



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

20-03-12

CFA

=====  
78 TC-002452/026/10

**Prefeitura Municipal:** Estrela d'Oeste.

**Exercício:** 2010.

**Prefeito:** Ana Aparecida Gomes.

**Advogados:** Odemes Bordini e Carlos Otávio Simões Araújo.

**Acompanha:** TC-002452/126/10.  
=====

## 1. RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTRELA D'OESTE**, exercício de 2010.

1.2 A Fiscalização constatou:

a) Planejamento das Políticas Públicas (fls. 13/15) - Incompatibilidade entre as metas fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Autorização ao Executivo para abrir créditos adicionais em percentual da receita superior ao da inflação projetada para o período. Inserção na LOA de assuntos estranhos à previsão da receita e fixação da despesa, contrariando o artigo 165, § 8º, da Constituição. Alterações expressivas da LOA, denotando falta de planejamento, pilar da gestão fiscal responsável (artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

b) Avaliação dos Programas Governamentais (fl. 19) - A análise dos indicadores e metas das ações priorizadas na LOA ficou prejudicada porque as unidades de medida fixadas não guardam relação com os indicativos da quantidade realizada.

c) Execução Orçamentária (fls 21/26) - Resultado orçamentário: déficit de 5,05% da receita realizada. Balanço financeiro (saldo do exercício X saldo do exercício anterior): situação desfavorável, com diminuição do saldo disponível para o exercício seguinte. Balanço patrimonial: baixa capacidade de pagamento com recursos do ativo disponível e de créditos de curto e longo prazos; diminuição de liquidez para o exercício seguinte. Resultado patrimonial: situação desfavorável; diminuição do resultado para o ano seguinte.

d) Restos a Pagar (fl. 29) - Aumento de 12,43%.

e) Fiscalização das Receitas (fl.31) - Falhas no registro das receitas e despesas do convênio com a CDHU.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

f) Metas de Receita, Despesa e Resultado Primário (fls. 34/36) - Receita: meta prevista na LOA e arrecadação realizada superiores à estabelecida na LDO. Despesa: meta fixada na LOA e despesa realizada superiores ao estabelecido na LDO. Resultado Primário: meta prevista na LOA inferior ao estabelecido na LDO.

g) Ordem Cronológica de Pagamentos (fl. 38) - Quebra, sem publicação da justificativa exigida pelo artigo 5º da Lei n. 8.666/93.

h) Despesas com o Ensino (fls. 39/46) - Indevida inclusão, no cálculo de investimento no Setor, de despesas de aquisição de veículos para transporte de universitários (com recursos do FUNDEB), de apropriação de despesas com alunos do ensino médio no ensino fundamental e de despesas não amparadas pelo artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases.

i) Despesas com a Saúde (fls. 46/47) - Indevida inclusão, no cálculo de investimentos, de valores repassados, por convênio, à entidade do terceiro Setor, sem efetiva prestação de contas.

j) Receita de Royalties (fl. 48) - Indevida movimentação de recurso fora da conta vinculada. Desvio de finalidade na aplicação.

k) Outras Despesas (fl. 51/57) - Despesas sem licitação, durante o exercício, de R\$3.048.850,71, correspondentes a 45,92% do total das despesas passíveis de certame, descumprindo o artigo 37, XXI, da Constituição. Despesas impróprias com contratação de serviços, sem demonstração de sua efetiva utilidade e de resultados em prol do Município. Terceirização de serviços gerais em desacordo com o artigo 37, II, da Constituição. Pagamentos irregulares de "pro labore a título de convênio" para servidores cedidos de outras esferas de governo (R\$39.657,54) e de gratificação por regime especial de trabalho para atividades incompatíveis (R\$ 75.066,28). Excesso de despesas em regime de adiantamento (R\$191.414,03 no exercício), denotando inobservância do princípio da razoabilidade. Despesas de viagens sem comprovação dos benefícios para o Município. Concessão de adiantamento a agente político, descumprindo os artigos 68 da Lei n. 4320/64 e 1º da Lei municipal n. 1871/93. Adiantamento ao "Serviço Social do Município", Departamento municipal sem personalidade jurídica.

l) Patrimônio (fls. 57/58) - Falhas em identificação dos bens. Falta de termos de guarda e responsabilidade.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

m) Licitações (fls. 58/63) - Falhas de instrução: aquisição de mercadorias por preços superiores ao estimado. Dispensas/Inexigibilidades: despesas excessivas sem licitação, já mencionadas.

n) Despesas de Convênio com a CDHU (fls. 68/70) - Omissão, nas peças orçamentárias, dos valores relativos às receitas e despesas com recursos oriundos do convênio. Contabilização irregular; lançamentos como receitas e despesas extraorçamentárias. Falta de emissão de notas de empenho para as despesas e de regular liquidação das mesmas, sendo os pagamentos efetuados diretamente pela Tesouraria. Pagamentos, no exercício, de R\$2.307.855,41. Materiais de construção entregues no canteiro de obras, recebidos e conferidos por funcionário da empresa Contratada para executar as obras, sem atestado de recebimento oficial por servidores, a tornar irregulares os pagamentos.

o) Execução Indireta de Serviços Públicos (fls. 73/74) - Transferência de subvenção social em desacordo com o artigo 16 da Lei n. 4320/64, pois a entidade beneficiária não auferiu receita própria, sendo sustentada integralmente pela Prefeitura. Ausência de prestação de contas dos recursos repassados em 2010 (R\$ 939.000,00), a título de convênio, para a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Estrela D'Oeste, não tendo a Fiscalização acesso à documentação de despesa.

p) Livros e Registros (fl. 75) - Falhas no registro das receitas e despesas relativas ao citado convênio com a CDHU.

q) Pessoal (fls. 76/83) - Quantidade excessiva de cargos em comissão (133 em 31-12-10, 74 dos quais providos), incompatível com o porte do Município. Cargos imprópriamente em comissão, contrariando o artigo 37, II e V, da Constituição. Servidores, efetivos e comissionados, designados para cargos diversos daquele para os quais foram investidos, descumprindo o artigo 37, II, da Constituição. Pagamentos irregulares de "pro labore a título de convênio", para servidores cedidos de outras esferas políticas, descumprindo o artigo 37, XVI, da Constituição. Pagamentos indevidos de gratificação por regime especial de trabalho. Excessiva acumulação de férias vencidas e não gozadas, com ofensa aos artigos 39, § 3º, c.c. o 7º, XVII, da Constituição, gerando endividamento.

r) Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 84/85) - Remessa intempestiva de dados ao Sistema AUDESP. Cumprimento parcial das recomendações.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

**1.3** A Senhora Prefeita ofereceu justificativas e documentos (fls. 105/265), sustentando:

a) Planejamento das Políticas Públicas - Verifica-se o Tribunal maior aproximação entre a previsão orçamentária e a execução, uma melhora no planejamento. É o que também querem os gestores públicos, que com a capacitação dos servidores alcançarão esse objetivo.

b) Avaliação dos Programas Governamentais - A falta de servidor capacitado em Município pequeno torna impossível a comparação entre metas e indicadores. Vem procurando readequar essa situação.

c) Execução Orçamentária - O déficit poderá ser diluído no exercício seguinte, sem dificultar a gestão. Para a situação financeira verificada concorreu a necessidade de maior investimento nos setores da saúde e ensino, sob pena de maior prejuízo para a população. A situação poderá ser normalizada no exercício seguinte, se afetar a futura gestão. Ademais, houve redução na dívida consolidada do exercício anterior. Os resultados estampados no balanço financeiro, o resultado patrimonial e a capacidade de pagamento do Município são frutos do déficit orçamentário, que será regularizado no exercício seguinte.

d) Restos a Pagar - O crescimento de 12,43% dos restos a pagar é fruto de empenho; os não processados (R\$1.141.279,53) correspondem à parcela mais expressiva.

e) Fiscalização das Receitas - A falha decorreu do entendimento que as receitas seriam extraorçamentárias. A situação está sendo corrigida.

f) Meta de Receita, Despesa e Resultado Primário - As divergências apontadas não afetaram a gestão financeira. O Município está capacitando seus servidores para melhorar a compatibilização dos seus instrumentos de planejamento.

g) Ordem Cronológica de Pagamentos - A Administração está atenta para evitar a quebra da ordem.

h) Despesas com o Ensino - As exclusões efetuadas pela Fiscalização não subsistem. O transporte de alunos na área rural (ensino infantil e fundamental) é de 274 (não 70), ante 43 do ensino médio (não 44). Houve erro de contagem.

i) Despesas com a Saúde - Se o Tribunal considerar inadequada a fórmula utilizada para contratação da Entidade, o Município fará o ajuste necessário.

j) Royalties - A Tesouraria passou a efetivar o pagamento direto da conta específica, regularizando o procedimento. Apesar dessa falha, não houve desvio de finalidade dos recursos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

k) Outras Despesas - Para eliminar despesas não licitadas, o Setor de Compras vem recadastrando os subelementos, como a próxima inspeção do Tribunal poderá confirmar; além disso, o Município vem adotando o sistema de registro de preços. A empresa contratada está prestando seus serviços nos termos ajustados, capacitando os agentes para melhorar a arrecadação e alimentar o setor de tributos, principalmente do ISSQN. O Município possui em seu quadro o cargo de serviços gerais em quantidade reduzida; muitas vezes com aumento em determinado período, contrata serviços eventuais. O Município não contratou nutricionista, mas sim EDER DORNELLAS PEREIRA EPP - QUALITY REFEIÇÕES E SERVIÇOS, mediante licitação, para assessorar o setor de merenda escolar (contrato anexo). A Administração está providenciando mudanças na lei municipal e no pagamento de gratificação (pró labore). Em 2010 houve, realmente, adiantamento em nome da Prefeita, a título excepcional, específico e precário; a situação esta sendo resolvida. O adiantamento em nome do "Serviço Social do Município" foi abolido em 2011.

l) Patrimônio - Conforme declaração anexa do Setor, as plaquetas de identificação de bens estão sendo adquiridas.

m) Licitações - Houve falha na realização da reserva orçamentária, que deveria aguardar a pesquisa de preço. Mas não houve prejuízo ao erário. Quanto às dispensas e inexigibilidades, reportou-se à alínea anterior da defesa.

n) Despesas de Convênio com a CDHU - As falhas apontadas resultaram do entendimento de que as receitas seriam extraorçamentárias, como foram contabilizadas nos anos anteriores; a situação está sendo corrigida. O Sr. Célio Lourenço apenas recebia as mercadorias, porque presente no canteiro da obra. Mas imediatamente após o recebimento, elas eram conferidas pelo Responsável do Almojarifado, sob supervisão do Secretário de Obras (declaração).

p) Execução Indireta de Serviços Públicos - A Entidade tem ajuda voluntária que não aparece no balanço patrimonial. Sem ela, não seria possível manter as crianças na Creche, na quantidade existente e com o padrão reconhecido pela comunidade há mais de trinta anos. A ausência de prestação de contas já foi abordada.

q) Livros e Registros - As receitas vinham sendo contabilizadas como extraorçamentárias, situação corrigida em 2012.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

r) Pessoal - Em 2011 foram realizados concursos para cargos de professores, regularizando parte dos comissionados e de professores contratados. Os demais cargos indicados também estão em processo de regularização. Todos os cargos em comissão estão de acordo com os dispositivos da Constituição; não há ilegalidade. Para eliminar o apontamento relativo a cargos com provimento derivado, estão sendo realizados concursos para motorista, operador de máquina, coletor de máquina, coletor de lixo e tratorista. O pagamento do pró-labore e o regime especial de trabalho já foram abordados na defesa. A crítica à acumulação de férias vencidas também não procede; a anexa relação demonstra que na data da defesa não há servidor com mais de trinta dias de férias para receber; a situação está regularizada.

s) Instruções e Recomendações do Tribunal - O Município está atento a todas as alterações inerentes à preparação e envio de dados seguros ao Tribunal, bem como ao cumprimento de prazos.

**1.4** A Unidade de Economia da Assessoria Técnica (fls. 267/273) considerou que o desequilíbrio orçamentário, representado pelo déficit de 5,05% das receitas arrecadadas tem origem nas despesas de capital (cf. fl. 20). Considerou, ainda, que o resultado financeiro negativo corresponde a 8,64% da receita corrente líquida, percentual que pode ser aceito, pois não compromete a execução orçamentária e financeira do exercício seguinte. Ademais, o resultado contábil econômico foi positivo. Assim, concluiu que são razoáveis os índices de solidez da economia e das finanças do Município e opinou pela aprovação das contas.

Para a Unidade Jurídica (fls. 274/278), as impropriedades apontadas ou foram sanadas pelas providências adotadas, ou são formais, passíveis de relevação, sem gravidade suficiente para comprometer as contas em apreciação. Também se manifestou pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas, com recomendações.

No mesmo sentido concluiu a Chefia do órgão técnico (fl. 279).

**1.5** Os autos informam que o Município aplicou no ensino 26% das receitas oriundas de impostos; atendendo ao artigo 212 da Constituição; também cumpriu o artigo 60, XII, do ADCT-CF, investindo 78% dos recursos do FUNDEB na remuneração do Magistério na educação básica; aplicou 100%



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

desses recursos durante o exercício, atendendo ao disposto no § 2º do artigo 21 da Lei n. 11.494/07 (fls. 39/46).

Na saúde, o Município investiu 17,9% da receita de impostos, cumprindo o artigo 77, III, do ADCT-CF (fls. 46/47).

As despesas com pessoal corresponderam a 46,6% das receitas correntes, atendendo o artigo 20, III, "b" da LRF (fl. 38).

A receita prevista foi de R\$ 18.500.000,00, a realizada de R\$ 17.660.869,66 e a receita corrente líquida de R\$ 15.839.724,39.

O exercício apresentou déficit orçamentário de 5% e, em 2009, superávit de 3,6% (fls. 20 e 282). O resultado financeiro<sup>1</sup> apresentou déficit de R\$1.368.176,79 e, em 2009, de R\$ 935.604,92. O estoque de restos a pagar foi de R\$1.875.462,09 e, em 2009, de R\$1.668.146,02 (fl. 29). O estoque da dívida ativa foi de R\$ 333.401,32 e, em 2009, de R\$330.782,92 (fl. 28).

Prefeito e Vice-Prefeito receberam subsídios nos limites das normas de regência (fls. 50/51).

### 1.6 Pareceres anteriores:

2007: favorável, com recomendações (TC-2060/026/07, publicado em 9-7-09).

2008: favorável, com recomendações e determinação de formação de autos próprios e de autos apartados (TC-1589/026/08, publicado em 02-7-10).

2009: favorável, com recomendações (TC-000054/026/09, publicado em 14-5-11).

## 2. VOTO

2.1 Os autos demonstram (cf. item 1.5, *retro*) que o Município cumpriu os limites constitucionais e legais de aplicação no ensino (Constituição, artigo 212; ADCT-CF, artigo 60, XII; Lei 11.494/07, artigo 21, § 2º), na saúde (ADCT, artigo 77) e em despesas com o pessoal (LRF, artigo 20, III, "a").

Revelam, ainda, que as contas apresentam razoável equilíbrio. Consoante expôs a Assessoria de Economia, os

<sup>1</sup> Dados de fl. 24 do relatório da Fiscalização:

SITUAÇÃO FINANCEIRA			
	Ativo Financeiro R\$	Passivo Financeiro R\$	Resultado R\$
2009	1.272.602,96	2.208.207,88	(935.604,92)
2010	695.698,02	2.063.874,81	(1.368.176,79)





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

resultados orçamentário e financeiro apresentados, embora negativos, ainda podem ser aceitos, nas peculiares circunstâncias do caso concreto. Já o resultado econômico foi positivo.

A Assessoria especializada atestou, ainda, que os precatórios judiciais foram satisfatoriamente atendidos no exercício.

A Fiscalização não formulou críticas à situação dos encargos sociais (fl. 50).

Os subsídios da Prefeita não extrapolaram os limites incidentes. A Vice-Prefeita não auferiu subsídios do cargo eletivo, tendo em conta que optou pelos seus vencimentos do cargo de médica do serviço público municipal (fls. 50/51).

**2.2** Consoante se verifica, analisadas sob a ótica dos princípios da unidade e da universalidade, que lhes são próprios, as contas apresentam as questões mais relevantes em ordem.

As falhas apontadas pela equipe técnica substantivamente não foram descaracterizadas pela defesa. Na verdade em relação a maior parte delas, as justificativas, fundamentalmente, confirmam as ocorrências apontadas, apenas dando conta do motivo pelo qual ocorreram ou das providências adotadas para regularização. De todo modo, essas impropriedades não formam, por sua natureza e quantidade, conjunto suficiente para comprometer integralmente as contas; várias delas envolvem questões pontuais ou basicamente formais. Nesse contexto, implicam apenas ressalvas e recomendações. Mas, devem ser objeto de instrução complementar em autos apartados as despesas, consideradas impróprias pela Fiscalização (item 1.2.k), com contratação de serviços e com terceirização de serviços, bem como os pagamentos de "*pro labore a título de convênio*" para servidores cedidos por outras esferas de governo (R\$39.657,54) e de gratificação por regime especial de trabalho para atividades incompatíveis.

As transferências de recursos ao terceiro setor são objeto de processo específico (fl.73). Do mesmo modo estão sendo tratadas as admissões por tempo determinado (fl. 76), as contas do INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE ESTRELA D'OESTE, bem como a pensão e as aposentadorias concedidas no exercício (fls. 83/84).

O acessório anexo, TC-2452/126/10 (acompanhamento da gestão fiscal) trata de assunto abordado no relatório da Fiscalização e serviu de subsídio para o exame das contas. Deve, portanto, permanecer apensado a estes autos.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

**2.3** Diante do exposto, acolho as manifestações convergentes dos órgãos técnicos e voto pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas, com ressalva das falhas subsistentes nos itens "Planejamento das Políticas Públicas", "Avaliação dos Programas Governamentais", "Execução Orçamentária", "Restos a Pagar", "Fiscalização das Receitas", "Metas de Receita, Despesa e Resultado Primário", "Ordem Cronológica de Pagamentos", "Despesas com o Ensino", "Despesas com a Saúde", "Receita de *Royalties*", "Outras Despesas", "Patrimônio", "Licitações", "Despesas de Convênio com a CDHU", "Execução Indireta de Serviços Públicos", "Livros e Registros", "Pessoal" e "Instruções e Recomendações do Tribunal", cuja efetiva regularização recomendo.

Determino a formação de autos apartados para tratar das despesas, consideradas impróprias pela Fiscalização (item 1.2.k), com contratação de serviços e terceirização de serviços, bem como os pagamentos de "*pró labore a título de convênio*" para servidores cedidos por outras esferas de governo e de gratificação por regime especial de trabalho.

Determino que o processo acessório TC-2452/126/10 permaneça apensado a estes autos.

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

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

Sala das Sessões, 20 de março de 2012.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA  
CONSELHEIRO