



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

05-07-10

CFA

TC-001961/026/08

Prefeitura Municipal: Descalvado.

Exercício: 2008.

Prefeito: José Carlos Calza.

Advogados: Sérgio Luiz Sartori e outros.

Acompanha: TC-001961/126/08.

1. RELATÓRIO

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

1.2 A auditoria *in loco* (fls. 28/94) apontou:

a) Planejamento e Execução Física (fls. 29/30) - Plano Plurianual (PPA): falta de previsão de despesas de capital e programas de duração continuada para o quadriênio 2006/09. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): falta de previsão de critérios para limitação de empenho e movimentação financeira e para a concessão de repasses a entidades do terceiro setor. Lei Orçamentária Anual (LOA): falta do anexo previsto no artigo 5º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); falta do documento previsto no artigo 165, § 6º, da Constituição, relativamente ao artigo 5º, II, da LRF; estipulação estranha à previsão da receita e a fixação da despesa, contrariando o artigo 165, § 8º, da Constituição.

b) Índices de Desempenho Operacional (fls. 31/32) - O Município perdeu, no Índice Paulista de Responsabilidade Social, 79 posições no agregado longevidade e 260 no agregado escolaridade. Inexistência de política municipal de saúde específica.

c) Fiscalização das Receitas (fls. 34/36) - Falta de retenção e de contabilização da receita com IRRF. Ausência de medidas necessárias para incrementar e aperfeiçoar o sistema de fiscalização, cobrança e arrecadação dos tributos, descumprindo o artigo 10, § 1º, I a IV, da LDO.

d) Renúncia de Receitas (fl. 36) - Inobservância das condições do artigo 14 da LRF.

e) Multas de Trânsito (fl. 38) - Ausência de recolhimentos ao FUNSET, descumprindo o artigo 320, parágrafo único, da Lei n. 9.503/97.

f) Contribuição de Intervenção no Domínio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Econômico - CIDE (fls. 38/39) - Transferência de saldo da CIDE, ensejando eventual desvio de finalidade e contrariando o artigo 1º, "b", da Lei n. 10.336/01.

g) Royalties (fls. 39/40) - Descumprimento dos artigos 8º, parágrafo único, da LRF, 8º da Lei n. 7.990/89 e 24 e 26, parágrafo único, do Decreto n. 1/91.

h) Despesas com Ensino (fls. 40/45) - Falta de empenhamento da parcela diferida do FUNDEB, desrespeitando o artigo 21, § 2º, da Lei Federal n. 11.494/07. Indevida inclusão, no cálculo do investimento, de despesas inscritas em restos a pagar não quitadas até 31-01-09.

i) Despesas com Saúde (fls. 46/48) - Indevida inclusão, no cálculo do investimento, de despesas inscritas em restos a pagar não quitadas até 31-01-09, de recursos adicionais, da vigilância sanitária. Ausência de contas bancárias especiais para o Fundo Municipal da Saúde (FMS), contrariando os artigos 33 da Lei n. 8.080/90, 5º, § 1º, da Lei municipal n. 1.125/91 e 8º, parágrafo único, da LRF. Ausência de implantação do plano de carreira, cargos e salários dos funcionários, contrariando o artigo 4º, IV, da Lei n. 8.142/90.

j) Execução Orçamentária (fls. 51/52) - Déficit de 4,36%, coberto pelo superávit financeiro (retificado) do ano anterior, que foi reduzido em mais de 46%.

k) Contratos (fl. 56) - Remessa fora do prazo estabelecido, descumprindo o artigo 7º, I, das Instruções n. 2/07.

l) Ordem Cronológica de Pagamentos (fl. 59) - Descumprimento.

m) Pessoal (fls. 59/65) - Publicações anuais de subsídios e remuneração dos cargos e empregos públicos em desacordo com o artigo 39, § 6º, da Constituição. Diferença entre o total de cargos efetivos informado no quadro de 2008, em relação ao quadro de 2007, sem explicação. Servidores cedidos: falta de lei autorizadora e de convênio; desvio de função; desfalque do quadro de funcionários; prejuízo aos cofres municipais. Cargos em Comissão em desacordo com o artigo 37, V, da Constituição. Pagamentos de horas extras excedendo o limite previsto pelo artigo 59 da CLT. Adicional de Insalubridade sem laudo pericial elaborado por profissional competente e autorizado; pagamento do adicional a exercentes de atividades não enquadradas nos anexos da Norma Regulamentadora NR-15.

n) Regime Previdenciário (fls. 65/67) - Existência de funcionários estatutários sem criação de fundo ou entidade própria de previdência. Ausência de conta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

bancária específica e vinculada para depósito das contribuições dos funcionários. Falta de contribuições da parte dos empregados e da empregadora. Pagamento de aposentadorias integrais e pensões com verbas dos cofres municipais, sem contribuição prévia ou fonte de custeio.

o) Subsídios dos Agentes Políticos (fls. 68/78) - Aumento abusivo dos subsídios dos Agentes Políticos (3% para Prefeito e para Vice, em 05-06-07; 21,33% para Prefeito e 82% para Vice, em 13-12-07; e mais 5,5% a ambos, em 20-05-08), contrariando o artigo 37, X, da Constituição. Falta de apresentação das declarações de bens e rendas, descumprindo o artigo 13, § 2º, da Lei n. 8.429/92 e 7º da Lei n. 8.730/93. Pagamentos a maior aos Secretários Municipais.

p) Tesouraria (fl. 79) - Cheque de elevado valor em caixa sem demonstração da correspondente arrecadação, contrariando o artigo 164, § 3º, da Constituição.

q) Livros e Registros (fl. 80) - Falta de formalização de livros e registros, contrariando a Norma Brasileira de Contabilidade NBC-T 2.1.

r) Transparência da Gestão Pública (fls. 84/85) - Falta de realização das audiências públicas para debater o PPA, a LDO e a LOA, descumprindo o artigo 48, parágrafo único, da LRF. Envio das cópias do orçamento com atraso, contrariando os artigos 112 da Lei n. 4.320/64 e 51, § 1º, I, da LRF.

s) Aumento da Taxa da Despesa de Pessoal nos Últimos 180 Dias do Mandato (fls. 85/86) - Aumento de 4,02%, afrontando o artigo 21, parágrafo único, da LRF.

t) Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial (fls. 86/87) - Os gastos com publicidade e propaganda superaram a média despendida nos três últimos exercícios financeiros, desatendendo o artigo 73, VII, da Lei Eleitoral.

u) Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 87/88) - Desatendimento.

1.3 O atual Prefeito ofereceu justificativas e documentos (fls. 108/156), sustentando:

a) Planejamento e Execução Física - O apontamento relativo ao PPA já foi objeto de análise nas contas anteriores; as despesas públicas foram contempladas na LDO e LOA e não há comprometimento. A LDO não previu critérios para limitação de empenhos e movimentação financeira porque havia excesso de arrecadação e de não utilização de recursos não previstos para as metas e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

programas. A regularidade na participação das Entidades no complemento de serviços públicos, inclusive, na prestação de contas das áreas de educação, saúde e assistência social, foi reconhecida anteriormente. De todo modo, o apontamento será analisado, adotando-se as providências cabíveis para formalização das parcerias.

b) Índices de Desempenho Operacional - Nos últimos três exercícios foram aplicados, na educação e na saúde, percentuais superiores aos limites mínimos exigidos.

c) Fiscalização das Receitas - Em 2009 foi promovida a retenção na fonte dos valores pagos a título de Bônus de Assiduidade.

d) Renúncia de Receitas - Não foi concedida isenção de IPTU aos portadores de deficiência (declaração, fl. 127).

e) Multas de Trânsito - Em 2008 não ocorrera a municipalização do trânsito, razão pela qual não foram recolhidos 5% das multas arrecadadas ao FUNSET, aliás, valor inexpressivo (R\$ 1.383,66).

f) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - O saldo de R\$ 13.280,43 foi transferido para a conta geral, diante da exiguidade de prazo para aplicação no mesmo exercício, na infraestrutura de transportes, não afetando as demais ações e serviços e nem caracterizando desvio de finalidade.

g) Royalties - O valor foi gasto, juntamente com outras verbas do Tesouro, para pagamento de despesas diversas, inclusive da Secretaria de Saneamento de Água e Esgotos (ampliação de sistema de captação e abastecimento de água). A aplicação foi, portanto, regular.

h) Despesas com o Ensino - A auditoria relata a regularidade da aplicação, na educação infantil e na remuneração dos profissionais do magistério.

i) Despesas com Saúde - Em 2009 foi regularizada a situação do Fundo Municipal de Saúde. A implantação de plano de carreira, cargos e salários dos funcionários depende de reestruturação e reorganização administrativa. Para tanto, em 2009 foram contratados os serviços do CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS - FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA.

j) Ordem Cronológica de Pagamentos - A única alteração durante o exercício, da ordem, gerou diferença de apenas um dia no pagamento, não acarretando prejuízo ao Município.

k) Pessoal - A publicação da tabela de remuneração e salários dos cargos e empregos foi feita no jornal oficial do Município e, ainda que insuficiente, será



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

publicada na íntegra quando da conclusão da reestruturação administrativa. Os atos de cessão de servidores a entidades beneficentes têm mais de dez anos. A concessão de repasses às entidades está passando por ampla reformulação, para regularizar a situação. A reestruturação reduzirá o número de cargos em comissão, ajustando-o às prescrições constitucionais. As horas extras são pagas de acordo com a demanda de serviço, embora ultrapassando o limite da CLT, pena de inevitável prejuízo à população. Ademais, não houve prejuízo ao erário. Para análise do adicional de insalubridade, seria necessário que o Auditor mencionasse qual ocupante da função pública que o recebe indevidamente; isso permitiria esclarecer se o pagamento decorre de ordem judicial ou de laudo pericial.

l) Regime Previdenciário - A Lei Municipal n. 2.987/09, alterada pela Lei n. 3.096/09, impôs contribuição previdenciária a todos servidores estatutários, ativos, inativos e pensionistas (cf. fls. 135/139).

m) Subsídios dos Agentes Políticos - A majoração dos subsídios não é vedada por Lei, que também não estabelece percentuais máximos. Desde que aprovada pelo Legislativo, o aumento é legal. Do contrário, estaria induzindo o Executivo ao erro. Com a contratação dos serviços do CEPAM, eventuais incorreções no pagamento dos secretários municipais serão corrigidos.

n) Tesouraria - A Administração exigiu do servidor o depósito em cofres públicos da quantia não utilizada até verificação das despesas, demonstrando efetivo exercício de sua atividade fiscalizadora.

o) Livros e Registros: a Administração ordenou ao serviço de Contabilidade e Finanças que localize o Livro de Registro da Dívida Ativa.

p) Transparência da Gestão Pública - Há equívoco na informação de que a Administração não promoveu audiências públicas. Elas ocorreram todos os anos, sendo previamente divulgadas nos jornais locais (documentos de fls. 150/153).

q) Aumento da Taxa da Despesa de Pessoal nos Últimos 180 Dias do Mandato - O aumento da taxa de despesa de pessoal nos últimos 180 dias de mandato não decorreu apenas da contratação de pessoal concursado, mas também dos pagamentos relativos ao 13º salário, bônus Magistério e outros benefícios empregatícios, como quinquênios. Apesar da evolução de 4,02%, o gasto com pessoal não atingiu o limite prudencial fixado pela LRF. Não há, portanto, irregularidade.

r) Despesas com Publicidade e Propaganda



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Oficial - O Ordenador da Despesa deverá apresentar a justificativa.

s) Instruções e Recomendações do Tribunal - As recomendações referentes às contas de 2007 somente foram conhecidas em 2009.

A defesa silenciou a respeito do item "Contratos".

1.4 O Ex-Prefeito, também, apresentou justificativas (fls. 159/173), reiterando os argumentos do atual Prefeito.

1.5 A Unidade de Economia da Assessoria Técnica (fls. 177/178) considerou satisfatórios os resultados apresentados e opinou pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas.

O Setor de Cálculos (fls. 179/180) registrou que *"no exercício de 2008 foi empenhado 99,77% do total dos recursos recebidos do FUNDEB e, após a glosa efetuada pela fiscalização o percentual atingiu 99,62% e, não foi empenhado no 1º trimestre de 2009 a parcela diferida do FUNDEB na ordem de 0,23%, não dando atendimento ao disposto no "caput" do artigo 21 da Lei Federal n. 11.494/07, conforme informa a Auditoria à fl. 41"*.

A Chefia do órgão técnico (fls. 181/185) entendeu que a expedição de atos que elevaram a taxa de despesa com pessoal em período vedado pelo artigo 21 da LRF e o descumprimento do artigo 21 da Lei n. 11.494/07 (não pagamento da parcela diferida do FUNDEB no 1º trimestre de 2009) impõem a reprovação das contas.

1.6 A SDG (fls. 186/188) relevou a falta de empenho, no 1º trimestre de 2009, da parcela residual do FUNDEB. Não, porém, o descumprimento do artigo 21, parágrafo único, da LRF, omissão grave, tanto que tipifica, em tese, infração penal (art. 359-G do Código Penal). Assim, propôs a emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas.

1.7 Os autos informam que o Município aplicou no ensino 25,7% das receitas oriundas de impostos; atendendo ao artigo 212 da Constituição. Também cumpriu o artigo 60, XII, do ADCT-CF, investindo no setor 76,9% dos recursos do FUNDEB na remuneração do Magistério na educação básica. Mas aplicou apenas 99,6% desses recursos durante o exercício, descumprindo o artigo 21, § 2º, da Lei n. 11.494/07 (cf. fls. 42 e 179/180).

Na saúde, o Município investiu 23,2% da receita de impostos (fl. 46).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

A despesa com pessoal correspondeu a 47% da receita corrente (fl. 80).

A receita prevista foi de R\$ 49.760.000,00 e a realizada de R\$ 54.591.191,43. A receita corrente líquida foi de R\$ 53.285.377,01. O déficit orçamentário de 4,36% (fl. 51) foi inteiramente suportado pelo superávit financeiro existente no balanço patrimonial de 2007 (fl. 51). Também houve superávit financeiro no período em exame¹, de R\$ 2.711.009,53, menor que o anterior, de R\$ 4.999.702,81. O estoque de restos a pagar foi de R\$ 1.634.140,33 e, em 2007, de R\$ 1.497.365,38 (fl. 83). O estoque da dívida ativa foi de R\$ 5.299.852,59 e, em 2007, de R\$ 4.706.624,82 (fl. 37).

1.8 Pareceres anteriores:

2005: favorável, recomendando medidas para a eliminação de falhas pendentes, devendo doravante evitar que se repitam (TC-2843/026/05, publicado em 22-06-07).

2006: favorável, com recomendações: regularização das falhas subsistentes nos itens "Controle Finalístico", "Pessoal" e "Recomendações deste Tribunal". Determinou a formação de autos apartados² para tratar das horas extras pagas em excesso aos servidores da Prefeitura (TC-3295/026/06, publicado em 06-06-08).

2007: favorável, recomendando realizar despesas públicas de acordo com o princípio da razoabilidade, bem como observe a Lei n. 8.666/93 e o artigo 37, V, da Constituição. Determinou a formação de autos apartados para tratar da remuneração dos Secretários Municipais (TC-2432/026/07, publicado em 09-05-09).

2. VOTO

2.1 As contas se ressentem de irregularidades graves, que determinam a emissão de parecer desfavorável.

De um lado, pela ocorrência de falhas graves.

O Município não investiu a totalidade dos recursos que lhe foram repassados pelo FUNDEB durante o

¹ Dados de fls. 52 do relatório da auditoria e 34/35 do Anexo I.

SITUAÇÃO FINANCEIRA			
	Ativo Financeiro R\$	Passivo Financeiro R\$	Resultado R\$
2007	6.679.064,08	1.679.361,27	4.999.702,81
2008	4.728.069,43	2.017.059,90	2.711.009,53

² TC-800045/476/06, em tramitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

exercício dentro do período fixado pelo artigo 21, *caput* e § 2º, da Lei n. 11.494/07. Diante dos corretos ajustes promovidos pela Auditoria deste Tribunal ao ensejo da análise da aplicação dos recursos recebidos, para o FUNDEB (fls. 40/42), confirmados pelo Setor de Cálculo (fl. 179), o total geral efetiva e oportunamente investido correspondeu a 99,6%, o que implica desatendimento do artigo 21, "caput" e § 2º, da Lei n. 11.494/07 e da legislação eleitoral. Não há porque relevar. Não cabe a este Tribunal autorizar descumprimento de limite legal.

A Auditoria também registrou (fl. 85) que a partir de 05-07-08 o Executivo expediu atos que aumentaram a taxa da despesa de pessoal, em afronta ao artigo 21, parágrafo único, da LRF, consoante quadro elaborado³. Aliás, esse crescimento resultou de aumento salarial concretizado no período eleitoral, não demonstrando a defesa que eles tenham se resumido apenas a aumento vegetativo da folha. Agrava o procedimento administrativo a circunstância de que a Auditoria deste Tribunal alertou o Município a respeito, sem que tenham sido adotadas as providências devidas e oportunas para corrigir a distorção (cf. anexos autos TC-1961/126/08, de acompanhamento da gestão fiscal).

As contas estão comprometidas, também, pelo somatório das falhas subsistentes nos itens "Planejamento e Execução Física", "Fiscalização das Receitas", "Multas de Trânsito", "Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE", "Royalties", "Despesas com Saúde", "Contratos", "Ordem Cronológica de Pagamentos", "Tesouraria", "Livros e Registros", "Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial". Algumas delas são graves

3

Despesas de Pessoal nos Últimos 180 Dias do Mandato no Exercício de 2008				
Mês	Despesa com Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
6	21.754.207,23	50.328.795,73	43,1646	
7	21.902.205,25	50.686.133,01	43,2114	
8	22.287.329,19	49.750.601,37	44,7981	
9	22.698.315,25	50.848.123,06	44,6394	43,16%
10	23.090.674,57	51.155.862,84	45,1379	
11	23.309.047,59	52.627.582,36	44,2906	
12	25.143.088,84	53.285.377,01	47,1857	
Aumento de Pessoal nos Últimos 180 Dias do Mandato em				4,02%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

e injustificáveis (vg., a retenção de cheque de grande valor na Tesouraria); outras, como é o caso do pagamento de horas extras em excesso, repetem o já constatado em exercício anterior (cf. item 1.8), constituindo a reincidência, motivo também suficiente para comprometer as contas, como decorre do artigo 33, § 1º, da Lei Complementar estadual n. 709/93.

2.2 Nos termos das Instruções deste Tribunal, os repasses públicos ao terceiro setor são objeto de processos próprios (fl. 54). Da mesma forma as admissões de pessoal em decorrência de concurso público e processo seletivo (fl. 65).

É caso, ainda, de formar apartado para tratar do aumento abusivo dos subsídios dos Agentes Políticos, noticiados pela auditoria (fls. 68/69), dos pagamentos a maior percebidos pelos Secretários Municipais e do excessivo pagamento de horas extras aos servidores.

2.3 O acessório anexo, TC-1961/126/08 (Acompanhamento da Gestão Fiscal) trata de assunto considerado pela auditoria e serviu de subsídio para o exame das contas. Deve, portanto, permanecer apensado a estes autos.

2.4 Nessa conformidade, meu voto propõe a emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas.

Determina que o acessório TC-1961/126/08 permaneça apensados a estes autos.

Determina, ainda, a formação de autos apartados para instrução complementar dos assuntos apontados acima, no item 2.2.

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

Sala das Sessões, 05 de julho de 2010.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO