almoxarifado e Bens Patrimoniais - Estão sendo juntados documentos que comprovam providências relativas aos Termos de Guarda dos Bens.

n) Subvenção - As entidades beneficiadas atuam há anos no Município, com resultados expressivos. As poucas falhas subsistentes podem ser compreendidas e relevadas.

o) Pessoal - Apesar de algumas falhas, o resultado demonstra que os estudos de impacto estavam na direção correta, haja vista que não foi ultrapassado o limite das despesas com pessoal. É anexada documentação sobre providências em relação às férias vencidas.

p) Instruções e Recomendações do Tribunal - Os pequenos atrasos não impediram a fiscalização do Tribunal. A Administração continuará buscando cumprir os prazos fixados. Das catorze recomendações de 2007, foram atendidas onze; três das seis recomendações de 2008 estão resolvidas.

1.4 A Unidade de Economia da Assessoria Técnica (fls. 166/172) considerou bons os resultados contábeis alcançados no exercício e opinou pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas.

O Setor de Cálculos (fls. 173/177), depois de análise fundamentada das alegações e documentos, concluiu que as despesas com PASEP, vale alimentação e nutricionista podem ser computadas no cálculo do percentual de aplicação do ensino, assistindo, portanto, razão à defesa quanto ao acréscimo do total de R\$168.175,18. Refez os cálculos e concluiu que, assim, o investimento total no ensino correspondeu a 26,19% da receita de impostos. Apurou que, dos recursos oriundos do FUNDEB, 60,05% foi destinado à remuneração dos profissionais do Magistério na educação básica. A totalidade dos recursos oriundos do FUNDEB no exercício foi aplicada no prazo previsto no artigo 21, *caput* e parágrafos, da Lei n. 11.474/07.

A Unidade Jurídica e a Chefia do órgão técnico (fls. 178/180) entenderam que, na forma dos cálculos retificados pelo Setor especializado, o Município deu cumprimento ao artigo 212, *caput*, da Constituição, dedicando 26,19% das receitas de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino. Ademais, destinou 60,05% dos recursos advindos do FUNDEB ao pagamento dos profissionais do magistério, cumprindo o artigo 60, XII, do ADCT-CF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Cumpriu, também, o artigo 21, da Lei n. 11.494/07, investindo a totalidade dos recursos oriundos do FUNDEB no exercício. Diante disso, manifestou-se pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas e instrução complementar das questões apontadas no item "Licitações e Contratos".

1.5 Pareceres anteriores:

2007 - desfavorável, em razão da aplicação de apenas 92,01% dos recursos do FUNDEB, em desconformidade com o artigo 21, *caput* e § 2º, da Lei n. 11.494/07 (TC-2173/026/07, DOE de 01-08-09 e 06-10-10).

2008 - favorável (TC-1702/026/08, DOE de 14-05-10 e 26-07-11).

2009 - favorável, recomendando: regularizar os lapsos apontados na elaboração da LOA, ampliar a eficácia das políticas públicas, intensificar suas ações na área da saúde, elaborar o Plano Municipal de Saúde com quantitativos físicos e financeiros, regularizar a situação das férias dos servidores, corrigir as falhas pendentes, a fim de que não se repitam (TC-167/026/09, DOE de 04-06-11).

2. VOTO

2.1 Também eu considero que podem ser incluídas no cálculo de investimento no ensino as despesas consideradas pelos órgãos técnicos (cf. demonstrado pelo Setor de Cálculos, às fls. 173/177). Assim, o investimento total corresponde a 26,6% da receita de impostos, acima do mínimo exigido pelo artigo 212 da Constituição.

2.2 Os autos informam que o Município aplicou no ensino 26,6% da receita de impostos, cumprindo o artigo 212 da Constituição; também atendeu ao artigo 60, XII, do ADCT-CF, investindo 60% dos recursos do FUNDEB na remuneração do magistério na educação básica; destinou 100% desses recursos durante o exercício, observando o artigo 21 da Lei n. 11.494/07 (fls. 47/58).

Às ações da saúde, o Município dedicou 18,7% da receita de impostos, cumprindo o artigo 77, III, do ADCT-CF (fls. 58/62).

As despesas com pessoal corresponderam a 46,7% das receitas correntes, observando o artigo 20, III, "b", da LRF (fl. 46).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

A receita prevista foi de R\$7.967.044,88, a realizada de R\$10.561.380,86 e a receita corrente líquida de R\$9.022.567,12.

O exercício apresentou déficit orçamentário de 0,2%, inteiramente suportado pelo superávit financeiro do exercício anterior, no qual se anotou déficit de 6,7% (fls. 22 e 189). O resultado financeiro¹ apresentou superávit de R\$493.895,03 e, em 2009, de R\$358.893,46. O estoque de restos a pagar foi de R\$2.461.914,64 e, em 2009, de R\$ 509.358,72 (fl. 33). O estoque da dívida ativa foi de R\$ 275.359,97 e, em 2009, de R\$ 261.333,21 (fl. 31).

O Prefeito e a Vice-Prefeita receberam subsídios nos limites das normas de regência (fl. 67/68).

2.3 Assim, os autos demonstram que o Município cumpriu os limites constitucionais e legais de investimento no ensino, na saúde e em despesas com o pessoal (LRF, artigo 20, III, "b").

Também noticiam exercício orçamentário com déficit orçamentário de 0,2% que em nada prejudicou o equilíbrio das contas, eis que inteiramente absorvido pelo saldo financeiro do exercício anterior (fl.22). Ademais, foram positivos os resultados financeiro (R\$493.895,03, melhor que o do ano precedente), e econômico (R\$ 2.245.853,82) - (fls. 28 e 30).

2.4 Subsistem, no entanto, irregularidades nas contas.

Delas, as mais graves são atinentes à abertura de créditos suplementares. A limitação da autorização, pela LOA, para abertura de créditos suplementares ao valor correspondente da despesa orçada equivalente ao percentual da inflação estimada para o período, é medida de cautela fiscal, que muito concorre para o equilíbrio das contas (LRF, artigo 1º, § 1º) e deve ser adotada. No caso há, ainda, a agravante de que o limite fixado para abertura de créditos suplementares, já bastante elevado, foi extrapolado, violando os artigos 167, V, da Constituição e 42 da Lei n. 4320/64. A infração somente não leva, na hipótese concreta, à reprovação das contas porque, a

¹ Dados de fl. 28 do relatório da Fiscalização:

SITUAÇÃO FINANCEIRA			
	Ativo Financeiro R\$	Passivo Financeiro R\$	Resultado R\$
2009	908.851,61	549.958,15	358.893,46
2010	3.027.624,86	2.533.729,83	493.895,03



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

despeito da extrapolação, permaneceram bem equilibradas (cf. item 2.1, *supra*). Enseja, porém, severa recomendação.

Subsistem, ainda, outras falhas, apontadas pela Fiscalização e mencionadas nos itens "Planejamento de Políticas Públicas", "Índices de Desempenho Operacional", "Índice Paulista de Responsabilidade Social", "Avaliação dos Programas Governamentais", "Resultado Geral da Execução Orçamentária", "Fiscalização das Receitas", "Fidedignidade dos Dados Contábeis", "Despesas com Saúde", "Encargos Sociais", "Licitações e Contratos", "Almoxarifado e Bens Patrimoniais", "Plano Municipal de Saneamento Básico e Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos", "Pessoal" e "Instruções e Recomendações do Tribunal". Essas falhas estão bem caracterizadas no laudo da inspeção *"in loco"* e não foram infirmadas pela defesa. Mas muitas delas são formais e/ou pontuais; várias já ensejaram providências corretivas da Administração, cuja efetiva implantação deverá ser confirmada pela fiscalização do Tribunal, na próxima inspeção.

Em suma: as questões mais relevantes na análise das contas sob a ótica dos princípios da unidade e da universalidade estão em ordem. As falhas subsistentes não formam, por sua natureza, quantidade e efeitos, conjunto suficiente para comprometer a sua totalidade. Implicam, apenas, ressalvas e recomendações. Em termos globais, não há pecado mortal e as contas mostram gestão responsável nos aspectos orçamentário, financeiro e econômico, com resultados favoráveis.

2.5 O acessório anexo, TC-2565/126/10 (acompanhamento da gestão fiscal) foi abordado em item próprio do relatório da equipe técnica e serviu de subsídio ao exame das presentes contas, devendo, pois, permanecer como apenso destes autos.

2.6 Diante do exposto, acolho as manifestações convergentes da Assessoria Técnico-Jurídica (Setor de Cálculos, Unidade de Economia, Unidade Jurídica e Chefia) e voto pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas em exame, com ressalva das falhas identificadas no corpo deste voto, cuja efetiva regularização recomendo.

Determino que o processo acessório TC-002565/126/10 permaneça apensado a estes autos.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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