



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 16.07.13

ITEM Nº 034

TC-000988/026/11

Prefeitura Municipal: Nhandeara.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Ozínio Odilon da Silveira.

Acompanha(m): TC-000988/126/11 e Expediente(s): TC-017358/026/11.

Fiscalizada por: UR-1 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-1 - DSF-I.

Superávit Orçamentário:	3,01%
Transferências para a Câmara:	3,42%
Despesas com Pessoal:	44,68%
Aplicação na Saúde:	22,60%
Aplicação no Ensino:	27,34%
Investimento no magistério com recursos do FUNDEB:	66,60%
Recursos do FUNDEB utilizados em 2011:	89,53%
Precatórios:	Irregular
Encargos sociais:	Regular
Subsídios dos Agentes Políticos:	Regular

Em exame as contas anuais do exercício de 2011 da Prefeitura Municipal de NHANDEARA cuja fiscalização "in loco" esteve a cargo da Unidade Regional de Araçatuba – UR/1.

Os pontos destacados e consolidados no relatório elaborado pela fiscalização às fls.11/64 encontram-se reproduzidos na Conclusão, dos quais destaco:

Planejamento das Políticas Públicas: A LDO não prevê critérios para limitação de empenhos e movimentação financeira, bem como para concessão de repasses a entidades do terceiro setor; autorização na LOA para abertura de créditos suplementares em percentual não compatível com a inflação prevista para o período fiscalizado (20%); ausência de providências para acessibilidade em prédios públicos; não foi editado Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; a LOA autorizou a realização de transposição, transferência e remanejamento de recursos orçamentários, e deixou de especificar no Demonstrativo da Execução Orçamentária quais valores foram transacionados; a previsão na LOA de autorização para se promover transposição, transferência e remanejamento de recursos contraria o art. 167, VI, da Constituição Federal.

Dívida de Curto Prazo: Elevação da dívida de curto prazo, sem liquidez.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Fiscalização das Receitas: Ausência de medidas visando a cobrança do ISSQN das atividades de cartórios de registro de imóveis e de notas, em desatendimento ao artigo 11 da Lei de responsabilidade Fiscal.

Despesa de Pessoal: Despesa com terceirização de serviços de saúde não contabilizadas como despesa de pessoal.

Ensino: não houve aplicação da totalidade dos recursos do FUNDEB, em desatendimento ao artigo 21 da Lei nº 11.494/2007.

Do Convênio para Municipalização do Ensino Básico: descumprimento do Convênio assinado com o Estado para Municipalização do Ensino Básico, diante de ressarcimento de despesas com pessoal.

Saúde: Plano Municipal de Saúde não possui quantitativos físicos e financeiros.

Precatórios: não atualização do débito de precatório na contabilidade; não informação ao Sistema AUDESP de precatório existente; depósito em conta vinculada no TJESP de valor menor que o devido e menor da média provisionada nos últimos dois anos e/ou não pagamento de parcelamento judicial.

Tesouraria: manutenção de recursos financeiros depositados em instituição financeira privada.

Almoxarifado: realização de despesas com a manutenção de veículos e maquinários da frota em valores elevados.

Bens Patrimoniais: não realização no encerramento do exercício do levantamento geral dos bens móveis e imóveis, não sendo atendido dessa forma o art. 96 da Lei Federal n.º 4.320/64.

Ordem Cronológica de Pagamentos: existência de Restos a Pagar anteriores a 2010, configurando por si só, a quebra da ordem cronológica.

Licitações: Tomada de Preços nº 02/2011: Edital não foi publicado em jornal de grande circulação; cláusulas do edital dissonantes com aquelas prescritas na Lei de Licitações bem como em Jurisprudência desta E. Corte de Contas; Convites enviados às mesmas empresas (Convites nº 012/2011 e 013/2011): não houve envio do convite a mais uma cadastrada não convidada nas últimas licitações; apresentação de só uma proposta válida, caracterizando falta de competitividade; ausência de manifestação expressa da comissão de licitação sobre a adequação da proposta vencedora com os preços correntes no mercado e/ou com o orçamento. Inexigibilidade n.º 04/2011 (Assessoria Jurídica): serviços a serem prestados pela contratada em nada se assemelha à consultoria jurídica especializada, quer seja pela singularidade do objeto ou por notória especialização. Inexigibilidade n.º 02/2011: Show Artístico: carta de exclusividade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



apresentada pela contratada não corresponde à exclusividade do artista. Pregão Presencial n.º 019/2011: edital com cláusulas dissonantes com a Lei n.º 8.666/93 e Jurisprudência desta E. Corte; ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação; pesquisa de preços efetuada somente em 02 (duas) empresas; apresentação de somente uma proposta válida.

Falta de Processamento: aquisição de seguro de veículos sem licitação, desatendendo dessa forma a Lei Federal n.º 8.666/93.

Contratos Firmados no Exercício Remetidos ao Tribunal: envio intempestivo de um contrato com limite de remessa firmado no exercício, desatendendo dessa forma o art. 7º das Instruções n.º 02/2008.

Execução Contratual: ausência de nomeação de gestor para acompanhamento da execução dos contratos formalizados no exercício; ausência de formalização de termos de recebimento provisório e definitivo das obras; Gerenciamento da Folha de Pagamento: inexistência de estudos e ou orçamentos prévios, a fim de balizar a tomada de decisões, impossibilitando-se aferir a compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado; contrariedade do disposto no art. 24, V, da lei de licitações, que somente permite a contratação direta caso a licitação justificadamente não puder ser repetida, o que não houve no presente caso; Contratação de assessoria e consultoria assemelhado à revisão de DIPAM'S, em desacordo com a Súmula nº13 TCESP; pagamento antecipado; execução insatisfatória do contrato, diante de serviços contratados e não realizados; contratação de serviços onde se verifica execução atestada de maneira insatisfatória; divergência entre a data de vigência do contrato e data na Ordem de Início dos Serviços; ausência de termos aditivos prorrogando os prazos; ausência de justificativas para os atrasos.

Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP: inconsistência nas informações prestadas no item Licitações – Distribuição das Modalidades e Precatórios, bem como ausência de histórico nas informações dos empenhos, em desatendimento ao princípio da transparência.

Pagamento de Adicional de Insalubridade: pagamentos efetuados a servidores sem existência de laudo que amparasse os direitos.

Pagamento de Quinquênios: pagamento de quinquênios de forma cumulativa em desacordo com art. 37 da Constituição Federal.

Pagamento por Quebra de Caixa: pagamento efetuado ao tesoureiro que não manipula valores em espécie.

Atendimento a Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal: envio de documentos ao Sistema AUDESP fora do prazo; atendimento parcial às recomendações exaradas em Parecer desta E. Corte de Contas e não efetivação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



medidas saneadoras anunciadas na defesa das contas de 2009 e/ou ausência de informações.

Quanto ao Resultado da Execução Orçamentária, a fiscalização apurou a seguinte situação:

Receitas	Previsão	Realização	AH%	AV%
Receitas Correntes	R\$ 20.176.000,00	R\$ 22.896.560,43	13,48%	103,61%
Receitas de Capital	R\$ 8.000,00	R\$ 2.131.802,97	26.547,54%	9,65%
Deduções da Receita	R\$ -2.454.000,00	R\$ -2.928.936,08	19,35%	-13,25%
Receitas Intraorçamentárias	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%	0,00%
Subtotal das Receitas Orçam.	R\$ 17.730.000,00	R\$ 22.099.427,32	24,64%	100,00%
Outros Ajustes		R\$,00		0,00%
Total das Receitas Orçam.	R\$ 17.730.000,00	R\$ 22.099.427,32		100,00%
		R\$ 4.369.427,32		24,64%

Despesas	Fixação Final	Execução	AH%	AV%
Despesas Correntes	R\$ 18.707.348,00	R\$ 18.188.388,81	2,77%	84,86%
Despesas de Capital	R\$ 2.798.851,56	R\$ 2.680.235,54	4,24%	12,50%
Reserva de Contingência	R\$ 0,00			
Despesas Intraorçamentárias	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%	0,00%
Repasses de duodécimos	R\$ 640.000,00	R\$ 640.000,00	0,00%	2,99%
(-) Devolução de duodécimos		R\$ 74.509,22		0,35%
Transf. Financeira À Adm. Indireta	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%	0,00%
Subtotal das Despesas	R\$ 22.146.199,56	R\$ 21.434.115,13	3,22%	100,00%
Outros Ajustes		R\$ 0,00		0,00%
Total das Despesas	R\$ 22.146.199,56	R\$ 21.434.115,13		100,00%
Economia Orçamentária			R\$ 712.084,43	3,32%
Resultado da Execução Orçamentária			R\$ 665.312,19	3,01%

Os repasses à Câmara foram efetuados nos termos do artigo 29-A da Constituição Federal, conforme quadro abaixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



População do Município	10.725	
Receita Tributária Ampliada do exercício anterior	14.782.261,46	
Valor e percentual máximos permitido para repasses	1.034.758,30	7,00%
Total de despesas do exercício	506.163,19	3,42%

Os gastos com pessoal atingiram percentual abaixo do limite de 54% da Receita Corrente Líquida, imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal:

Período	12/2010	04/2011	08/2011	12/2011
% Permitido Legal	54,0000%	54,0000%	54,0000%	54,0000%
Gastos - A	R\$ 7.738.121,33	R\$ 7.769.071,67	R\$ 8.050.570,40	R\$ 8.185.218,16
(+) Inclusões da Fiscalização - B				R\$ 1.209.414,00
(-) Exclusões da Fiscalização - C				R\$ 0,00
Gastos Ajustados -D				R\$ 9.394.632,16
RCL -E	R\$ 17.481.955,74	R\$ 18.481.100,80	R\$ 19.816.834,35	R\$ 21.022.720,03
(+) Inclusões da Fiscalização - F				R\$ 0,00
(-) Exclusões da Fiscalização - G				R\$ 0,00
RCL Ajustada - H				R\$ 21.022.720,03
% Gasto = A/E	44,2635%	42,0379%	40,6249%	44,68%
% Gasto Ajustado = D/H				44,68%

As despesas com a área da Saúde também superaram o percentual mínimo de 15% das receitas exigido pela Constituição Federal e apresentaram a seguinte posição:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



SAÚDE	Valores (R\$)	
Receitas de impostos	17.241.994,08	
Ajustes da Fiscalização	-	
Total das Receitas	17.241.994,08	
Total da Despesas empenhadas com Recursos Próprios	3.962.145,56	
Ajustes da Fiscalização	-	
(-) Restos a Pagar não pagos até 31.01.2012	- 65.181,46	
Valor e percentual aplicado em ações e serviços de Saúde	3.896.964,10	22,60%

Planejamento Atualizado da Saúde	
Receita Prevista Atualizada	3.545.000,00
Despesa Fixada Atualizada	5.346.495,00
Índice Apurado	150,82%

Na área do Ensino, o Poder Executivo apresentou os seguintes índices de aplicação:

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS

	Valores (R\$)	
Receitas	17.280.790,32	
Ajustes da fiscalização	-	
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	17.280.790,32	

FUNDEB - RECEITAS

Retenções	2.928.936,08	
Transferências recebidas	1.873.840,40	
Receitas de aplicações financeiras	27.710,56	
Ajustes da fiscalização	-	
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.	1.901.550,96	

FUNDEB - DESPESAS

Despesas com Magistério	1.284.667,83	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Magistério (60%)	- 18.208,18	
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo 60%)	1.266.459,65	66,60%
Demais Despesas	553.070,52	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Demais Despesas (40%)	- 117.002,55	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo 40%)	436.067,97	22,93%
Total aplicado no FUNDEB	1.702.527,62	89,53%

DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO

Educação Básica (exceto FUNDEB)	1.805.312,84	
(+) FUNDEB Retido	2.928.936,08	
(-) Ganhos de Aplicações Financeiras	-	
(-) FUNDEB Retido e não Aplicado no Retorno	-	
Aplicação até 31.12.2011 (artigo 212, CF)	4.734.248,92	27,40%
(+) Fundeb: parcela da retenção de [] Aplicado 1º trim/2012	-	
(-) Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2012	9.696,46	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Recursos Próprios	-	
Aplicação Final na Educação Básica	4.724.552,46	27,34%

Planejamento Atualizado do Ensino	
Receita Prevista Atualizada	4.362.000,00
Despesa Fixada Atualizada	5.213.987,94
Índice Apurado	119,53%

O processo acessório TC-0988/126/10 (Acompanhamento da Gestão Fiscal) subsidiou os trabalhos da fiscalização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



E ainda, o seguinte Expediente:

TC-17358/026/11 - Mediante envio do Ofício CEACS n.º 3068/2011, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB comunica que deliberou por encaminhar a este Tribunal de Contas, com pedido de fiscalização especial, todos os casos de inadimplência de Municípios para com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (Convênio de Municipalização, cláusula 4ª., inciso IV, alínea “a”).

De acordo com referida cláusula, consta como obrigação do Município: *“reembolsar à Secretaria, mensalmente, no prazo de 10 (dez) dias contados da apresentação da planilha “Demonstrativo da Despesa Mensal decorrente do pagamento dos recursos humanos afastados”, o valor despendido com o pagamento de vencimentos ou salários e encargos relacionados ao pessoal colocado à sua disposição”*.

Assim, nos termos do inciso II, do artigo 26, da Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007, foi solicitado que fosse realizada fiscalização especializada no Município de Nhandeara, particularmente em relação à aplicação dos recursos do FUNDEB (ou o extinto FUNDEF), a aplicação em educação (art. 212 da Constituição) e eventuais restos a pagar, gerados pelo não ressarcimento dos valores devidos ao Estado, tomando-se as providências cabíveis.

Segundo a fiscalização, os valores demonstrados nas tabelas anexadas ao citado Ofício, totalizando R\$ 5.633,70, referem-se aos exercícios de 2010 e 2011, devidamente recolhidos ao Fundo, conforme discriminado a seguir:

Exercício/mês	Valor Cobrado pelo Fundo	Saldo acumulado	Data da devolução ao Fundo	Valor devolvido ao Fundo
2010/outubro	1.904,53	1.904,53	24/05/2011	1.904,53
2010/novembro	1.891,03	3.775,31	03/02/2011	1.870,78
2011/março	1.858,39	5.633,70	11/05/2011	1.858,39
			Total	5.633,70

Em que pese tais recolhimentos, a fiscalização entende que os atrasos verificados desobedeceram à cláusula 4ª do Convênio, e que o Executivo Municipal não cumpriu o inciso III do art. 105 da Lei Federal n.º 4.320/64, como também não observou o princípio da evidência (art. 89 daquela Lei), uma vez que os valores de 2010 não foram inscritos em restos a pagar no respectivo exercício. Documentos às fls. 54/60 – Anexo I. As demais competências do exercício em exame foram devidamente quitadas.

O responsável foi regularmente notificado para que apresentasse suas justificativas sobre os apontamentos feitos pela fiscalização, tendo encaminhado os esclarecimentos de fls.75/132 e demais documentos que acompanham.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Em síntese, o Interessado realçou que a maior parte dos itens avaliados pela inspeção foi considerada regular.

Contesta a ocorrência de falhas no item Planejamento das Políticas Públicas, afirmando que seu processo orçamentário obedeceu aos critérios estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e a Constituição Federal.

Sobre a limitação da abertura de créditos suplementares aos índices inflacionários, entende não haver qualquer irregularidade na autorização para abertura em percentual de 20% sobre as despesas previstas, afirmando não haver limitação legal a quaisquer índices inflacionários.

Diz que a simples existência de débitos de curto prazo não corresponde à incapacidade de pagamento que podem ser suportados por superávits dos exercícios seguintes, realçando o aumento do ativo real líquido, o superávit orçamentário, o saldo do patrimônio líquido, que supera todos os débitos da dívida flutuante, mostrando que não houve insolvência financeira.

Realça que a Administração passará a efetuar a cobrança do ISSQN (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza) sobre os serviços cartorários, se o procedimento for declarado como devido nos autos da ação judicial competente impetrada pelo Município.

Sustenta que não houve terceirização de mão de obra na subvenção concedida à “Associação Amigos da Saúde de Nhandeara”, razão pela qual seu valor não deve ser computado como despesas com pessoal da Prefeitura Municipal, e que a entidade beneficiária não gerencia nem executa programas de governo, mas tem como finalidade prestar atendimento na área da saúde, asseverando que o Executivo Municipal pode utilizar-se de recursos do Programa Saúde da Família para o custeio das atividades da associação.

Sobre os gastos do FUNDEB, defende que a fiscalização excluiu indevidamente os Restos a Pagar vinculados ao Fundo, pagos entre 01/02/2012 a 31/03/2012.

Insurge-se contra esse posicionamento, asseverando que há que se incluir tais despesas, que por atraso na entrega dos bens, não puderam ser liquidadas ainda no exercício de 2011.

Pondera que houve o efetivo comprometimento dos recursos do FUNDEB em 2011, independentemente do fato de terem ou não sido quitadas no mês de janeiro, uma vez que a norma estabelece como prazo o primeiro trimestre do ano seguinte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Afirma que está procedendo à correção do Plano Municipal de Saúde para que passe a contemplar quantitativos físicos e financeiros.

Sobre as dívidas judiciais, esclarece que inexistia qualquer precatório constituído na data da promulgação da Emenda Constitucional nº 62/09, razão pela qual não há que se falar em afronta à forma de pagamento estipulada pela Emenda.

Informa ainda que o montante inscrito contabilmente não correspondia a um precatório expedido pelo Tribunal de Justiça, mas tão somente a uma confissão de débito resultante de acordo judicial firmado em 1997, o qual, somente será constituído em precatório após o trânsito em julgado da ação de execução interposta pelo credor.

Em outras palavras, a origem afirma não se tratar de precatório e, sim, acordo de parcelamento de débito judicial, uma vez que o ajuste para o parcelamento da dívida original não ter sido honrado pelo município. Assim, no seu entender, pela existência deste pacto, a mencionada dívida não se constituiria em um precatório, razão pela qual o apontamento não merece prosperar.

Entende não haver irregularidade na manutenção de valores junto à rede bancária privada, eis que o comando constitucional refere-se apenas às instituições financeiras oficiais (artigo 164, §3º), assim entendidas aquelas que podem funcionar por delegação do Banco Central do Brasil (Artigo 18 da Lei 4.595/64), devidamente habilitadas e credenciadas para isso, sejam de natureza pública ou privada.

Sustenta que o termo “oficial” não é sinônimo de “pública”, mas sim de que faz parte do sistema financeiro nacional, de forma regular, e que se não fosse assim, o constituinte teria se expressado no sentido de distinguir entre “públicas” e “privadas” e não “oficiais” e “não oficiais”.

Discorre sobre as licitações e contratações impugnadas pela fiscalização, defendendo a legalidade e ausência de má-fé nos procedimentos, alegando que as poucas ocorrências mencionadas resumem-se a falhas formais.

Assegura que todos os procedimentos licitatórios observaram o princípio da publicidade, com editais publicados na imprensa nos moldes exigidos pela Lei nº 8.666/93, além de esclarecer que não houve burla a realização de licitações, na medida em que as compras e serviços destacados pela fiscalização ou não poderiam ser adquiridos de uma vez somente, pois se tratavam de despesas de pequeno valor, realizadas de forma esporádica, ou apenas poderiam ser oferecidas por um empresário, como no caso da contratação de artistas para eventos comemorativos organizados pelo Município.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Esclarece que o atraso no pagamento da parcela devida para o Estado relativo ao convênio para municipalização do ensino decorreu da demora do Governo Estadual, consubstanciado no atraso do ressarcimento devido pelo pessoal colocado à disposição do Município, mesma razão pela qual não poderia inscrever os valores em restos a pagar, pois não conhecia o valor que seria pago pelo Estado, não havendo que se falar em inobservância do princípio da evidência (art. 89 da Lei nº 4320/64).

Sustenta que a contratação da empresa Martins e Garcia objetivava a assessoria e consultoria na realização de cálculos e processos administrativos para viabilizar o recebimento de encargos sociais recolhidos indevidamente à Receita Federal, em nada se parecendo com as contratações para levantamento das DIPAM's.

Informa que o pagamento de adicional de insalubridade foi amparado pelo Perfil Profissiográfico Previdenciário – Planejamento das Políticas Públicas exigido pelo artigo 58 da Lei Federal nº 8213/98.

Contesta a ocorrência do pagamento de quinquênios em efeito “cascata”, asseverando que os aumentos ocorreram por ocasião da incidência do plano de carreira dos servidores, sobre o qual foram aplicados os quinquênios.

Encerrando as justificativas, a defesa esclareceu acerca dos registros da fiscalização quanto ao Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal, a emissão de parecer favorável à aprovação das contas.

O setor da Assessoria Técnica que examinou os gastos com saúde e educação acompanha os ajustes levados a efeito pela fiscalização, que culminou na indicação de que a despesa com pessoal do Poder Executivo, no exercício de 2011, correspondeu a 44,68% da receita corrente líquida, portanto, em conformidade com o preceituado no artigo 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal (54%).

Sobre os gastos com recursos do FUNDEB, apura que o Município cumpriu o artigo 212 da Constituição Federal, aplicando no ensino o equivalente a 27,34% das receitas resultantes de impostos; quanto ao FUNDEB, que também houve atendimento ao artigo 60, inciso XII do ADCT da Constituição Federal, investindo 66,60% na remuneração dos profissionais do magistério; e, por fim, com as exclusões efetuadas pela fiscalização por conta de Restos a Pagar não quitados até 31/01/2012, com as quais concorda, a aplicação do FUNDEB no exercício examinado (até 31/12/2011) foi de **89,53%** dos recursos recebidos.

A Assessoria Técnica, no que concerne aos aspectos orçamentários e financeiros, anotou que não encontrava óbices à emissão do parecer



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



favorável às contas (fls. 150/158), considerando também plausíveis as justificativas apresentadas em relação aos precatórios judiciais.

De outro lado, Assessoria Técnica que examinou os aspectos jurídicos, inclusive de sua i. Chefia, caminharam pela emissão de parecer desfavorável aos demonstrativos (fls. 159/163).

O d. MPC também posicionou-se pela emissão de parecer desfavorável aos demonstrativos, sobretudo diante da insuficiência de gastos do FUNDEB no exercício, aliado à reincidência na manutenção de disponibilidades em instituições financeiras privadas; na falta de realização do levantamento geral de bens móveis e imóveis e na quebra da Ordem Cronológica de Pagamentos, além de recomendações à Origem, em razão das situações destacadas no laudo de inspeção e abertura de autos apartados (fls. 164/174).

Os autos retornaram à fiscalização para complementação de informação relacionada à observância do limite de recursos repassados à Edilidade, o que foi devidamente cientificado ao d. MPC (fls.175/179).

SDG manifesta-se pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas por conta do insuficiente pagamento de precatórios, entendendo que a questão relativa aos gastos do FUNDEB foi esclarecida pelas alegações de documentos ofertados pela defesa.

É o relatório.

GC.CCM-23



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



GC.CCM

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 16/07/2013 – ITEM 034

Processo: TC-0988/026/11
Interessada: Prefeitura Municipal de Nhandeara
Responsável: Ozínio Odilon da Silveira – Prefeito Municipal
Período: 01.01 a 31.12.11
Assunto: Contas Anuais do Exercício de 2011

(Expedientes que acompanham: TC-0988/126/10 e TC-17358/026/11)

Superávit Orçamentário:	3,01%
Transferências para a Câmara:	3,42%
Despesas com Pessoal:	44,68%
Aplicação na Saúde:	22,60%
Aplicação no Ensino:	27,34%
Investimento no magistério com recursos do FUNDEB:	66,60%
Recursos do FUNDEB utilizados em 2011:	89,53%
Precatórios:	Irregular
Encargos sociais:	Regular
Subsídios dos Agentes Políticos:	Regular

Resultado da inspeção “in loco”, o relatório da Fiscalização contempla informações e elementos capazes de propiciar a avaliação dos atos e procedimentos de gestão, envolvendo os aspectos administrativo, econômico-financeiro, contábil e patrimonial.

Nesse sentido, observo que a Prefeitura Municipal efetuou os repasses ao Legislativo em conformidade com o disposto no § 2º, do artigo 29-A, da Constituição Federal, bem como promoveu a aplicação dos recursos advindos da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico - CIDE de acordo com a Lei Federal nº 10.336/01 e das verbas oriundas da arrecadação de multas de trânsito, conforme disposições do artigo 320, do Código de Trânsito Brasileiro.

Também atingiu o índice mínimo na aplicação de recursos na saúde, apesar das falhas formais relatadas pela fiscalização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Embora os gastos com pessoal¹ tenham se situado dentro do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, importante registrar que esta E. Corte tem condenado² atos de responsabilidade do órgão concessor quando resta configurada a ocorrência de terceirização da execução dos programas de Agente Comunitário de Saúde, PSF, Programa de Saúde e Família e PSF – Bucal, quando tais ajustes configurem simples terceirização de um serviço de titularidade do Estado, sobretudo a prestação de serviços de saúde, cujas contratações de pessoal devem ser realizadas mediante a promoção de concurso público.

Desta forma, à luz dessas considerações, acolho as manifestações da fiscalização e da Assessoria Técnica quanto ao acréscimo³ nas despesas com pessoal dos valores repassados à Associação dos Amigos da Saúde da Nhandeara, firmando como definitivo o percentual de 44,68% no exercício examinado, ressaltando que o mérito da prestação de contas do repasse público ao Terceiro Setor está sendo tratado em autos próprios (TC-0377/001/12).

As transferências financeiras ao Legislativo observaram o limite constitucional disposto à faixa populacional que se encontra o Município.

Foi observada a regularidade na remuneração dos Agentes Políticos, uma vez que os pagamentos não extrapolaram os limites fixados.

No que diz respeito aos aspectos⁴ econômicos, o balanço da execução orçamentária evidenciou superávit da ordem de 3,01% da receita arrecadada, equivalente a R\$ 665.312,19, diminuindo o passivo financeiro do exercício anterior de R\$ 687.856,32 para R\$ 22.544,13.

¹ 44,68% da receita corrente líquida, portanto, em conformidade com o preceituado no artigo 20, inciso III, alínea "b" da Lei de Responsabilidade Fiscal (54%).

² TC-044507/026/07, TCs 1064/007/07, 2359/007/06 e 1200/002/08

³ A fiscalização fez a inclusão do valor de R\$ 1.209.414,00, referente à despesa com pessoal não contabilizada como tal, referente à terceirização de mão-de-obra para execução do Programa PSF, Saúde Bucal e outros profissionais, realizada através de Convênio com a Associação dos Amigos da Saúde de Nhandeara.

⁴

DEMONSTRAÇÃO DOS RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL					
Resultados	2010		2011		AH %
Financeiro	R\$	-687.856,32	R\$	-22.544,13	-96,72%
Econômico	R\$	-102.313,28	R\$	172.937,95	-269,03%
Patrimonial	R\$	7.053.700,94	R\$	7.226.638,89	2,45%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Sobre a manutenção de disponibilidades em instituições financeiras privadas, esta E. Corte deliberou nos autos do TC-64.080/026/90, em sessão de 12/02/92, no sentido de que “os municípios e controladas, nos exatos termos do disposto no parágrafo 3º do artigo 164 da Constituição Federal, deverão manter suas disponibilidades de caixa depositadas em instituições financeiras oficiais, sejam federais, ou estaduais – a seu critério – ressalvados os casos previstos em lei. Outrossim, que se não houver no município entidade financeira oficial, o depósito deverá ser efetuado em qualquer banco da rede bancária privada, no próprio município”.

Desta forma, cabe determinação para que as disponibilidades financeiras sejam depositadas em instituição financeira oficial, nos termos do artigo 164, §3º da Constituição Federal.

Verifico, ainda, que as impropriedades relativas aos gastos com recursos do FUNDEB e insuficiente pagamento de precatórios são suficientes para comprometer a totalidade das contas.

Inicialmente foi apurado que o Município cumpriu o artigo 212 da Constituição Federal, aplicando no ensino o equivalente a 27,34% das receitas resultantes de impostos, bem como houve atendimento ao artigo 60, inciso XII do ADCT da Constituição Federal, investindo 66,60% na remuneração dos profissionais do magistério.

Já quanto aos recursos do FUNDEB, após as devidas glosas⁵ efetuadas pela Fiscalização e confirmadas pela Assessoria Técnica, no exercício examinado foram aplicados somente **89,53%** dos recursos recebidos, ou seja, não foi cumprida a exigência mínima de aplicação de 95% no ano, conforme determina o art. 21 da Lei n.º 11.494/2007.

5

Inclusões	Recursos Próprios	FUNDEB 60%	FUNDEB 40%
	-	-	-
	-	-	-
Total das inclusões	-	-	-
Exclusões			
Cancelamentos de Restos a Pagar da Educação	-	-	-
Pessoal em desvio de função (salário + encargos)	-	-	-
Despesas com Ensino Médio	-	-	-
Despesas com Ensino Superior	-	-	-
Demais despesas não amparadas pelo art. 70 da LDB	-	-	-
Restos a Pagar não quitados até 31.01.2012	9.696,46	18.208,18	117.002,55
Outras	-	-	-
Total das exclusões	9.696,46	18.208,18	117.002,55
Total dos Ajustes [Inclusões (-) exclusões]	(9.696,46)	(18.208,18)	(117.002,55)
Informações adicionais			
RP quitados de 01/02/2012 até a fiscalização	9.247,36	18.208,18	117.002,55
Saldo de RP não quitados até a fiscalização	449,10	-	-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Importante registrar que este E. Tribunal para fins de cômputo nos investimentos mínimos constitucionais, ensino e saúde não vem se balizando apenas no simples amparo de caixa existente no encerramento do exercício financeiro, mas sim que os restos a pagar tenham sido quitados até 31 de janeiro do exercício seguinte.

Isso torna possível desconsiderar do cômputo gastos não processados, os quais, bem por isso, não beneficiaram a Educação no ano examinado.

Tal critério foi adotado por esta E. Corte para o cálculo do percentual constitucional, objetivando interpretar o exato alcance tanto do artigo 212 da Constituição Federal, quanto do artigo 21 da Lei Federal nº 11494/2007, determinando que o FUNDEB seja aplicado no próprio exercício financeiro em que foi repassado às Prefeituras Municipais.

Desta forma, como as exclusões seguiram a metodologia de cálculo utilizada por esta Corte, de amplo conhecimento das Administrações Municipais, não há como considerar as despesas não pagas até a data limite 31 de janeiro do exercício subsequente como investimento no ensino.

De outro lado, há precedentes⁶ desta Corte que acolhem os Restos a Pagar vinculados ao Fundo na apuração do percentual do FUNDEB aplicado, pagos até 31 de março do exercício seguinte, mas somente com observância ao limite de 5% da receita do FUNDEB.

No entanto, essas decisões não favorecem o caso em exame, pois restou demonstrado nos autos que no primeiro trimestre de 2012, o Município aplicou não só a parcela diferida de R\$ 63.812,61 equivalente a 3,36% dos recursos do FUNDEB, como também parcela dos Restos a Pagar quitados em janeiro de 2012 (R\$141.484,19 = 7,44%), totalizando R\$ 205.296,81, o que representa, segundo cálculo da Assessoria Técnica de fls.148, 10,79% do total dos recursos do FUNDEB recebidos em 2011, percentual que afronta, por analogia, o §2º do artigo 21 da Lei Federal n. 11.494/07, que permite que somente 5% do FUNDEB possa ser utilizado no primeiro trimestre do exercício subsequente.

Isto posto, acolho o entendimento da fiscalização, corroborado pela Assessoria Técnica, apurando, portanto, a aplicação de **89,53%** dos recursos recebidos no exercício, em afronta ao artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07, falha capital apta à ensejar a emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas por esta E. Corte.

⁶ TC-2159/026/08, TC-0074/026/09, TC-0210/026/09 e TC-2915/026/10.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Sobre a questão dos precatórios, conforme anotado no relatório das contas do exercício de 2010 (TC-2516/026/10), apesar da existência de precatório⁷ pendente de pagamento, o município não efetuou a opção que dispõem os incisos I e II do § 1º do art. 97 do ADCT, redação dada pela EC 62/2009.

Desta forma, nos termos do art. 18 da Resolução n.º 115/2010, redação dada pela Resolução n.º 123/2010, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, bem como do Item 2.2.2-“b” da Ordem de Serviço n.º 3/2010 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o município automaticamente enquadrado-se no regime especial, na opção de pagamento anual (originalmente de 15 anos).

O enquadramento no Regime Especial Anual foi confirmado pelo município com o depósito à conta do Tribunal de Justiça do valor de R\$ 7.800,00 no exercício de 2011 (fls. 81/83 – Anexo I).

Conforme constou do relatório de contas do exercício de 2010, em junho de 1995 o Município foi condenado ao pagamento do precatório no valor de R\$ 138.906,70, ao Banco Mercantil de São Paulo S.A, relativo ao processo nº 170/90, em virtude da desapropriação do imóvel localizado à Rua Octaviano Cardoso Filho, nº 359, no Município de Nhandeara, prédio este onde está instalada a Prefeitura do Município.

Em decorrência do não pagamento, em 28 de novembro de 1997, o Município assinou acordo com o credor para quitação da dívida, que importava em R\$ 150.000,00, em 50 (cinquenta) parcelas mensais de R\$ 3.000,00, homologado judicialmente em 03 de dezembro de 1997, com vencimento da primeira parcela em 30 de janeiro de 1998.

No exercício em exame, a fiscalização verificou que foi efetuado depósito judicial do valor de R\$ 7.800,00 em 01.12.2011, conforme comprovantes de fls. 81/83 – Anexo I.

Assim, a situação dos precatórios foi a seguinte:

⁷ Ordem de Pagamento: 1/1996 - Natureza: Outras Espécies - ES/EP: 372/1995 N.º de autos: 383.01.1990.000028-0/000000-000 - Ordem Orçamentária: 1/1996 - N.º dos autos antigos: 170/90 - Autor: Banco Mercantil de São Paulo S/A (atualmente Banco Bradesco S.A.) - Advogados: Oswaldo Padovez e Valdir Bernardini (fl. 83-B - Anexo I):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Opção de Pagamento Anual:	14	Anos Restantes
Saldo anterior de precatórios:	257.241,13	
Saldo atual de precatórios:	249.441,13	
Valor devido referente a opção anual:	17.817,22	
Valor depositado nas contas vinculadas:	7.800,00	
Saldo a pagar:	10.017,22	
LOA 2009	159.000,00	
LOA 2010	160.000,00	
Média LOA 2009/2010	159.500,00	-95,11%

Conforme se observa, o Município não depositou em conta vinculada o valor equivalente à parcela devida para o exercício em análise.

Como agravante, não atualizou o débito de precatório em seus registros contábeis, bem como, deixou de informar ao Sistema AUDESP sua existência

Além disso, o Balanço Patrimonial não registrou a pendência relativa ao passivo judicial, havendo nisto ocultação de passivo e, disso decorrente, ofensa aos princípios da transparência fiscal (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei n.º 4.320, de 1964).

Sobre as alegações da defesa, o fato de ter sido firmado um acordo de parcelamento do débito indica apenas que o prazo para pagamento foi postergado, mas ainda assim o título não perdeu sua natureza de dívida judicial.

Somente a título de argumentação, mesmo que se pudesse considerar o Município excluído do regime especial por conta do único precatório pendente possuir parcelamento judicial, ainda assim a situação não comportaria relevação, tendo em vista a informação da inspeção de que a Prefeitura Municipal sequer vinha cumprindo o ajuste firmado anteriormente.

Conforme consta do acordo, o débito deveria ser pago em 50 (cinquenta) parcelas mensais de R\$ 3.000,00, o que totalizaria R\$ 36.000,00 anuais, enquanto no exercício de 2011 foi quitado somente R\$ 7.800,00.

Assim, tendo em vista ter sido demonstrada a existência de precatório pendente de pagamento, acolho as manifestações da fiscalização e d. SDG pela irregularidade do insuficiente pagamento de precatórios no exercício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Os apontamentos feitos durante a inspeção “in loco”, destacados pelo d.MPC, fortalecem o juízo negativo dos presentes demonstrativos, como a reincidência na manutenção de disponibilidades em instituições financeiras privadas; a falta de realização do levantamento geral de bens móveis e imóveis e a quebra da Ordem Cronológica de Pagamentos.

Já as falhas relatadas no exame da Inexigibilidade n.º 04/2011, de Assessoria Jurídica especializada; Inexigibilidade n.º 02/2011 para contratação de Show Artístico; Pregão Presencial n.º 019/2011 onde foi apurada a ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação, realização de pesquisa de preços somente em 02 (duas) empresas, resultando no oferecimento de apenas uma proposta válida; Contrato de Gerenciamento da folha de pagamento, sem estudos ou orçamentos prévios, impossibilitando a aferição de compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado; Contratação de assessoria e consultoria assemelhada à revisão de DIPAM’S, em desacordo com a Súmula nº 13 TCE/SP, todos esses procedimentos devem ser examinados em autos próprios, nos termos das Instruções vigentes desta E. Corte.

Da mesma forma, o pagamento de adicional de insalubridade aos servidores públicos sem existência de laudo que amparasse os direitos; concessão de quinquênios de forma cumulativa, ou seja, a incidência do chamado “efeito cascata” nas remunerações, em desacordo com art. 37 da Constituição Federal; e de gratificação por quebra de caixa, efetuado ao tesoureiro que, segundo a inspeção, não manipula valores em espécie, devem ser tratados em autos apartados, ante a possibilidade de ressarcimento de recursos financeiros ao erário.

Nesse cenário, acompanho as manifestações da Assessoria Técnica Jurídica e d. MPC e voto pela emissão de **PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Nhandeara, exercício de 2011, excetuando-se os atos porventura pendentes de julgamento neste E.Tribunal.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo com recomendações para que: aperfeiçoe os planos orçamentários; elabore o Plano Municipal de Saneamento e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; adote providências para melhorar a acessibilidade em prédios públicos; promova medidas visando a cobrança do ISSQN das atividades de cartórios de registro de imóveis e de notas, em atendimento ao artigo 11 da Lei de responsabilidade Fiscal; contabilize as despesas com terceirização de serviços de saúde como despesa de pessoal; aplique a totalidade dos recursos do FUNDEB no exercício, em atendimento ao artigo 21 da Lei nº 11.494/2007; atenda as regras incidentes sobre os gastos da Saúde, provendo o Plano Municipal de Saúde de quantitativos físicos e financeiros; atualize o débito de precatório na contabilidade; informe corretamente ao Sistema AUDESP a existência do saldo de precatórios; mantenha recursos financeiros depositados em instituição financeiras oficiais; realize, no encerramento do exercício, o levantamento geral dos bens móveis e imóveis, em atendimento ao art. 96 da Lei Federal n.º 4.320/64; cumpra



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



atentamente as regras da Lei 8666/93, especialmente quanto à ordem cronológica de pagamentos; entregue os documentos relativos ao sistema AUDESP com informações fidedignas e nos prazos previstos pelas Instruções vigentes.

Determino ainda, o exame em autos próprios da Inexigibilidade n.º 04/2011; Inexigibilidade n.º 02/2011; Pregão Presencial n.º 019/2011; do contrato de Gerenciamento da folha de pagamento; da contratação de assessoria e consultoria assemelhada à revisão de DIPAM'S, em desacordo com a Súmula n.º 13 TCESP, nos termos das Instruções vigentes desta E. Corte.

Determino também a análise apartada do pagamento de adicional de insalubridade aos servidores públicos; a concessão de quinquênios de forma cumulativa; e da gratificação por quebra de caixa efetuado ao tesoureiro.

Determino o arquivamento do Expediente TC-17358/026/11, tendo em vista que foi examinado em item específico do relatório da fiscalização.

Determino ainda, à fiscalização desta E.Corte, que certifique-se das correções noticiadas e da implementação das recomendações aqui exaradas.