



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

05-10-10

CFA

TC-002107/026/08

Prefeitura Municipal: Motuca.

Exercício: 2008.

Prefeito: Hamilton Falvo.

Advogados: Paulo Roberto Ciofi e outros.

Acompanha: TC-002107/126/08.

1. RELATÓRIO

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

1.2 A auditoria *in loco* (fls. 22/52) apontou:

a) Planejamento e Execução Física (fls. 22/23) - Autorização, pela Lei Orçamentária Anual (LOA), de abertura de créditos suplementares por Decreto do Executivo até o limite superior ao dobro da inflação estimada para o período.

b) Fiscalização das Receitas (fl. 27) - Divergências contábeis em contas de receitas, não justificadas.

c) Despesas com o Ensino (fls. 28/31) - Falta de empenho e pagamento total, no primeiro trimestre de 2009, da parcela diferida do FUNDEB. Inclusão, no cálculo do investimento realizado, de despesas impróprias.

d) Despesas com Saúde (fls. 31/32) - Inclusão, no cálculo do investimento realizado, de despesas impróprias. Falta, no Plano Municipal de Saúde (PMS) de quantitativos físicos e financeiros.

e) Despesas com Precatórios Judiciais e Requisitórios de Baixo Valor (fls. 32/33) - Divergências contábeis na conta de precatórios judiciais.

f) Outras Despesas (fl. 34) - Falta de economicidade nas festividades promovidas.

g) Execução Orçamentária (fls. 34/35) - Subavaliação na previsão das receitas.

h) Evolução da Dívida (fls. 35/36) - Embora não apresentasse dívida consolidada líquida, o Município tinha débito com o PIS/PASEP, parcelado, cujo saldo em 31-12-08 (não informado) não foi contabilizado na dívida.

i) Licitações e Contratos (fls. 36/38) - Utilização de procedimento licitatório estranho à Lei n.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

8.666/93, visando à outorga de uso de imóvel, com possibilidade de doação e desvio de finalidade.

j) Gerenciamento da Folha de Pagamento (fl. 39) - Outorga do gerenciamento da folha de pagamento a instituição financeira não oficial, sem prévia licitação.

k) Pessoal (fls. 39/43) - Falta de retenção do INSS sobre os subsídios mensais recebidos pelo Prefeito. Pagamento de "Gratificação por Assiduidade" a certos servidores, fora da época devida. Pagamento de aviso prévio a servidores em comissão. Pagamento de horas extras acima do limite de duas horas diárias, fixado pela CLT.

l) Tesouraria (fls. 43/44) - Utilização de conta bancária transitória, de forma desnecessária e antieconômica, gerando pagamento de tarifas.

m) Atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (fls. 44/45) - Publicação de valor das despesas com pessoal abaixo do real, porquanto omitidas as concernentes às subvenções à ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE MOTUCA para o Programa da Saúde da Família (PSF).

n) Resultados Fiscais (fl. 45) - Previsão negativa do resultado primário pela LOA, constado do Anexo de Metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) o resultado de R\$ 0,00.

o) Alterações Salariais (fls. 47/48) - Concessão de revisão geral anual em percentual superior à inflação do período.

p) Distribuição Gratuita de Bens, Valores e Benefícios (fls. 48/49) - Concessão de benefícios gratuitos, descumprindo o artigo 73, § 10, da Lei n. 9.504/97.

1.3 O Prefeito Responsável ofereceu defesa e documentos (fls. 61/113), sustentando:

a) Planejamento e Execução Física - A lei autorizou expressamente a suplementação das dotações previstas na LOA e o limite efetivamente utilizado ficou abaixo do permitido pela Lei.

b) Fiscalização das Receitas - As diferenças são insignificantes e decorrem de pequenas diferenças no valor dos repasses efetuados.

c) Despesas com o Ensino - A falta de empenhamento e pagamento da parcela diferida do FUNDEB, no primeiro trimestre de 2009, é de responsabilidade do novo Prefeito eleito, então já empossado.

d) Despesas com Saúde - As despesas excluídas do cálculo são de valor diminuto, sem repercussão no índice total de aplicação, de 22,06% da receita de impostos. A



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

falta de quantitativos físicos e financeiros do PMS não compromete o trabalho realizado.

e) Despesas com Precatórios Judiciais e Requisitórios de Baixo Valor - Não há diferença alguma nos pagamentos realizados. O Município honrou os precatórios judiciais, não deixando herança para a futura gestão (2009). O apontamento não reproduz a veracidade dos fatos e não reflete a responsabilidade e austeridade da gestão.

f) Outras Despesas - Evento com o cantor Daniel, em Itápolis, custou R\$ 120.000,00. Em Motuca, seis apresentações foram feitas ao preço de R\$ 39.000,00, a revelar austeridade, tanto mais que a despesa foi precedida de licitação. O valor é inferior a despesas praticadas a título de publicidade por inúmeros Municípios. Os eventos tiveram caráter cultural, não se caracterizando como "festejos". As despesas com segurança foram necessárias, pois no evento do ano anterior ocorreram severas desavenças com grupos de outros municípios, *"com a presença de muitos feridos em verdadeiras batalhas campais"*.

g) Resultado da Execução Orçamentária - Houve, realmente, um ligeiro descompasso entre a receita prevista e a arrecadada, decorrente da boa administração e do bom desempenho da receita.

h) Evolução da Dívida - A Fiscalização não detectou que o Município quitou totalmente o PIS/PASEP no exercício.

i) Licitações - A utilização de procedimento licitatório estranho à Lei n. 8.666/93 visando à concessão de uso de imóvel com possibilidade de doação decorreu de autorização legislativa, integrando programa desenvolvido após estudos de especialista. Na ocasião estavam sendo encerradas as atividades da Usina Açucareira Santa Luiza S.A., transferida para outra localidade, gerando brusca queda no Índice de Participação do Município, com perda de R\$ 44 milhões do valor adicionado de 2007. A Administração procurou compensar essa perda atraindo, mediante processo legal, empresas que eventualmente quisessem se instalar no Município.

j) Gerenciamento da Folha de Pagamento - Cuidar-se somente de posto de serviço no Município, em face da sua diminuta movimentação bancária, que não comporta a instalação de agência.

k) Pessoal - O Prefeito já recolhia contribuições pelo teto previsto para sua condição de empregado de empresa privada (doc. II), não sendo possíveis novos descontos. A gratificação por assiduidade foi paga a quem realmente fazia jus a ela, servidores que cumpriram as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

condições estabelecidas em lei e tiveram seus ajustes encerrados no último dia do exercício. O pagamento de aviso prévio a servidores em comissão seguem os termos da legislação (artigo 486 e §§ da CLT). O pagamento de horas extras foi lícito, porque os servidores desempenhavam atividades essenciais, que não podiam ser paralisadas.

l) Tesouraria - A abertura de contas específicas para manutenção de valores que devem permanecer apartado dos demais permite o controle determinado em lei. Não há ilicitude nessa prática.

m) Atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal - Nenhum ilícito foi praticado. Há precedente do Tribunal (TC-2149/02, DOE-13-5-04) de que despesas com convênios do PSF não são computadas no cálculo previsto no artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

n) Resultados Fiscais - A gestão foi equilibrada nos resultados fiscais. Pode ter ocorrido ligeira imprevidência, mas sem reflexo reprovável na gestão.

o) Alterações Salariais - A fixação dos subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito, estes últimos pela Lei n. 403/08, não considerada pela Fiscalização, é de competência do Legislativo. A revisão dos subsídios dos agentes políticos decorreu da revisão anual concedida aos servidores pela Lei Complementar n. 101/08, na forma do artigo 37, X, da Constituição. Não houve ofensa à Lei Eleitoral; o período de vedação se iniciou em 08-04-08 (artigo 7º da Lei Eleitoral n. 9.504/97), ao passo que as revisões gerais se concretizaram em 07-04-08.

p) Distribuição Gratuita de Bens, Valores e Benefícios - Como já exposto, no exercício fiscalizado o Município foi sensivelmente atingido em sua área econômica e social, notadamente pela cessação das atividades da Usina Santa Luzia no final de 2007, gerando demissões em massa e desemprego. Isso fez aumentar a demanda dos munícipes que se encontram abaixo da linha de pobreza. Coube à Prefeitura intervir nessa situação, sem, no entanto, aumentar as despesas realizadas a esse título.

1.4 O Setor de Cálculos da Assessoria Técnica (fls. 116/117) observou que, como informa a Auditoria (fl. 29), durante 2008 foram empenhados 99,47% do total dos recursos recebidos do FUNDEB e que no 1º trimestre de 2009 a parcela diferida, de 0,53%, não foi empenhada, descumprindo o artigo 21, § 2º, da Lei n. 11.494/07.

A Unidade de Economia (fls. 118/119) disse que cabe recomendar ao Município a adoção de medidas para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

aperfeiçoar a previsão orçamentária. Constatou: superávit orçamentário de R\$ 70.059,12 (0,51% da receita arrecadada) e aumento do resultado financeiro positivo, de R\$ 1.091.281,39 para R\$ 1.161.340,51; superávit econômico de R\$ 1.480.435,71, elevando o resultado patrimonial; cumprimento do artigo 42 da LRF. Esses dados demonstram o equilíbrio. Não viu impedimento à emissão de parecer favorável à aprovação das contas.

A Unidade Jurídica (fls. 120/124) e a Chefia (fl. 125) do órgão entenderam comprometidas as contas pelo apontado descumprimento do artigo 21 da Lei n. 11.494/07.

1.5 Já a SDG (fls. 126/130) considerou que os principais pontos analisados nas contas se apresentaram em ordem. O criticado aumento na remuneração dos servidores acima da inflação foi concedido pela Lei n. 403, de 07-04-08, fora do período vedado pela Lei Eleitoral. A respeito dos cuidados com o último ano de mandato, verificou que as despesas com pessoal nos últimos 180 dias foram decrescentes e que foi observada a regra do artigo 42 da LRF, uma vez que o saldo de caixa foi superior aos restos a pagar inscritos no período, indicando disponibilidade financeira.

Sustentou que a falta de empenho da parcela diferida do FUNDEB não é, no caso, motivo suficiente para rejeição das contas. O empenho dos valores do FUNDEB no exercício superou o percentual mínimo de 95%, imposto pela Lei 11.494/07, atingindo 99,47%. A reclamada parcela diferida não empenhada corresponde a 0,53% (R\$ 9.192,42). Disse que a falta de abertura de crédito adicional, empenho e pagamento da parcela diferida são providências que dizem respeito ao exercício orçamentário-financeiro seguinte, 2009. Não seria razoável a reprovação das contas de 2008, por atos de competência do próximo exercício. Propôs que a falha seja remetida ao campo das recomendações, com verificação das medidas adotadas em próxima inspeção.

Concluiu pela emissão de parecer favorável às contas, com a abertura de autos próprios para análise dos pagamentos realizados por conta da dispensa de servidores em comissão.

1.6 O Prefeito Responsável apresentou defesa complementar (fls. 141/191) sobre a falta do percentual de 0,53% de investimento dos recursos do FUNDEB, onerando a parte inerente aos 40% aplicáveis em despesas diversas da remuneração do Magistério. Disse que está *"na condição de refém de uma situação omissiva criada por outrem (...), uma*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

vez que no trimestre subsequente outro Gestor estava à frente do Executivo”.

Reportou-se aos valores legalmente despendidos com o FUNDEB no exercício de 2008 (parcelamento do PASEP, Despesas com o Plano de Carreira e Plano Municipal de Educação e restos a pagar de 2007 não quitados até 31-01-08) e que não foram computados, os quais, se apropriados no exercício de 2008, conduziriam ao investimento total dos recursos oriundos do Fundo.

1.7 O Setor de Cálculos (fls. 195/198) e a Unidade Jurídica (fls. 199/122) e a Chefia (fl. 202) da Assessoria Técnica confirmaram que o Município empenhou, em 2008, o equivalente a 99,47% dos recursos recebidos do FUNDEB.

A digna SDG (fls. 203/204) reiterou sua manifestação anterior e invocou jurisprudência sobre o tema (TC-1581/026/08).

1.8 A auditoria ratificou o que consta de fl. 29 de seu relatório, informando que o valor não aplicado no FUNDEB em 2008 não é mantido na conta corrente vinculada.

1.9 Para o Prefeito Responsável (fls. 220/223), a retificação põe em cheque a credibilidade da auditoria. Invocou dificuldade em esclarecer a questão, diante do tempo decorrido, tanto mais que, não sendo o atual Chefe do Executivo, já não tem acesso à documentação de interesse.

De todo modo, a inexistência, em 30-12-08, de saldo na conta FUNDEB, aliada à não constatação, pela auditoria, de irregularidade na utilização dos recursos, corrobora o entendimento de que a Prefeitura utilizou todos os recursos repassados a título do FUNDEB.

1.10 Pareceres anteriores:

2005: favorável, (TC-2989/026/05, publicado em 16-03-07).

2006: favorável, (TC-3441/026/06, publicado em 08-11-07).

2007: favorável, recomendando: adotar medidas para evitar a repetição das impropriedades apontadas na instrução, principalmente as relativas à aplicação no ensino e à Deliberação TCA-21176/026/06 deste Tribunal (TC-2578/026/07, publicado em 25-11-08).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2. VOTO

2.1 Os autos informam que o Município aplicou no ensino o total de 30,6% das receitas oriundas de impostos, cumprindo o artigo 212 da Constituição. Também cumpriu o artigo 60, XII, do ADCT-CF, investindo 77,3% dos recursos do FUNDEB na remuneração do Magistério da educação básica.

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

As despesas com pessoal corresponderam a 45,3% das receitas correntes, atendendo o artigo 20, III, "b" da LRF (fl. 44).

A receita prevista foi de R\$ 10.600.000,00, a realizada de R\$ 13.634.035,14 e a receita corrente líquida de R\$ 13.321.501,76.

O exercício apresentou superávit orçamentário de 0,5% e, em 2007, de 1% (fl. 34). O resultado financeiro¹ apresentou superávit de R\$ 1.161.340,51 e, em 2007, de R\$ 834.263,65. O estoque de restos a pagar foi de R\$ 394.963,84 e, em 2007, de R\$ 552.046,09 (fl. 45). O estoque da dívida ativa foi de R\$ 394.815,08 e, em 2007, de R\$ 419.378,88 (fl. 27).

O Prefeito recebeu subsídios nos limites das normas de regência (fl. 43) e o Vice Prefeito optou pela remuneração de seu cargo efetivo de Técnico Agrícola (fls. 277, do Anexo II).

2.2 Divergem os órgãos de instrução e técnicos a respeito da suficiência, ou não, do investimento total dos recursos oriundos do FUNDEB.

Destaco, então, que, consoante demonstraram a Auditoria (fl. 28/31) e a Assessoria Técnico-Jurídica, em especial sua Unidade de Cálculos (fls. 116/124), o Município investiu, durante o exercício, 99,4% desses recursos durante o exercício.

No entanto, o Município não promoveu a adequada e completa aplicação dos recursos oriundos do FUNDEB no período a que se refere o artigo 21, *caput* e § 2º, da Lei n. 11.494/07. Assim, está bem evidenciado que o Município

¹ Dados de fls. 35 do relatório da Auditoria e 59/60 do Anexo I:

SITUAÇÃO FINANCEIRA ^(*)			
	Ativo Financeiro R\$	Passivo Financeiro R\$	Resultado R\$
2007	1.390	556	834*
2008	1.574	413	1.161

^(*) Balanço Patrimonial (Consolidado) em R\$ (Mil).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

efetivamente aplicou apenas 99,4% desses recursos durante o período estendido a que se refere o preceito citado, porque deixou de investir, no primeiro trimestre do ano seguinte, a parcela diferida de R\$ 9.192,42, suportada por saldo existente na conta 49.991-9 (fl. 128 do Anexo).

Essa questão se amolda ao que foi decidido por esta Câmara, nos autos do TC-2091/026/08, de minha relatoria:

"O Prefeito Responsável ... cumpriu seu mandato até 31-12-08 e foi sucedido pela Prefeita ... em 1º-01-09. Evidente que somente a nova Prefeita podia (e devia) ter aplicado até 31-03-09 o valor diferido de R\$ 39.142,58, que permaneceu depositado, disponível para aplicação. Se não o fez, a responsabilidade não pode ser atribuída ao gestor anterior.

(...)

A falta de uso do total do FUNDEB não provém de glosa perpetrada pela Auditoria, ou seja, em 2008 o Prefeito empenhou 98,52% à conta daquele fundo educacional; 3,52% mais do que o piso legal de 95%. De seu turno, a parcela faltante, de 1,48%, representa cifra de pouca monta: R\$ 39,1 mil.

(...)

Nesse rumo, entendo que, em último ano de mandato, quando não há reeleição do gestor e sob a hipótese deste - como aqui restou comprovado - suprir financeiramente todas as despesas que passam para o outro período financeiro, excepcionalmente nesses casos, não há de prevalecer a glosa dos Restos a Pagar não quitados até 31 de janeiro do ano seguinte; tampouco, como é o caso concreto, a impugnação da falta de utilização dos recursos diferidos do FUNDEB (1,48%).

Dito de outro modo, não pode o gestor ser responsabilizado por omissão de seu sucessor; isso porque provisionou, financeiramente, a parcela faltante e, de mais a mais, aplicou, no ano examinado, mais de 95% do FUNDEB".

A jurisprudência desta Corte tem proclamado que o descumprimento do artigo 21, § 2º, da Lei n. 11.494/07, quando reunidos esses três requisitos (aplicação de 95% no próprio exercício, manutenção de todo o saldo diferido em conta corrente no último dia do ano e posse de outro Prefeito no primeiro dia do exercício seguinte), não compromete as contas anuais do ano final do mandato.

Nesse sentido decidiu a E. Segunda Câmara em 05-07-10, relator o E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA, nos autos do TC-1995/026/08:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

"Quanto aos recursos recebidos do FUNDEB, o Prefeito José Galvão da Rocha aplicou o percentual de 96,84% no exercício de 2008, último ano de seu mandato, deixando saldo correspondente a 3,16% (R\$ 32.826,61) em conta vinculada. No entanto, seu sucessor, José Sérgio de Campos, não aplicou tal verba no primeiro trimestre do ano seguinte, o que nos permite concluir que aquele gestor deu atendimento ao disposto no artigo 21 da Lei Federal n. 11.494/07, sendo injusto penalizá-lo por omissão de responsabilidade de terceiro".

Outro não é o entendimento desta Câmara, conforme parecer emitido em sessão de 13-07-10, no TC-1627/026/08, relator o E. Substituto de Conselheiro MARCOS RENATO BÖTTCHER.

No presente caso, há de se considerar que o Responsável pelas contas do exercício de 2008 não estava mais na Chefia do Poder Executivo e deixou disponibilidade em caixa (conta corrente n. 49.991-9, fl. 128 do Anexo). Logo, a responsabilidade é do gestor que sucedeu a partir de 01-01-09.

Dessa forma, acompanho a digna SDG, por entender que nas circunstâncias, seria exagerada severidade considerar caracterizado motivo para reprovação das totalidades das contas, tanto mais que o valor não é expressivo e havia disponibilidade em caixa.

2.3 Em relação às demais falhas apontadas pela Auditoria, a defesa ofereceu argumentos plausíveis, que, em termos gerais, podem ser acolhidos. As subsistentes — "Planejamento e Execução Física", "Fiscalização das Receitas", "Despesas com Saúde", "Despesas com Precatórios Judiciais e Requisitórios de Baixo Valor (divergências contábeis)", "Outras Despesas", "Tesouraria", e "Resultados Fiscais" — são de menor gravidade, implicando recomendações.

As questões apontadas nos itens "Licitações e Contratos" devem ser analisadas em autos próprios e em autos apartado as relacionadas no item "Pessoal" (pagamento de Gratificação por Assiduidade, de aviso prévio a servidores em comissão e de horas extras em excesso), tendo em conta que não foram suficientemente justificadas pelo Responsável.

2.4 Nos termos das Instruções deste Tribunal, os repasses ao terceiro setor estão sendo analisados em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

processo específico (TC-647/013/09).

Também em processos próprios foram tratadas as admissões de servidores, em decorrência de concurso público (TC-1286/006/07) e prazo determinado (TC-636/013/09).

2.5 O acessório TC-2107/126/08 (acompanhamento da gestão fiscal) trata de assunto abordado no relatório da auditoria e serviu de subsídio para o exame das contas. Deve, portanto, permanecer apensado a estes autos.

2.6 Diante do exposto, na boa companhia da SDG, voto pela emissão de parecer favorável a aprovação das contas.

Recomendo ao Senhor Prefeito providências para efetiva regularização das falhas apontadas nos itens "Planejamento e Execução Física", "Fiscalização das Receitas", "Despesas com Saúde", "Despesas com Precatórios Judiciais e Requisitórios de Baixo Valor", "Outras Despesas", "Tesouraria" e "Resultados Fiscais", bem assim que atente aos critérios que devem ser utilizados no cálculo dos investimentos no ensino e na saúde.

Determino a formação de autos próprios para tratar das questões apontadas nos itens "Licitações e Contratos", bem como que, em autos apartado, seja examinada as relacionadas com o "Pessoal" (pagamento de Gratificação por Assiduidade, de aviso prévio a servidores em comissão e de horas extras em excesso, tendo em conta que não foram suficientemente justificadas pelo Responsável.

Determino que o acessório TC-2107/126/08, permaneça apensado a estes autos.

Cópia do parecer e das correspondentes notas taquigráficas será encaminhada à consideração do Eminentíssimo Conselheiro RENATO MARTINS COSTA, DD. Relator do TC-572/026/09, que abriga as contas do Município, exercício de 2009.

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

Sala das Sessões, 05 de outubro de 2010.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO