

TC-002163/026/07

Prefeitura Municipal: Estância Turística de Salto.

Exercício: 2007.

Prefeito: José Geraldo Garcia.

Advogados: Marcos Jordão Teixeira do Amaral Filho e Arilsom Mendonça Borges.

Acompanham: TC-002163/126/07, TC-002163/226/07, TC-002163/326/07, TC-011228/026/08, TC-019468/026/08 e TC-017273/026/07.

1. RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SALTO**, exercício de 2007.

1.2 O relatório de auditoria *in loco* (fls. 17/65) constatou:

a) Execução Orçamentária (fls. 20/21) - As suplementações de crédito excederam parâmetros razoáveis e levaram à descaracterização da peça orçamentária inicial.

b) Dívida Ativa (fls. 22/23) - Níveis elevados de inscrição em dívida ativa e baixo índice de recuperação de créditos, atestando que as medidas para melhorar a cobrança foram ineficazes.

c) Multas de Trânsito e sua Aplicação (fl. 24) - Falta de comprovação de recolhimento ao FUNSET sobre o total das multas arrecadadas, desatendendo ao artigo 320, parágrafo único, da Lei n. 9.503/97.

d) Despesas com Ensino (fls. 25/28) - Investimento de apenas 22,97% da receita de impostos, descumprindo o artigo 212 da Constituição¹. Falta de empenho da parcela diferida do FUNDEB relativo ao primeiro trimestre. Emissão de alerta em 27-09-09, referente ao envio dos pareceres trimestrais do Conselho de Acompanhamento e Controle Social dos recursos do FUNDEB.

e) Despesas com Saúde (fls. 29/30) - O Plano

¹ Glosas efetuadas pela auditoria:

Restos a Pagar remanescentes em 31-01-08	371.232,62
Merenda Escolar no Ensino Fundamental	1.833.810,09
Ovos de Páscoa	35.672,00
Transporte de alunos de curso superior	16.595,05
Demais despesas não amparadas pelo artigo 70 da LDB	200.399,40
Total	2.457.709,16

Municipal de Saúde (PMS) não possui quantitativos físicos e financeiros. Glosa de restos a pagar pendentes em 31-01-08 (R\$ 190.849,99). Desconsideração de despesas com aluguel de ambulâncias para jogos de futebol (R\$ 5.704,39).

f) Outras Despesas (fls. 32/33) - Premiação de concurso de poesia através de adiantamento, descumprindo o artigo 68² da Lei n. 4.320. Descumprimento do artigo 60, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93. Pagamento de despesas com "guardinhas" cedidos para órgãos de outras esferas de Governo. Despesa imprópria com aquisição de fogos de artifício para encenação religiosa. Falta de licitação e de contrato para prestação de serviços por médicos autônomos e enfermeira, descumprindo os artigos 23, II, "a", e 60, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93; continuidade de atendimento em horários previamente ajustados, que deveriam observar as formas constitucionais de admissão de pessoal.

g) Consistência dos Sistemas Contábeis (fls. 35/36) - Inconsistência entre os sistemas econômico e patrimonial.

h) Evolução da Dívida (fl. 37) - A composição dos restos a pagar praticamente não se alterou em relação ao ano anterior, pela existência de várias rubricas da dívida flutuante que não vêm sendo pagas, embora contabilizadas no passivo financeiro.

i) Licitações (fls. 38/41) - Tomada de Preços n. 33: desclassificação da licitante que ofertou melhor proposta, fundamentada em exigências que não constavam do edital. Tomada de preços n. 24: a justificativa apresentada na abertura do procedimento não demonstrou como foi realizada a estimativa da quantidade. Ausência de licitação em despesas previsíveis, reiterando o desatendimento dos artigos 37, XXI, da Constituição c/c o 2º da Lei n. 8.666/93. Inexigibilidade de Licitação: ausência de comprovação de exclusividade na contratação de shows artísticos, contrariando o artigo 25, III, Lei n. 8.666/93.

j) Contratos Remetidos ao Tribunal (fls. 42/44) - Descumprimento às Instruções n. 2/07 deste Tribunal.

k) Ordem Cronológica de Pagamentos (fl. 46/47) Desatendimento.

l) Pessoal (fls. 48 e 50/51) - Grande número de empregados demitidos "sem justa causa e por iniciativa do empregador", desobedecendo ao artigo 41, § 1º, da

² Artigo 68 - O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

Constituição, ainda que contratados sob o regime celetista. A prática enseja o pagamento de ressarcimentos trabalhistas e a reintegração do quadro de pessoal. Pagamento de horas extras acima do limite fixado no artigo 59³, "caput", da CLT.

m) Encargos Sociais (fl. 49) - Na demonstração da dívida flutuante constam expressivas somas de contribuições previdenciárias e de dívidas sindicais e do PASEP não quitadas.

n) Tesouraria (fl. 53) - Descumprimento do artigo 164, § 3º, da Constituição, pois o Executivo mantinha disponibilidades de caixa em cinco instituições financeiras não oficiais.

o) Lei Complementar estadual n. 709/93, Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 57/59) - Descumprimento do artigo 25, § 1º e da Lei citada, das Instruções n. 2/07, bem como de recomendações de aprimorar a cobrança da dívida ativa e de cumprir a ordem cronológica de pagamentos.

1.3 Acompanham os autos os seguintes expedientes:

a) TC-17273/026/07 - Notícia de solicitação, pelo Município, de autorização do Ministério da Fazenda para contratação de empréstimo junto ao BNDES. A Auditoria constatou que o contrato de financiamento foi assinado em 19-12-07 e que nesse exercício não houve contratação a ser paga com esta fonte de recurso.

b) TC-11228/026/08 - O munícipe Eurico Oliveira comunica possíveis irregularidades na implantação de sistema de semáforos na Avenida Nove de Julho. A Auditoria constatou que, em função de padronização pelo Decreto n. 37/06, foi contratada sinalização semaforica com aquisição de equipamentos ao custo de R\$ 111.130,48. Não constatou irregularidade.

c) TC-19468/026/08 - A Justiça do Trabalho encaminha cópia de decisão na reclamação trabalhista ajuizada por Carlos Bernardo Monsante Varas em face da Prefeitura. O assunto tratado no expediente serviu de subsídio para análise das contas anuais, não sendo constatada irregularidade.

1.4 O Prefeito apresentou defesa (fls. 88/123) e documentação, sustentando:

³ Artigo 59 - A duração normal do trabalho poderá ser acrescida de horas suplementares, em número não excedente de 2 (duas), mediante acordo escrito entre empregador e empregado, ou mediante contrato coletivo de trabalho.

a) Execução Orçamentária - Todo ato de suplementação e própria peça orçamentária estão condicionados à aprovação do Legislativo.

b) Dívida Ativa - O crescimento do estoque da dívida ativa não decorreu da negligência da Municipalidade. Muitas cobranças judiciais de tributos esbarraram na absoluta incapacidade financeira do devedor, o que torna o recebimento árduo e demorado. Foram penhorados bens, concedidos parcelamentos em 20 ou 60 prestações e implantado o Sistema BACEN/JUD, que permite a penhora de crédito em moeda corrente.

c) Multas de Trânsito e sua Aplicação - Conforme Portaria DENATRAN n. 25/04, o repasse é realizado direta e automaticamente pelo banco arrecadador da receita. O Município recebe apenas o valor líquido das multas.

d) Despesas com Ensino - As despesas com merendeiras da Prefeitura podem ser incluídas no cálculo da despesa, como consta da cartilha do Tribunal. Portanto, é indevida a glosa de R\$ 456.679,24, que deve ser acrescida dos encargos, totalizando R\$ 633.810,09. Além disso, devem ser considerados os gastos com o pessoal do ensino (cestas básicas, vale-transporte e PASEP), no total de R\$ 1.258.213,05, não considerado pela auditoria. Os restos a pagar foram quitados depois de 31-01-08, mas antes da fiscalização, no valor de R\$ 371.232,62.

e) Despesas com Saúde - Os quantitativos físico-financeiros integram as atividades do Hospital Municipal, o qual se encontra sob a Administração do Banco de Olhos de Sorocaba, nos termos de contrato de gestão que estabelece as metas, inclusive numéricas, a atingir. As ambulâncias para os jogos de futebol, além de exigência legal para autorização de realização de atividades esportivas, devem conter o mínimo de equipamentos, o que impossibilita a utilização de veículos da Municipalidade.

f) Outras Despesas - Diferentemente de concurso público como modalidade de licitação, o concurso de poesia refere-se à atividade cultural, em que são conferidas pequenas premiações aos melhores colocados, justificando a utilização do regime de adiantamento. Os convênios com a Prefeitura, o Poder Judiciário e a Escola de Educação Profissional Humanidade ("guardinhas"), visando ao atendimento de serviços contínuos ao Fórum e ao Juizado Especial, deverá sofrer adequação, uma vez que se trata da contratação de estagiários, nos termos da legislação vigente. A encenação da "Paixão de Cristo" é evento teatral criado para a finalidade de captação de turistas, além do exercício artístico. Os valores pagos aos profissionais da área da saúde referem-se à execução como autônomos de

serviços de realização de exames e acompanhamentos especializados que em nada confundem com as atividades ordinárias executadas nos próprios municipais.

g) Consistência dos Sistemas Contábeis - A divergência na parametrização da conta contábil denominada "outras incorporações de ativos" se refere aos restos a pagar.

h) Evolução da Dívida - Existem lançamentos equivocados oriundos de anos anteriores e não baixados na dívida. Em 2008 muitos foram corrigidos e a dívida diminuiu, demonstrando que não se deixou de pagar a dívida flutuante.

i) Licitações - Tomada de preços n. 33: o edital exigia que os produtos natalinos estivessem em embalagem e que a qualidade fosse conferida na apresentação da amostra; o vício verificado na amostra da licitante não lhe permitiu passar à fase seguinte, de apresentação de certificados. Tomada de Preços n. 24: a Secretaria de Esportes não tem condição de fixar as quantidades necessárias; sua estimada somente é possível a partir da realidade passada, fornecida pela Secretaria competente; as despesas com manutenção corretiva dos veículos foram reduzidas e eram necessárias. Está sendo elaborado estudo para padronização da frota, bem como de móveis destinados a alguns setores. Os gastos com materiais e serviços gerais em regra são licitados; se analisados isoladamente representam aquisição de pequeno valor. Inexigibilidade de licitação: a contratação considerou a consagração dos contratados pela opinião pública, sem imposição de preferência pela autoridade pública.

j) Contratos Remetidos a este Tribunal - O Município providenciou a remessa da documentação reclamada.

k) Ordem Cronológica de Pagamentos - Quando os recursos ingressam na conta da Prefeitura, o pagamento dos fornecedores vinculados a convênios é providenciado.

l) Pessoal - Com a formalização de processos administrativos, em que se destaca a manifestação de vontade do servidor, a Prefeitura se precaveu contra eventuais ações trabalhistas. Vem reduzindo gradualmente o número de horas extras, evitando criar passivo trabalhista.

m) Encargos Sociais - Não houve falta de pagamento, mas somente a exclusão de débitos indevidamente arrolados na dívida flutuante em exercícios anteriores.

n) Tesouraria - Desde a data da auditoria a Tesouraria deixou de utilizar bancos não oficiais. O IPTU é recebido nas diversas instituições financeiras com agência no Município e a folha de pagamento dos servidores é administrada pelo Banco Itaú.

o) Lei Orgânica, Instruções e Recomendações deste Tribunal - A Administração realiza grande esforço para regularizar todos os seus procedimentos.

1.5 A Unidade de Economia da Assessoria Técnica considerou que os resultados alcançados ao final do exercício em exame foram melhores que os apresentados no exercício anterior. Tanto o resultado econômico quanto o patrimonial foram positivos e o endividamento apresentou redução de 10,82% na dívida líquida de curto prazo e de 9,22% na dívida consolidada líquida. Houve diminuição do déficit financeiro de R\$ 10.295.347,02 para R\$ 9.181.571,84 e o pagamento dos precatórios foi satisfatório. Por essas razões, opinou pela emissão de parecer favorável às contas.

O setor de cálculo da Assessoria Técnica (fls. 126/132), após os acertos pertinentes, concluiu que o investimento total no ensino correspondeu a 25,04% da receita de impostos. Acrescentou que, dos recursos advindos do FUNDEB, 76,31% foram aplicados no exercício com o pessoal do magistério da educação básica. Do total dos recursos do FUNDEB, 96,82% foram aplicados no exercício e a parcela remanescente de R\$ 331.495,34, correspondente a 3,18%, não foi empenhada e paga no primeiro trimestre de 2008.

A Assessoria Técnico-Jurídica (fls. 133/136) e a Chefia do órgão técnico (fl. 137) opinaram pela emissão de parecer favorável aos demonstrativos em exame, com recomendações.

1.6 Os autos noticiam que o Município aplicou no ensino 25,04% da receita de impostos, cumprindo o artigo 212 da Constituição. Aplicou 76,31% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do Magistério; investiu, no exercício, 96,82% dos recursos advindos do FUNDEB. Na saúde, o Município investiu 27,49% da receita de impostos (fls. 29/30). A despesa com pessoal correspondeu a 36,36% da RCL (fl. 55). O superávit orçamentário foi de 0,55%, (fl. 34). Houve déficit financeiro⁴ de R\$ 9.181.571,84 e, em 2006, de R\$ 10.295.347,02. O estoque de restos a pagar foi de R\$ 8.143.297,43 e, em 2006, de R\$ 8.228.221,56 (fl. 56). O estoque da dívida ativa foi de R\$ 52.696.025,63 e, em 2006, de R\$ 33.237.734,38 (fl. 22). Prefeito e Vice-

⁴ Dados de fls. 35 do relatório da Auditoria e 25/26 do Anexo I.

SITUAÇÃO FINANCEIRA			
	Ativo Financeiro R\$	Passivo Financeiro R\$	Resultado R\$
2006	3.223.501,55	13.518.848,57	(10.295.347,02)
2007	3.242.608,56	12.424.180,40	(9.181.571,84)

Prefeito receberam subsídios nos limites das normas de regência (fl. 52).

1.7 Pareceres anteriores:

2004: Desfavorável, diante da insuficiente aplicação no ensino, do elevado déficit orçamentário e financeiro e do aumento da dívida consolidada líquida (TC-1566/026/04, publicado em 28-11-07).

2005: favorável, recomendando: aprimorar a cobrança da dívida ativa, efetuar a baixa patrimonial do veículo Gol placas DBA-9706 (TC-23.738/026/05), cumprir a ordem cronológica de pagamentos e adotar providências para que o Conselho Municipal de Saúde fiscalize as licitações e as execuções contratuais do setor (TC-2574/026/05, publicado em 21-06-07).

2006: favorável, com recomendações: aprimorar a cobrança da dívida ativa; cumprir a ordem cronológica de pagamentos, principalmente em relação às despesas inscritas em restos a pagar; adotar medidas objetivando impedir o apontado nos itens ensino (fl. 34, creche) e licitação (fl. 40, falta de processamento) - (TC-3026/026/06, publicado em 26-04-08).

2. VOTO

2.1 Os autos noticiam que a Prefeitura atendeu (item 1.6, *retro*) aos limites constitucionais e legais de aplicação total (Constituição, artigo 212), bem como dos recursos oriundos do FUNDEF (ADCT-CF, artigo 60, XII), na educação básica. Também cumpriu os índices de investimento na saúde (ADCT-CF, artigo 77) e em despesas com o pessoal (LRF, artigo 20, III, "b").

As contas apresentam superávit orçamentário de 0,55%. O déficit financeiro de (R\$ 9.181.571,84) é menor que o anterior (R\$ 10.295.347,02). Os resultados econômico (R\$ 24.718.361,57) e patrimonial (R\$ 27.018.674,55) foram positivos e a dívida consolidada líquida do Município diminuiu durante o exercício, o mesmo ocorrendo com o estoque de restos a pagar. Tais resultados evidenciam preocupação com o equilíbrio das contas, como preconizado pelo artigo 1º da LRF.

Os repasses à Câmara obedeceram ao limite do artigo 29-A da Constituição e as despesas com precatórios atenderam satisfatoriamente ao que prescrevem o artigo 100 da Constituição e a Emenda Constitucional n. 30 de 2000.

Os autos noticiam, no entanto, que o Município aplicou, no próprio exercício, 96,82% dos recursos oriundos

do FUNDEB (fl. 131), cumprindo o artigo 21, *caput*, da Lei n. 11.494/07. No entanto, o Município deixou de aplicar no primeiro trimestre do ano seguinte o valor remanescente de R\$ 331.495,34 (3,18%), descumprindo o § 2º do mesmo preceito. Trata-se de falha grave, excepcionalmente relevada à vista de circunstâncias específicas, por referir-se ao primeiro ano de aplicação da nova Lei; concorre ainda, como reforço para a solução, a observância do disposto nos artigos 212 da Constituição e artigo 60, XII do ADCT. Cabe, porém, severa advertência ao Município, inclusive de que, caso ainda não o tenha feito, promova a imediata e adequada aplicação da quantia faltante, com o alerta de que em caso de repetição na falha suas contas anuais estarão sujeitas a parecer desfavorável desta Corte.

Com essa ressalva, verifica-se que as questões mais relevantes na análise das contas, sob a ótica dos princípios da anualidade, unidade e universalidade, podem ser consideradas em ordem.

2.2 As falhas apontadas nos itens "Dívida Ativa", "Despesas com Saúde" (Plano Municipal de Saúde sem quantitativos físico-financeiros), "Licitações", "Outras Despesas" (sobretudo o pagamento de médicos e enfermeiras), "Contratos Remetidos ao Tribunal", "Ordem Cronológica de Pagamentos", "Pessoal", "Tesouraria" e "Lei Complementar estadual n. 709/93, Instruções e Recomendações do Tribunal" ficaram bem caracterizadas no relatório da auditoria e não foram infirmadas pela defesa. Mas elas não formam, por sua natureza e quantidade, conjunto suficiente para comprometer a totalidade das contas. Várias delas são de natureza formal e muitas foram objeto de medidas regularizadas anunciadas pela defesa. Implicam, apenas, ressalvas e recomendações.

2.3 Nos termos das Instruções deste Tribunal, a contratação de pessoal por prazo determinado está sendo analisada nos autos do TC-3620/003/08. Também, em processos específicos, estão sendo examinadas as admissões precedidas de concurso público/processo seletivo (TC-3619/003/08 e TC-31661/026/07).

No exercício fiscalizado não foram firmados contratos de gestão, termos de parceria e convênios com valor sujeito à remessa. Houve prestação de contas anuais através do TC-3656/003/08⁵ das atividades decorrentes do Contrato de Gestão com o Banco de Olhos de Sorocaba, analisado no TC-29181/026/05⁶.

⁵ Pendente de julgamento.

As relações de Contratos de Gestão, Termos de Parceria e Convênios de valor inferior ao limite de alçada, bem como os auxílios, subvenções e contribuições estão sendo tratados em autos próprios, TC-3657/003/08⁷.

Os expedientes TC-17273/026/07, TC-19468/026/08 (reclamação trabalhista) e TC-11228/026/08 (cf. item 1.3, retro) e os acessórios TC-2163/126/07 (ordem cronológica de pagamentos), TC-2163/226/07 (aplicação no ensino) e TC-2163/326/07 (LRF) tratam de assuntos abordados no relatório da Auditoria e serviram de subsídio para o exame das contas. Devem, portanto, permanecer apensados a estes autos.

2.4 Diante do exposto, voto pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas em exame, com ressalva das falhas subsistentes nos itens "Dívida Ativa", "Despesas com o Ensino", "Despesas com a Saúde" (Plano Municipal de Saúde sem quantitativos físico-financeiros), "Licitações", "Outras Despesas" (sobretudo o pagamento de médicos e enfermeiras), "Contratos Remetidos ao Tribunal", "Ordem Cronológica de Pagamentos", "Pessoal", "Tesouraria" e "Lei Complementar estadual n. 709/93, Instruções e Recomendações do Tribunal" ficaram bem caracterizadas no relatório da auditoria e não foram infirmadas pela defesa. Mas elas não formam, por sua natureza e quantidade, conjunto suficiente para comprometer a totalidade das contas. Várias delas são de natureza formal e muitas foram objeto de medidas regularizadas anunciadas pela defesa. Implicam, apenas, ressalvas e recomendações.

A Auditoria verificará, oportunamente, a efetiva implantação das providências anunciadas pela defesa.

Determino que os expedientes TC-17273/026/07, TC-19468/026/08 (reclamação trabalhista) e TC-11228/026/08, bem como os acessórios TC-2163/126/07, TC-2163/226/07 e TC-2163/326/07, permaneçam apensados a estes autos.

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

Sala das Sessões, 30 de junho de 2009.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO

⁶ A E. Segunda Câmara, em sessão de 29-04-08, julgou regulares a dispensa e o contrato.

⁷ Julgados regulares, publicação em 07-05-09.