



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

25-05-10

CFA

=====

TC-001773/026/08

Prefeitura Municipal: Estância Turística de Embu.

Exercício: 2008.

Prefeito: Geraldo Leite da Cruz.

Advogados: Wilson Ferreira da Silva, Vania Egle Rayol Lopes e outros.

Acompanham: TC-001773/126/08, TC-008256/026/08, TC-023054/026/08 e TC-030492/026/08.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE EMBU**, exercício de 2008.

1.2 A auditoria *in loco* (fls. 90/149) apontou:

a) Planejamento e Execução Física (fls. 91/94) - Plano Plurianual (PPA): falta dos requisitos obrigatórios previstos no artigo 165, § 1º, da Constituição e na Portaria 42/99, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): falta do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita, conforme previsto no artigo 4º, § 2º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Lei Orçamentária Anual (LOA): falta do demonstrativo do efeito, sobre as receitas e despesas, das isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária.

b) Índice Paulista de Responsabilidade Social - IDEB (fl. 96) - Perda de 19 posições no agregado escolaridade.

c) Renúncia de Receitas (fls. 99/100) - Inobservância do artigo 14 da LRF.

d) Dívida Ativa (fls. 101/102) - Falta de contabilização dos valores de inscrição e de cancelamentos em 2007. Reincidência nas falhas de controle e registro, em relação ao exercício anterior.

e) Royalties (fls. 103/104) - Receita não movimentada em conta vinculada. Desvio de finalidade.

f) Despesas com a Saúde (fls. 107/108) - Existência, em 31-12, de restos a pagar sem cobertura financeira. O Plano Municipal de Saúde não possui quantitativos físicos e financeiros.

g) Despesas com Precatórios Judiciais e Requisitórios de Baixo Valor (fls. 109/110) - Inscrição, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2008, do mapa de precatórios para 2009. Reincidência das falhas de controle e registro, em relação a exercícios anteriores.

h) Despesas Mediante Adiantamentos (fls. 111/112) - Falta de contas bancárias específicas para movimentação dos recursos dos adiantamentos. Despesas sem pesquisa de preços. Notas fiscais insuficientemente preenchidas ou estranhas ao objeto do adiantamento. Despesas com material de consumo, de escritório e gêneros alimentícios.

i) Influência do Resultado Orçamentário sobre o Financeiro (fls. 112/113) - Inconsistência entre a soma do resultado financeiro de 2007 mais o resultado orçamentário de 2008 e o valor lançado no balanço patrimonial de 2008.

j) Resultados Financeiro e Econômico e Saldo Patrimonial (fl. 114) - Falta de contabilização dos valores de inscrição e de cancelamentos da dívida ativa; contabilização do mapa de precatórios para 2009 em 2008.

k) Consistência entre os Sistemas Econômico e Patrimonial (fl. 114) - Inconsistências. Falta de contabilização dos valores de inscrição e cancelamentos da dívida ativa. Lançamento, no exercício, de mapa de precatórios referente apenas ao exercício de 2009, gerando inconsistências das peças contábeis.

l) Evolução da Dívida (fl. 115) - Impossibilidade de validação dos dados da dívida ativa, diante da falta de consistência dos saldos de precatórios judiciais.

m) Recursos Recebidos (fl. 116) - Falta de comprovação da prestação de contas de recursos recebidos da Secretaria de Estado da Economia e Planejamento.

n) Licitações - Falhas de Instrução (fls. 117/119) - Os editais não prevêm a entrega de certidão tributária positiva com efeito de negativa. Possível direcionamento de licitação. Falta de adesão à Bolsa Eletrônica de Compras (BEC).

o) Execução Contratual (fls. 120/125) - Prédios de Escola Municipal e de Centro de Saúde recém construídos e já com problemas que podem comprometer a sua estrutura.

p) Ordem Cronológica de Pagamentos (fl. 126) - Descumprimento.

q) Quadro de Pessoal (fls. 126/129) - Dos funcionários da Prefeitura, 7,86% têm cargos de assessores. Cargos impropriamente em comissão, com funções tipicamente técnicas e operacionais. Funcionários com grande quantidade de férias vencidas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

r) Regime Previdenciário (fls. 129/131) - Falta de comunicação a este Tribunal da instituição do Fundo de Previdência do Município. Falta de remessa da documentação prevista nos artigos 63 das Instruções 2/07 e 201 das Instruções n. 2/08.

s) Bens Patrimoniais (fls. 133/134) - Falta de controle dos bens adquiridos antes de 2008.

t) Livros e Registros (fl. 134) - Inconsistências nos registros contábeis.

u) Instruções do Tribunal (fls. 141/143) - Falta de informação ao Tribunal da criação do Fundo de Previdência do Município, pela Lei n. 2.330 de 02-07-08. Encaminhamento parcial e com inconsistência de documentos do Sistema AUDESP.

1.3 Acompanham os autos os seguintes expedientes:

a) TC-8256/026/08 e TC-23054/026/08 - A Prefeitura comunica, nos termos do artigo 32 da LRF e da Resolução n. 43/01 do Senado, que solicitou ao Ministério da Fazenda autorização para contratar empréstimo do Banco do Brasil e do Banco Desenvolvimento Social. A Auditoria verificou que até a data da inspeção a Prefeitura não havia celebrado os empréstimos.

b) TC-30492/026/08: a Prefeitura comunica, nos termos do artigo 32 da LRF e da Resolução n. 43/01 do Senado, que solicitou ao Ministério da Fazenda autorização para contratar empréstimo da Caixa Econômica Federal. A Auditoria constatou que o contrato foi assinado em 10-09-07, no valor de R\$ 18.000.000,00, repassados pelo Agente Operador à Caixa, equivalente a 90% do valor do investimento de R\$ 20.000.000,00, valor liberado no exercício em exame.

1.4 O Prefeito ofereceu justificativas e documentos (fls. 158/312), sustentando:

a) Planejamento e Execução Física - Plano Plurianual: O PPA foi instituído pela Lei municipal n. 2177, de 18-11-05, em cujo anexo III estão contemplados os custos estimados e as metas físicas, como infraestrutura urbana, pavimentação, edificações, conforme documentos probantes que a acompanham. A Lei estabeleceu diretrizes e objetivos da administração, constando, do quadro especial, o demonstrativo por funções, subfunções, programas e ações em consonância com a codificação da Portaria 42/99 e em compatibilidade com a LDO e a LOA. Lei de Diretrizes Orçamentárias: a Lei n. 2.267/07 seguiu a mesma orientação; assim, os custos estimados e as metas físicas estão de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

acordo com o programa de governo; a LDO também definiu critérios para concessões de auxílios, subvenções, contribuições e repasses ao terceiro setor. Lei Orçamentária Anual: observou os mesmos critérios expostos. Ademais, o artigo 165, § 6º, da Constituição só incide quando previsto efeito sobre as receitas e despesas em decorrência das concessões, de sorte que, inexistindo estas, não há razão de apresentação de demonstrativo.

b) Índice Paulista de Responsabilidade Social - Não houve, no período, diminuição da oferta de vagas, mas até aumento em função do grande crescimento populacional, fazendo crescer a procura por vagas escolares. Esse fator não foi considerado na apuração dos índices.

c) Renúncia de Receitas - Não houve descumprimento do artigo 14 da LRF, nem impacto orçamentário-financeiro no exercício inicial e nos dois seguintes, como mostram os relatórios anexos.

d) Dívida Ativa - Foram contabilizados os valores de inscrição e cancelamentos de 2007. Não ocorreram falhas de controle e a dívida está sob controle absoluto, conforme mostram os documentos anexos.

e) Royalties - Em razão do baixo valor da receita (R\$ 3.989,38), até o momento não utilizada (o que afasta desvio de finalidade), não havia sido aberta conta vinculada, o que está sendo providenciado.

f) Despesas com Saúde - Os recursos são aplicados por meio do Fundo de Saúde, em consonância com as normas constitucionais (ADCT-CF, artigo 77, § 3º) e legais. No que concerne aos artigos 9º, 32 e 33 da Lei 8.080/90, a tramitação dos recursos é feita por conta especial. Em 31-01-08, a Prefeitura tinha quitado R\$ 888.058,49 de restos a pagar, aumentando o índice de aplicação.

g) Despesas com Precatórios Judiciais e Requisitórios de Baixo Valor - Essas despesas estão em dia, no que se refere à ordem cronológica; eventuais saldos serão escriturados no balanço do corrente exercício.

h) Despesas Mediante Adiantamentos - Os repasses são feitos a servidores de carreira, para aquisição de materiais de pequeno valor. As despesas são precedidas de pesquisa de preço, não registradas porque envolvem necessidades emergenciais, que não podem ficar atadas por formalismos exagerados, a inviabilizar o pronto atendimento. Algumas notas fiscais apresentaram falhas de preenchimento que não comprometeram o objeto a que se destinam. Os funcionários responsáveis estão sendo orientados a exigir completo preenchimento dos documentos fiscais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

i) Influência do Resultado Orçamentário sobre o Resultado Financeiro - No balanço da Prefeitura o valor lançado é de R\$ 221.316.438,86, enquanto o relatório do Tribunal aponta R\$ 190.526.861,00. Os cálculos posteriores se ressentem desse defeito, com reflexo nos índices de superávit e no resultado financeiro e inconsistências. O equívoco contábil é a causa da anomalia apontada, devendo ser revisto o relatório da auditoria.

j) Resultados Financeiro e Econômico e Saldo Patrimonial - A questão foi respondida na alínea anterior.

k) Consistência entre os Sistemas Econômico e Patrimonial - Os valores do saldo patrimonial e resultado econômico foram regularmente contabilizados em 2007 e 2008. A inconsistência decorre de erro da auditoria na captação do total da despesa, conforme acima expostos.

l) Licitações - Não foi proibida a apresentação de certidão positiva com efeito de negativa, mesmo porque exigida apenas prova de regularidade.

m) Execução Contratual - As obras são acompanhadas por técnicos durante e após a execução. Eventuais defeitos de construção detectados são informados aos responsáveis, com adoção das medidas corretivas pertinentes; não se pode, no entanto, concluir que ponham em risco a utilização do imóvel e que decorrem da qualidade do material utilizado, o que só comprovar-se-ia por consistente laudo pericial. Não há, no caso, sustentação técnica para a conclusão da auditoria.

n) Ordem Cronológica de Pagamentos Os pagamentos são feitos em rigorosa ordem cronológica, conforme provam os documentos anexos. A auditoria não identificou pagamento que corresponda à quebra da mesma, tornando inconsistente o apontamento.

o) Quadro de Pessoal - Os ocupantes de cargos em comissão desempenham funções de natureza compatível com a investidura e conforme à Constituição. Em relação às férias vencidas foram adotadas medidas para correção do apontado. Ainda não se alcançou situação ideal, mas está sendo elaborada programação que atenda à legislação e evite interrupção da prestação dos serviços públicos.

p) Regime Previdenciário - Nas contas do ano anterior já foi informada ao Tribunal a criação do regime de previdência municipal, pela Lei municipal n. 2.330/08. Assim, é improcedente a observação da auditoria.

q) Bens Patrimoniais - Os bens adquiridos agora estão sendo cadastrados; os incorporados antes de 2008 revistos, para perfeita atualização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

r) Livros e Registros - Eventuais falhas nos registros contábeis estão sendo corrigidas. De todo modo, os valores das receitas arrecadadas são consistentes, como consta do anexo Resumo Geral da Receita Arrecadada.

s) Instruções do Tribunal - Nas contas de 2007 já foi noticiada a criação do Fundo de Previdência do Município, com cópia da Lei n. 2.330/08. Estão sendo adotadas medidas para correta remessa dos dados referentes ao sistema AUDESP.

A defesa silenciou sobre os itens "Evolução da Dívida" e "Recursos Recebidos".

1.5 A Unidade de Economia da Assessoria Técnica (fls. 314/315) destacou, no balanço orçamentário (fl. 7, anexo I), que a despesa fixada ao final foi de R\$ 218.670.100,70, e não de R\$ 190.526.861,00, como consta no laudo de auditoria. Esta última cifra corresponde à despesa inicialmente prevista na LOA (fl. 5 do anexo I). De todo modo, esses valores não repercutem no resultado orçamentário; servem apenas para verificar a variação entre o previsto e o executado. O montante de R\$ 221.316.438,86, mencionado pela defesa, se refere à receita corrente executada (fl. 7, anexo I). Assim, os apontamentos da Auditoria não foram afastados pela Origem. De todo modo, as falhas apontadas não macularam as contas, implicando apenas recomendações. No mais, constatou: superávit orçamentário de R\$ 16.518.782,48 (7,18% da receita arrecadada); econômico de R\$ 54.516.732,86 (elevando o patrimonial); consistência entre os sistemas econômico e patrimonial (apesar das falhas apontadas); inexistência de dívida consolidada líquida; atendimento ao artigo 42 da LRF; 13,13% da receita corrente de superávit primário, demonstrando equilíbrio. Assim, opinou pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas.

No mesmo sentido concluiu a Chefia do órgão técnico (fls. 316/320), por considerar que as questões mais relevantes na análise das contas se apresentam em ordem e que são suficientes as explicações para os desacertos na escrituração dos débitos de precatórios; verificou que o Executivo quitou mais de 10% do saldo de precatórios de exercícios anteriores, não apresentando mapa orçamentário para 2008 e nem requisitórios de baixo valor.

1.6 Os autos informam que o Município aplicou no ensino 27,2% da receita de impostos, atendendo ao artigo 212 da Constituição. Também cumpriu o artigo 60, XII, do ADCT-CF, investindo 69,7% dos recursos do FUNDEB na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

remuneração do Magistério na educação básica. Aplicou 100% desses recursos durante o ano, cumprindo o artigo 21, "caput", da Lei n. 11.494/07 (fls. 104/106).

Na saúde 16,6% da receita de impostos (fl. 107).

A despesa com pessoal correspondeu a 47,4% da receita corrente (fl. 136).

A receita prevista foi de R\$190.526.861,00 e a realizada de R\$229.958.451,27. Houve superávit orçamentário de 7% (fl. 112; em 2007, de 1%, fl. 113) e financeiro¹, de R\$ 18.543.888,17 (em 2007, de R\$ 5.696.190,04). O estoque de restos a pagar foi de R\$ 11.256.671,14 (em 2007, de R\$ 10.639.639,83, fl. 137) e o da dívida ativa de R\$ 94.113.478,17 (em 2007, de R\$ 53.267.614,83, fl. 101).

O Prefeito e o Vice-Prefeito receberam subsídios nos limites das normas de regência (fl. 133).

1.7 Pareceres anteriores:

2005: favorável, recomendando observar os artigos 39 da Lei n. 4.320/64; 2º, § 3º, da Lei n. 6.830/80; 33 da Lei n. 8.080/90 (Lei Orgânica do SUS); 59, § 1º, II, da LRF; 6º da Lei n. 10.636/02, bem como a Portaria STN n. 339, de 29-08-01 e as Instruções e Recomendações do Tribunal. Recomendou, ainda: evitar divergências na conta "Transferências Estaduais"; controlar a contabilização das despesas com recursos vinculados à educação; evitar divergências entre os dados da Planilha SIOPS e dos registros contábeis do Município; contabilizar, no balanço patrimonial, a dívida de precatórios parcelados: publicar os subsídios, nos termos do artigo 39, § 6º, da Constituição e 1º, XXXVII, das Instruções n. 2 deste Tribunal (TC-2655/026/05, DOE de 12-09-07).

2006: favorável, recomendando evitar reincidência nas falhas apontadas pela auditoria (TC-3107/026/06, DOE de 25-70-08).

2007: favorável, com recomendações: adotar medidas para evitar a repetição das falhas evidenciadas; observar com rigor a Lei de Licitações e Contratos; rever o desempenho do sistema de ensino do Município, porque o índice IDEB do exercício ficou abaixo do índice da rede

¹ Dados de fls. 114 do relatório da Auditoria e 10/11 do Anexo I:

SITUAÇÃO FINANCEIRA			
	Ativo Financeiro R\$	Passivo Financeiro R\$	Resultado R\$
2007	17.981.906,06	12.285.716,02	5.696.190,04
2008	33.385.314,76	14.841.426,59	18.543.888,17



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

estadual; dar maior atenção às políticas de saúde pública, em relação aos índices estaduais e da região de governo, em especial, nas taxas de mortalidade da população jovem, bem como da proporção de mães adolescentes e de nascimentos de baixo peso. Deliberou, ainda, expedição do ofício ao Ministério Público, à vista da notícia de existência de diversos cargos impropriamente em comissão, contrariando a Constituição (TC-2244/026/07, DOE de 07-10-09).

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 pessoal.

Revelam, ainda, gestão orçamentária e financeira responsável, com resultados superavitários e inexistência de dívida consolidada líquida. O equilíbrio das contas ficou evidenciado nos autos, como demonstrou a ponderada intervenção da Unidade de Economia da Assessoria Técnica.

A Auditoria não formulou crítica à situação dos encargos sociais (INSS, FGTS e PASEP).

Os pagamentos dos subsídios do Prefeito e do Vice Prefeito observaram os limites da legislação de regência (fl. 133).

2.2 Outras falhas não foram elididas. No entanto, por sua natureza e de acordo com jurisprudência reiterada desta Corte, elas não formam conjunto suficiente para comprometer as contas, implicando em ressalvas e recomendações.

Cabe recomendação especial em relação à recorrente queda no Índice Paulista de Responsabilidade Social, do setor da Educação, a reclamar eficazes providências da Administração, pena de ficarem as próximas contas sujeitas a parecer desfavorável desta Corte.

2.3 Nos termos das Instruções deste Tribunal, os repasses ao terceiro setor estão sendo analisados em processo específico (fl. 115).

Também em processo próprio foram tratadas as admissões de servidores, em decorrência de concurso público e a contratação por prazo determinado (fl. 129).

2.4 Os expedientes anexos, TC-8256/026/08, TC-23054/026/08 e TC-30492/026/08 e o acessório, também anexo TC-1773/126/08 tratam de assuntos considerados pelo relatório da Auditoria e serviram de subsídio para o exame das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

contas. Devem, pois, permanecer apensados a estes autos.

2.5 Diante do exposto, voto pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas, com ressalva das falhas apontadas nos itens "Planejamento e Execução Física", "Índice Paulista de Responsabilidade Social - IDEB", "Dívida Ativa", "Royalties", "Despesas com a Saúde", "Despesas com Precatórios Judiciais e Requisitórios de Baixo Valor", "Despesas Mediante Adiantamento", "Outras Despesas", "Inconsistências Contábeis", "Recursos Recebidos", "Licitações", "Execução Contratual", "Ordem Cronológica de Pagamentos", "Quadro de Pessoal", "Bens Patrimoniais" e "Instruções do Tribunal", cuja efetiva regularização recomendo.

Determino que os expedientes anexos TC-8256/026/08, TC-23054/026/08, TC-30492/026/08 e o acessório TC-1773/126/08 permaneçam apensados a estes autos.

A Auditoria verificará, na próxima inspeção, a efetiva implantação das providências anunciadas pelo Responsável.

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

Sala das Sessões, 25 de maio de 2010.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO