



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

28-09-10

CFA

=====

TC-002000/026/08

Prefeitura Municipal: Luiz Antônio.

Exercício: 2008.

Prefeito: Izaías Leão de Souza.

Advogados: Fabiano Ravagnani Júnior, Ângelo Roberto Pessini Júnior e Fernando Pereira Bromonschenkel.

Acompanham: TC-002000/126/08 e TC-001794/006/09.

=====

1. RELATÓRIO

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

1.2 A auditoria *in loco* (fls. 18/72) constatou:

a) Planejamento e Execução Física (fls. 18/19) - Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): falta de definição de metas fiscais, descumprindo o artigo 4º, §§ 1º e 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); falta de previsão para limitação de empenho e de movimentação financeira (LRF, artigo 4º, I, "b"), bem como de critérios para concessão de auxílios, subvenções, contribuições e outros repasses ao terceiro setor (LRF, artigo 4º, I, "f"). Transposições de dotações sem autorização em lei específica (Constituição, artigo 167, VI).

b) Índices de Desempenho Operacional (fls. 20/22) - Perda de 213 posições no item "escolaridade". Ausência de política municipal de saúde específica para grupos de "*Estatísticas Vitais e Saúde*", relacionada às taxas de mortalidades infantil e da população entre 15 e 34 anos. Índices da rede municipal, relativos à qualidade da educação, muito inferiores aos obtidos pela rede estadual e pela rede privada federal. Obtenção pela rede municipal em 2007, nos anos iniciais do ensino fundamental, de índices muito inferiores aos atingidos pelas redes estadual e privada federal. Meta para 2009, referente aos anos iniciais de ensino, muito inferior às estabelecidas pela rede estadual.

c) Dívida Ativa (fls. 23/24) - Inconsistência entre os valores registrados na Seção de Tributação e Cadastro e o evidenciado no balanço patrimonial, resultando em ausência de registro contábil de R\$ 577.319,13. Desconhecimento, pela Seção de Tributação e Cadastro, de informações acerca da atualização monetária, juros e multas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

correspondentes aos devedores inscritos na dívida ativa. Os registros contábeis da dívida não contemplam os valores de atualização monetária, juros e multas.

d) Despesas com Ensino (fls. 24/30) - Utilização inadequada, no tocante às despesas, do código de aplicação constante do plano de contas do Sistema AUDESP, acarretando distorções no índice apurado pelo referido Sistema. Descumprimento do artigo 212 da Constituição, diante do investimento de apenas 22,50% das receitas de impostos e transferências. Descumprimento do artigo 60, XII, do ADCT-CF, pois a aplicação na remuneração dos profissionais da educação básica correspondeu a apenas 54,2% dos recursos oriundos no FUNDEB no exercício. Inclusão, no cálculo do investimento na educação básica, de despesas não admitidas pelos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases do Ensino (LDB, Lei n. 9.394/96). Empenhamento excessivo, em dotações da educação, de despesas com vigilância (R\$257.787,67) e transporte de alunos (R\$927.699,77), desconsiderados no cálculo do investimento. Empenhos, em dotações da educação, de serviços com transporte de alunos no período de férias. Falta de exame, pelo Conselho do FUNDEB, dos gastos do 4º trimestre.

e) Despesas com Saúde (fls. 31/32) - Falta, no Plano Municipal de Saúde (PMS), de quantitativos físicos e financeiros das ações previstas.

f) Despesas com Precatórios Judiciais e Requisitórios de Pequeno Valor (fls. 32/33) - Registro a menor, no balanço patrimonial, das pendências relativas a precatórios, equivalente a R\$ 580.289,50.

g) Outras Despesas (fls. 34/36) - Empenhamento de despesas desprovidas de comprovação documental. Despesas indevidas de FGTS referentes a servidores em comissão (de adicional, aviso prévio e multa proporcional, pela rescisão do contrato de trabalho). Despesas com auxílio-alimentação em benefício de servidores inativos, contrariando a súmula n. 680 do Supremo Tribunal Federal.

h) Resultados do Exercício (fls. 36/37) - Déficit orçamentário, depois dos devidos ajustes no cálculo apresentado pela Prefeitura, de 3,07%, não amparado por superávit financeiro anterior. Inclusão indevida, no cálculo da Prefeitura, de despesas empenhadas em 2009 (R\$ 1.178.402,45). Falta de elaboração de demonstrativos da programação financeira e das metas bimestrais de arrecadação (artigos 8º e 13 da LRF). Ausência de informação sobre a variação passiva ocorrida no exercício, que resultou em redução do ativo financeiro, de R\$



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

13.099,15. Aumento da dívida consolidada líquida de 2,72% da receita corrente líquida (RCL).

i) Licitações (fls. 40/47) - Falta de comprovação de efetiva pesquisa de preços. Contratação, mediante inexigibilidade de licitação, de sistema de ensino, contrariando Deliberação desta Corte. Falta de licitação para bens e serviços no valor total de R\$ 1.277.327,49, contrariando os artigos 37, XXI, da Constituição e 2º e 3º da Lei n. 8.666/93. Despesas sem licitação e sem informações suficientes, com CRISP - TRANSPORTES E TURISMO LTDA. (R\$44.450,00) e Eurípedes Rufino (R\$ 26.460,00).

j) Contratos (fls. 47/54) - Falta de remessa, obrigatória, de contrato celebrado. Irregularidade em execução contratual. Pagamentos acima do valor contratado, de R\$ 12.400,00, e falta de apresentação da documentação comprobatória da realização dos serviços. Indícios de pagamento indevido de R\$ 75.000,00, decorrente de contratação para objeto já contratado em exercício anterior. Pagamento de R\$ 537.144,54 acima do valor contratado.

k) Pessoal (fls. 54/58) - Manutenção de cargos imprópriamente em comissão, desprovidos de atribuições de direção, chefia ou assessoramento. Contratações não precedidas de concurso ou processo seletivo público, descumprindo o artigo 37, II, da Constituição. Despesas com complementos de proventos de aposentadoria, pensão e seguro-doença, em dissonância com normas previdenciárias e sem a documentação correspondente.

l) Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais (fl. 59) - Disponibilidade de caixa depositada em banco não estatal, desatendendo norma constitucional.

m) Livros e Registros (fl. 59) - Ausência de arquivo cronológico dos contratos e aditamentos.

n) Atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (fls. 59/60) - Resultado primário deficitário, de R\$ 1.146.003,95. Resultado nominal negativo de R\$ 1.082.488,09, indicando aumento da dívida fiscal líquida.

o) Transparência da Gestão Pública (fl. 61) - Falta de realização da audiência pública para debater as metas fiscais e as peças de planejamento. Falta de divulgação, em página eletrônica do Município, das peças de planejamento, do relatório de gestão fiscal, do relatório resumido da execução orçamentária e de outras informações. Falta de realização de audiência pública da saúde (1º, 2º e 3º trimestres).

p) Restrições de Último Ano de Mandato (fls.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

62/63) - Realização, a partir de julho de 2008, de gastos com publicidade e propaganda oficial, descumprindo a Lei n. 9.504/97.

q) Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 63/66) - Falta, insuficiência parcial ou intempestividade nas informações ao Sistema AUDESP, descumprindo as Instruções 2/07 e 2/08. Atraso na remessa do "Cadastro Eletrônico de Obras Públicas" (1º e 2º semestres). Cumprimento parcial das recomendações do Tribunal.

1.3 Acompanha os autos o expediente TC-1794/006/09, nos quais a auditoria informa, para os fins previstos no TCA-17024/026/09 (eventual instauração de processo específico) que, durante a fiscalização destas contas, constatou as seguintes irregularidades:

a) Recolhimento de multa rescisória de 40% incidente sobre o saldo dos depósitos existentes em contas vinculadas ao FGTS, bem como de aviso prévio indenizado a servidores ocupantes de cargos em comissão, no total de R\$ 184.165,92.

b) Recolhimento de contribuição adicional de 10% incidente sobre o saldo do FGTS de ex-ocupantes de cargos em comissão, no total de R\$ 37.874,65, apontando fato gerador (dispensa sem justa causa) incompatível com a livre demissão dos servidores em comissão (Constituição, artigo 37, II).

c) Recolhimento de FGTS em benefício de dois ex-ocupantes de cargos em comissão que se encontravam submetidos a regime estatutário, no total de R\$ 17.259,57.

1.4 O Senhor Prefeito ofereceu defesa e documentos (fls. 81/255), sustentando:

a) Planejamento e Execução Física - O Município adotou providências para incluir na LDO o anexo de metas fiscais, encaminhando Projeto de Lei ao Legislativo. A LDO autorizou expressamente repasses para entidades do terceiro setor, condicionado a transferência de recursos à prévia autorização legislativa. A falta de critérios para limitação de empenho e movimentação financeira está sendo corrigida. A transposição e transferência de recursos foram expressamente previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Doravante serão observadas as medidas preconizadas pelo Tribunal de Contas.

b) Índices de Desempenho Operacional - Os índices apresentados referem-se a exercícios anteriores e não servem para demonstrar o desempenho da gestão de 2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

A Administração buscou aprimorar suas ações para superar as metas estabelecidas.

c) Dívida Ativa - As divergências entre saldos decorrem da ausência de atualização dos valores inscritos. A falta de baixas foi corrigida no balanço patrimonial de 2009. Foram adotadas providências para corrigir a falta de atualização monetária dos valores inscritos.

d) Despesas com o Ensino - Ao final de 2008, o Município dispunha de suficiência financeira para quitar os restos a pagar da educação, embora depositados em conta não vinculada. Foram empenhadas à conta do ensino as despesas com especialistas que apóiam a atividade educacional (aulas de iniciação musical, de iniciação teatral, aulas de balé), pois são atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino. Não foram totalmente computados os gastos com vigilância e proteção dos prédios escolares e despesas com transportes de alunos. Feitos esses ajustes, o Município investiu 28% da receita de impostos nas ações de manutenção e desenvolvimento do ensino. A falta de manifestação do Conselho do FUNDEB pode ser relevada, pois a Prefeitura adotou medidas para eliminar a omissão.

e) Despesas com Saúde - Foi providenciada a inclusão de quantitativos no PMS dos próximos exercícios.

f) Despesas com Precatórios Judiciais e Requisitórios de Pequeno Valor - A Administração está tomando providências para que a diferença seja regularizada nos próximos balanços.

g) Outras Despesas - Solicitou prazo suplementar para justificativas.

h) Resultados do Exercício - Não foi comprometida a situação financeira do Município, que tem gerado sucessivos superávits orçamentários, possibilitando a quitação das dívidas assumidas. Não há irregularidades.

i) Licitações - As aquisições sem prévia licitação foram regulares; a Lei não estabelece prazo para que possam ser realizadas despesas no limite fixado para dispensa de licitação. As aquisições não trouxeram prejuízo ao erário, uma vez que foram praticados preços de mercado. A Administração realiza, na fase interna do procedimento licitatório, pesquisa de preços do mercado e verifica a existência de recursos que assegurem o cumprimento das obrigações assumidas.

j) Contratos - O atraso na entrega dos contratos ao Tribunal não impediu sua completa fiscalização, pois o termo ficou disponibilizado para análise. Ademais, foi constatada a regularidade dos atos praticados. Solicitou prazo para apresentação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

justificativas complementares.

k) Pessoal - Os cargos em comissão foram criados por Lei Municipal e atenderam ao artigo 37, V, da Constituição. A admissão de pessoal temporário não caracteriza burla ao concurso público, tanto mais que se refere a serviços esporádicos, que não perduraram no tempo. Os servidores realmente prestaram serviços ao Município; as contratações obedeceram ao prazo de duração imposto pela legislação, sendo rescindidas ao final do prazo estabelecido, sem danos a Municipalidade. O pagamento de complementação aos aposentados e pensionistas é expressamente autorizado pela Lei municipal. Existem dotações orçamentárias específicas para essas despesas.

l) Atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal - Solicitou prazo para justificativas complementares.

m) Transparência da Gestão Pública - A realização de audiências públicas e a página eletrônica foram regularizadas.

n) Restrições de Último Ano de Mandato - Solicitou prazo para justificativas complementares.

o) Instruções e Recomendações do Tribunal - Solicitou prazo para justificativas complementares.

A defesa silenciou sobre os itens "Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais" e "Livros e Registros".

1.5 O Setor de Cálculos da Assessoria Técnica (fls. 256/258) ratificou os índices de aplicação no ensino apurados pela auditoria: investimento total de 22,5% da receita de impostos, descumprindo o artigo 212 da Constituição; despesa com profissionais do magistério da educação básica de 54,23% das receitas do FUNDEB, descumprindo o artigo 60, XII do ADCT-CF; aplicação de 99,91% dos recursos oriundos do FUNDEB no exercício, infringindo o artigo 21 da Lei n. 11.494/07.

A Unidade de Economia (fls. 259/262) considerou corretos os apontamentos da auditoria a respeito das despesas com precatórios judiciais. Acrescentou que são bons os índices de solidez da economia e finanças do Município. Opinou pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas.

A Unidade Jurídica (fls. 263/266) e a Chefia (fl. 267) do órgão entenderam que o descumprimento dos artigos 212 da Constituição, 60, XII, do ADCT-CF e 21 da Lei n. 11.494/07 impõem a reprovação das contas.

1.6 A SDG (fls. 268/270) também propôs parecer desfavorável à aprovação das contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

1.7. Foi deferido o pedido do Interessado para apresentação de justificativas complementares (fl. 274, DOE de 23-09-10).

1.8 Os autos informam que o Município aplicou no ensino 22,5% da receita de impostos, desatendendo ao artigo 212 da Constituição. Também descumpru o artigo 60, XII, do ADCT-CF, investindo apenas 54,2% dos recursos oriundos do FUNDEB na remuneração do Magistério na educação básica; aplicou 99,9% desses recursos durante o exercício, desatendendo o artigo 21, caput e § 2º, da Lei n. 11.494/07 (fls. 24/30).

Na saúde, o Município investiu 22,6% da receita de impostos, cumprindo o artigo 77, III, do ADCT-CF (fls. 31/32).

As despesas com pessoal foram de 43% das receitas correntes, atendendo ao artigo 20, III, "b", da LRF (fl. 59).

A receita prevista foi de R\$ 36.626.000,00, a realizada de R\$ 38.981.295,72 e RCL de R\$ 39.725.624,88.

O exercício apresentou déficit orçamentário de 3% e, em 2007, superávit de 0,3% (fl. 37). O resultado financeiro¹ apresentou superávit de R\$ 1.148.740,15 e, em 2007, de R\$ 1.179.890,18. O estoque de restos a pagar foi de R\$ 369.090,95 e, em 2007, de R\$ 596.399,39 (fl. 61). O estoque da dívida ativa foi de R\$ 2.264.396,26 e, em 2007, de R\$ 2.089.751,38 (fl. 23).

Prefeito e Vice Prefeito receberam subsídios nos limites das normas de regência (fl. 58).

1.9 Pareceres anteriores:

2005: desfavorável, diante da insuficiente aplicação (apenas 50,6%) dos recursos do FUNDEF na remuneração do Magistério, descumprindo o artigo 60, § 5º, do ADCT-CF, bem como do reprovável procedimento em relação à dívida de precatórios. Recomendou: medidas voltadas à eliminação das impropriedades verificadas (TC-2882/026/05, publicado em 07-06-07 e em 14-11-07).

¹ Dados de fls. 38 do relatório da Auditoria e 25/30 do Anexo I:

SITUAÇÃO FINANCEIRA			
	Ativo Financeiro R\$	Passivo Financeiro R\$	Resultado R\$
2007	1.815.877,77	635.987,59	1.179.890,18
2008	1.593.713,57	444.973,42	1.148.740,15



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2006: desfavorável, diante do descumprimento da sistemática de liquidação de precatórios estabelecida pelo artigo 100, § 1º, da Constituição e pela Emenda n. 30/2000. Recomendou: correção das irregularidades subsistentes (TC-3334/026/06, publicado em 16-07-08 e 19-11-08).

2007: favorável, com recomendações: corrigir falhas e irregularidades subsistentes, devendo a Administração evitar, doravante, que se repitam, cumprindo as normas regentes e, especialmente: observar a necessidade de lei especial para transposição, remanejamento e/ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro; adotar políticas públicas visando a reduzir a mortalidade entre jovens, além de ações com o objetivo de ampliar a assistência às gestantes; buscar aumentar a qualidade do serviço público de educação; eliminar os cargos impropriamente em comissão, em dissintonia com o artigo 37 da Constituição, em especial os de Agente, de Assistência e de Coordenação, além de Motorista de Diretoria e de Gabinete (TC-2471/026/07, publicado em 15-08-09).

2. VOTO

2.1 As contas estão comprometidas pela insuficiente aplicação no ensino, consoante demonstrado pela Auditoria e confirmado pelo Setor de Cálculos, bem como, pelos demais órgãos técnicos desta Corte. Realmente devem ser excluídas do cálculo apresentado pelo Município despesas empenhadas no exercício seguinte, porque estranhas ao período examinado, consideradas impróprias ao setor pelos artigos 70 e 71 da LDB ou não comprovadas.

Com essas exclusões, bem demonstradas e justificadas pela auditoria e pelos órgãos técnicos do Tribunal, apura-se que o Município: aplicou no ensino valor total correspondente a apenas 22,5% da receita de impostos, inclusive transferidos, descumprindo o artigo 212 da Constituição; investiu apenas 54,2% dos recursos oriundos do FUNDEB no exercício, na remuneração do Magistério da educação básica, descumprindo o artigo 60, XII, do ADCT-CF; gastou 99,9% desses recursos oriundos do FUNDEF no período apropriado, desatendendo o artigo 21, *caput* e § 2º, da Lei n. 11.494/07.

O descumprimento do limite mínimo previsto em cada um dos preceitos citados constitui irregularidade grave, suficiente para comprometer a totalidade das contas, consoante assentado em pacífica jurisprudência desta Corte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2.2 Subsistem, ainda, outras irregularidades, várias delas já objeto de recomendação expedida em exercícios anteriores, como ocorre com os desacertos apontados na transposição, remanejamento e/ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, bem como na manutenção de cargos imprópriamente em comissão, em afronta ao artigo 37, V, da Constituição.

Existem outras múltiplas irregularidades a reforçar a conclusão desfavorável à aprovação das contas, como as apontadas em relação a pagamentos relativos aos servidores em comissão exonerados, inclusive ao FGTS (multas rescisórias, adicionais e aviso prévio, indevidos por se tratar de cargos de livre exoneração, nos termos do artigo 37, II, da Constituição e da jurisprudência desta Corte), bem como outras bem caracterizadas no relatório da auditoria (itens "Planejamento e Execução Física", "Dívida Ativa", "Despesas com Ensino", "Despesas com Saúde", "Despesas com Precatórios Judiciais e Requisitórios de Pequeno Valor", "Outras Despesas", "Licitações" (fracionamento de aquisições, despesas sem licitação e sem informações), "Contratos", "Pessoal", "Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais", "Livros e Registros", "Transparência da Gestão Pública" e "Instruções e Recomendações do Tribunal") e não infirmadas pela defesa.

2.3 Nos termos das Instruções deste Tribunal estão sendo tratados em processos próprios os recursos transferidos ao terceiro setor (TC-1792/006/09 e TC-1793/006/09) e as admissões de pessoal por concurso público e por prazo determinado (TC-1339/006/06 e TC-1726/006/09).

2.4 As questões suscitadas no item "Outras Despesas", inclusive pagamentos indevidos a servidores em comissão (também item 1.3, *supra*, TC-1794/006/09) devem ser objeto de instrução complementar em autos apartados, inclusive para eventual ressarcimento do erário.

O processo acessório TC-2000/126/08 (acompanhamento da gestão fiscal) e o TC-1794/006/09 tratam de assuntos abordados no relatório da Auditoria e serviram de subsídio para o exame das contas. Devem, portanto, permanecer apensados a estes autos.

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

Determino a formação de apartado para tratar dos itens "Outras Despesas", inclusive das concernentes a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

pagamentos relacionados aos servidores em comissão, abordadas no item 1.3, *supra*. Cópia do expediente TC-1794/006/09 deverá acompanhar o apartado a ser formado.

Determino, ainda, que o acessório TC-2000/126/08 e o expediente TC-1794/006/09 permaneçam apensados a estes autos.

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

Sala das Sessões, 28 de setembro de 2010.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO