



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

02-03-10

CFA

41 TC-002178/026/08

Prefeitura Municipal: Ouroeste.

Exercício: 2008.

Prefeito: Nelson Pinhel.

Advogado: Júlio Roberto de Sant'Anna Júnior.

Acompanham: TC-002178/126/08 e TC-001626/011/08.

1. RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE OUROESTE**, exercício de 2008.

1.2 A auditoria *in loco* (fls. 37/96) apontou:

a) Planejamento e Execução Física (fls. 37/38) - Autorização de abertura de créditos adicionais suplementares até 50% do valor do orçamento, percentual muito superior à inflação autorizada para o período.

b) Índices de Desempenho Operacional (fls. 40/41) - Taxas de mortalidade infantil, de mortalidade da população de mais de 60 anos e de mães adolescentes superiores às da região.

c) Dívida Ativa (fl. 42) - Falta de expedição de notificações de cobrança amigável e de ajuizamento de execuções fiscais.

d) Royalties (fl. 43) - Falta de movimentação em conta vinculada.

e) Despesas com o Ensino (fls. 43/47) - Inclusão, no cálculo do investimento, de despesas estranhas ao setor. Despesas inscritas em restos a pagar e não quitadas até 31-01-09.

f) Outras Despesas (fls. 49/52) - Adiantamento: utilização para despesa que, segundo a lei local, não poderia ser realizada pelo regime de adiantamento. Falta de apresentação do comprovante de devolução do valor não aplicado. Despesas impróprias: despesas com hospedagem e refeições para a banda contratada para o Carnaval (R\$ 6.260,00). Despesas Pagas por Reembolso: despesas sem prévio empenho, infringindo o artigo 60 da Lei n. 4.320/64, decorrentes da adoção do sistema de reembolso de despesas de viagens. Despesas sem Comprovação: empenhos não acompanhados das respectivas notas fiscais, evidenciando falha na liquidação das despesas e desatendendo ao artigo 63, II, da Lei n. 4.320/64.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

g) Execução Orçamentária (fl. 52) - Descumprimento do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

h) Licitações (fls. 55/58) - Falhas Formais: nos convites n. 33 e 34, apresentação por licitantes, inclusive as vencedoras, de documentos inválidos sem decreto de inabilitação, a descumprir os editais; no convite n. 28, inobservância do artigo 3º da Lei n. 8.666/93, pois apenas duas empresas convidadas exerciam a atividade relacionada ao objeto do certame. Prática de preços acima do mercado: na tomada de preços n. 5 e nos convites n. 13, 15 e 27, sobrevalorização dos bens adquiridos, superiores aos do mercado em 37,31%, 96,91%, 82,93% e 97,93%, respectivamente. Fracionamento de Licitação: nos convites n. 39 e n. 26, fracionamento implicando utilizar modalidade mais singela que a exigida, infringindo-se o artigo 23, §§ 2º e 5º, da Lei de Licitações; despesa sem licitação, descumprindo o artigo 24, II, da Lei n. 8.666/93. Tomada de Preços n. 6: restrição à participação e falhas no projeto básico.

i) Pessoal (fls. 66/84) - Pagamento de horas extras a servidores em comissão. Pagamento de gratificação por Regime Especial de Trabalho a servidores em comissão; concessão da mesma gratificação de forma indiscriminada, sem critérios definidos, descaracterizando a norma autorizante e instituindo remuneração indireta, beneficiando determinados servidores em detrimento dos demais. Pagamento de férias em pecúnia além do limite permitido pela legislação local (a Lei municipal n. 105/98, que instituiu o Regime Jurídico dos Servidores, autoriza a conversão de apenas 1/3 em abono pecuniário). Servidores ocupando cargos distintos daqueles para os quais foram admitidos. Nomeação para cargos em comissão, utilizando a denominação de "Chefe", apesar de as funções serem de natureza efetiva, esvaziando a exigência constitucional de concurso público. Servidores desempenhando funções indevidamente, com idade superior ao limite estabelecido pelo artigo 40, § 1º, II, da Constituição.

j) Encargos Sociais (fl. 83) - Falta de recolhimentos patronais ao Regime Próprio de Previdência pela Prefeitura, incidentes sobre o benefício de auxílio-doença, no período de março a dezembro.

k) Bens Patrimoniais (fls. 84/85) - Apropriação indevida, como integrante do patrimônio da municipalidade, dos valores transferidos à CODASP, decorrentes do contrato de cessão onerosa de equipamentos entre a CODASP e o Consórcio Intermunicipal Grandes Lagos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

l) Livros e Registros (fl. 85) - Divergência entre o valor registrado na relação aos bens patrimoniais, (R\$ 5.773.334,51) e o contabilizado no balanço patrimonial (R\$ 5.043.742,25).

m) Transparência da Gestão Pública (fls. 86/87) - Falta de divulgação, na página eletrônica do Município, dos instrumentos de planejamento da gestão (PPA, LDO, LOA), dos balanços do exercício, do parecer prévio do Tribunal, do relatório de gestão fiscal e do relatório resumido da execução orçamentária, contrariando o artigo 48, *caput*, da LRF.

n) Instruções do Tribunal (fls. 89/92) - Atraso na remessa de informação referente ao acompanhamento da gestão fiscal (fls. 8, 9, 14, 21, 23, 45, 49 e 53 do processo acessório anexo (TC-002178/126/08)).

1.3 Acompanha os autos o expediente TC-1626/011/08; solicitação do DD. Ministério Público do Estado de verificação de licitação e do decorrente contrato n. 80/08, referente à contratação da ATLHON CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA., para implantação de palco para shows, quiosques e sanitários públicos na Praça Sara Veloso. A questão foi abordada no item 4.7 do relatório da Auditoria (tomada de preços n. 6/08, fls. 61/63).

1.4 A defesa do Prefeito (fls. 104/127) sustentou:

a) Planejamento e Execução Física - Não há preceito legal estabelecendo o limite da inflação estimada para abertura de créditos adicionais.

b) Índices de Desempenho Operacional - Não é aceitável a pulverização dos recursos destinados à saúde em departamentos estancques como mortalidade de jovens entre 15 e 34 anos, mortalidade de pessoas com 60 anos de idade ou mais e de mães adolescentes. Nem por isso o Município deixou de atuar nessas áreas, através de programas, como anotado à fl. 40 do relatório em análise.

c) Dívida Ativa - A cobrança tem sido efetivada através de contato direto com os contribuintes. Na renitência, opera-se judicialmente a cobrança.

d) Royalties - Foi determinada a abertura de conta especial para depósito e aplicação dos recursos.

e) Despesas com o Ensino - A exclusão do cálculo de despesas decorreu, na maioria dos casos, de critério subjetivo da Auditoria, como ocorre com as referentes a materiais escolares, de limpeza e despesas com veículos para transporte de alunos (em verdade, o Município não pode manter dois veículos percorrendo o mesmo roteiro,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

no mesmo horário, um para alunos do ensino infantil e do ensino fundamental e outro do ensino médio, estes de número bem reduzido).

f) Outras Despesas - Despesas impróprias: para os festejos carnavalescos, foi instituída Comissão especial, desvinculada da estrutura administrativa da Prefeitura, e a ela, por lei, foram destinados recursos orçamentários, os quais não podem ser confundidos com o "regime de adiantamento" de que tratam os artigos 68 e seguinte da Lei n. 4.320/64; o saldo de R\$ 1.490,00 foi mantido em conta corrente e devolvido com a prestação de contas do evento realizado em 2009, conforme balancete, sendo o saldo de 2009 devolvido à Tesouraria pela guia 001635 (cópia anexa). A despesa de R\$ 6.262,00 com hospedagem e refeições da banda que animou o Carnaval foi suportada diretamente pela Prefeitura, a exemplo dos anos anteriores, que mereceram censura do Tribunal. As despesas consideradas "sem comprovação" correspondem a auxílios concedidos a pessoas carentes, conforme consta os laudos de assistência social.

g) Execução orçamentária - O Município doravante providenciará o relatório de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso, nos termos do artigo 8º da LRF.

h) Licitações - Falhas Formais: Nos convites, a regularidade com o Fisco Estadual parece dispensável, eis que pelo número de seu CNPJ verifica-se que seu ramo de atividade principal é o de consultoria em gestão empresarial, que não se sujeita à tributação estadual. Prática de preços acima do mercado: recomendou aos setores de compras que verifiquem os preços no mercado local e microrregional antes de promover qualquer adjudicação. Fracionamento de licitação: não há como unificar em uma única licitação, com validade até o encerramento do exercício, os elementos díspares do item "material de construção". Falta de processamento: não há como se prever no início do ano que tipo de atendimento médico, hospitalar ou laboratorial será prestado no decorrer do exercício; as modalidades normais de licitação não dão suporte ao pronto atendimento e à rápida prestação do serviço, visto que são várias as etiologias e diversos os tratamentos. Daí a compra do oxigênio e de produtos da horta sem licitação. A contratação dos serviços de telefonia móvel foi efetuada com a única empresa que então disponibilizava sinais na área do Município. Tomada de preços n. 6/08 (falta de publicação em jornal de grande circulação no Estado): a forma e modo de publicação dos resumos de editais de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

licitação não é norma geral, segundo entendimento unânime dos doutrinadores pátrios. Índice de endividamento: o edital, quanto aos critérios de demonstração da idoneidade financeira do licitante, é isonômico e correto. Invoca lição de MARÇAL JUSTEN, de que a Lei não especifica índices, remetendo-se aos fornecidos pela ciência da Contabilidade e pelas regras usuais de auditoria. Relevante é que o índice bem avalie a capacitação financeira do interessado para execução do contrato. Bem por isso, o edital exigiu, apenas, a demonstração da boa situação financeira do licitante.

i) Pessoal - O Tribunal de Contas da União (acórdão n. 184/99, 2ª Câmara, relator o E. Ministro VALMIR CAMPELO, processo 625.238/95-8) firmou entendimento de que é lícito o pagamento de horas extras a servidores em comissão (cf. Boletim de Direito Municipal, maio/2001, p. 332). O critério para concessão de gratificação por regime especial de trabalho é o interesse da Administração, conforme faculta a lei. Há funcionários que, embora tenham suas férias incluídas na escala geral, não as usufruem no período correspondente, levando-as para melhor oportunidade. Não é justo, nem moral, que a Administração se locuplete com o trabalho gratuito do servidor durante suas férias. Não há desvio de função; em caso de vacância de cargos ou de afastamento do titular, a Prefeitura designa servidor habilitado para por ele responder. O quadro está sendo revisto e em breve a lei ajustará os postos de trabalho em comissão aos preceitos constitucionais pertinentes. A situação dos servidores com idade superior ao limite constitucional está sendo revista pelo Instituto de Previdência local.

j) Encargos Sociais - Atualmente a posição dos encargos sociais é regular.

k) Bens Patrimoniais - A situação foi regularizada, retirando-se do patrimônio municipal os valores transferidos à CODASP.

l) Livros e Registros - As falhas foram sanadas.

m) Transparência da Gestão Pública - Serão tomadas providências para cumprimento da LRF.

n) Instruções do Tribunal - Foi determinado rigoroso e prioritário cumprimento das Instruções e determinações do Tribunal.

1.5 A Chefia da Assessoria Técnica (fls. 129/132) considerou que os critérios que orientam esta Corte na apreciação das contas anuais do Município conduzem, no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

caso, à expedição de parecer favorável. Ademais, foram apresentadas adequadas justificativas para os desacertos constatados pela Auditoria. Assim, propôs a emissão de parecer favorável às contas.

1.6 Os autos informam que o Município aplicou no ensino 26,9% das receitas oriundas de impostos, atendendo ao artigo 212 da Constituição; também cumpriu o artigo 60, XII, do ADCT-CF, investindo 100% dos recursos do FUNDEB na remuneração do Magistério na educação básica; aplicou 100% desses recursos durante o exercício, cumprindo o artigo 21, "caput", da Lei n. 11.494/07 (fls. 43/47).

Na saúde, o Município investiu 18% da receita de impostos (fls. 47/49).

A despesa com pessoal correspondeu a 27,7% das receitas correntes (fl. 85).

Apurou-se superávit orçamentário de 1,5%, enquanto em 2007 houve déficit de 5,3% (fl. 52). O resultado financeiro¹ apresentou superávit de R\$ 413.195,58, enquanto em 2007 houve déficit de R\$ 100.240,42. O estoque de restos a pagar foi de R\$ 1.805.150,52, maior que o anterior, de R\$ 719.803,34 (fl. 86). O estoque da dívida ativa, de R\$ 159.762,83, também aumentou (em 2007 foi de R\$ 134.772,32, fl. 42). Prefeito e Vice-Prefeito receberam subsídios nos limites das normas de regência (fl. 84).

1.7 Pareceres anteriores:

2005: favorável, recomendando evitar que as falhas apuradas se repitam (TC-3060/026/05, DOE-SP de 28-02-07).

2006: desfavorável, diante da insuficiente aplicação no ensino (24,37% das receitas de impostos), bem como do descumprimento da ordem cronológica de pagamentos e do artigo 37, XI, da Constituição (TC-3512/026/06, publicado em 05-04-08 e em 20-11-08).

2007: favorável, recomendando que a Administração elimine as falhas apontadas pela auditoria (TC-2649/026/07, publicado em 08-04-09).

¹ Dados extraídos à fl. 53 do relatório da Auditoria e às fls. 14/15 do Anexo I.

SITUAÇÃO FINANCEIRA			
	Ativo Financeiro R\$	Passivo Financeiro R\$	Resultado R\$
2007	678.356,59	778.597,01	(100.240,42)
2008	2.312.023,93	1.898.828,35	413.195,58



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2. VOTO

2.1 Os autos revelam (cf. item 1.6, *retro*) que o Município cumpriu os limites constitucionais e legais de aplicação no ensino, na saúde e em despesas com o pessoal.

De outra parte, a execução orçamentária registrou superávit de 1,5%, invertendo o déficit anterior, de 5,3% (fl. 52). O resultado financeiro também foi positivo (R\$ 413.195,58), revertendo o resultado anterior (déficit de R\$ 100.240,42).

A Auditoria não formulou crítica ao recolhimento de encargos sociais (INSS e PASEP) e os subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito observaram os limites da legislação de regência (fls. 83/84).

2.2 Os autos também noticiam providências para regularização de outras pendências apontadas pela Auditoria, como ocorre com as questões referidas nos tópicos, "Royalties", "Encargos Sociais", "Bens Patrimoniais", "Livros e Registros" e "Transparência da Gestão Pública". A Auditoria verificará, na próxima inspeção, a efetiva implantação dessas medidas.

Também subsistem falhas anotadas nos itens "Planejamento e Execução Física"², "Índices de Desempenho Operacional", "Despesas com o Ensino", "Outras Despesas", "Execução Orçamentária", "Licitações", "Pessoal" e "Instruções do Tribunal".

De todo modo, essas impropriedades não formam conjunto suficiente para comprometer a totalidade das contas. Há informação de que várias delas estariam regularizadas. Muitas delas envolvem, substantivamente, questões de natureza formal. Outras são pontuais, tópicas.

2.3 Devem ser objeto de instrução complementar, em autos próprios: a tomada de preços 6/08 e o contrato n. 80/08, celebrado com a ATLHON CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA; a tomada de preços n. 5 e os convites n. 13, 15 e 27, bem como os decorrentes contratos, diante da notícia da prática de preços muito superiores aos de mercado.

2.4 Nos termos das Instruções desta Corte, são objeto de processos específicos os repasses ao terceiro setor (TC-

² A limitação da abertura de créditos adicionais a percentual razoável (como a inflação estimada para o período) é medida de prudência fiscal, que concorre para o equilíbrio das contas e evita transformar o orçamento em peça de ficção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

1052/011/09, TC-1053/011/09 e TC-1054/011/09), a contratação por prazo determinado (TC-1067/001/09), as contas do Fundo Previdenciário (TC-3007/026/08), as aposentadorias (TC-1001/001/09) e a pensão (TC-1000/011/09).

O acessório anexo, TC-2178/126/08 (acompanhamento da gestão fiscal), trata de assunto abordado no relatório da auditoria e serviu de subsídio para o exame das contas. Deve, pois, permanecer apensado a estes autos.

2.5 Consoante se verifica, as questões mais relevantes para avaliação das contas, sob a ótica dos princípios da unidade e da universalidade, se apresentam em ordem. As demais implicam apenas ressalvas e recomendações.

2.6 Diante do exposto, voto pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas em exame.

Mas recomendo ao Senhor Prefeito a efetiva regularização das falhas subsistentes nos itens "Planejamento e Execução Física", "Outros Índices de Desempenho Operacional", "Outras Despesas", "Licitações", "Pessoal" e "Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal".

A Auditoria verificará, na próxima inspeção, a implantação das providências anunciadas pelo Prefeito das questões referidas no item 2.2, retro.

Determino a instrução complementar, em autos próprios: da tomada de preços 6/08 e do contrato n. 80/08, celebrado com a ATLHON CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA; da tomada de preços n. 5 e dos convites n. 13, 15 e 27, bem como os decorrentes contratos; a instrução em autos apartados do pagamento de horas extras a servidores em comissão.

Determino que os TC-2178/126/08 e TC-1626/011/08 permaneçam apensados a estes autos.

Oficie-se ao DD. Ministério Público (inclusive em atenção ao expediente TC-1626/011/08), encaminhando cópia do parecer, das correspondentes notas taquigráficas e do relatório da auditoria.

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

Sala das Sessões, 02 de março de 2010.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO