



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 24/09/2013 – ITEM 46

TC-001475/026/11

Prefeitura Municipal: Engenheiro Coelho.

Exercício: 2011.

Prefeito: Rosemeire Maria Guidotti Scholl.

Advogados: Milene Guedes Corrêa Prando dos Santos e Mariliza Petrere.

Acompanha: TC-001475/126/11.

Procurador de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-10 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-19 - DSF-II.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame das contas da **Prefeitura Municipal de Engenheiro Coelho**, relativas ao **exercício de 2011**.

A Unidade Regional de Araras – UR-10, responsável pelo exame “in loco”, elaborou o relatório de fis. 11/39 apontando o que se segue:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS - indicadores físicos inadequados para dimensionar o alcance quantitativo das metas propostas; inexistência de critérios para concessão de repasses a entidades do terceiro setor; autorização legislativa para abertura de créditos suplementares à razão de 50%, cumulativamente ao saldo da Reserva de Contingência, contrariando o teto de 20% fixado pela LDO (ambos elevados); omissão, nas leis orçamentárias, de regras



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

que direcionassem a aplicação de superávit financeiro e/ou excesso de arrecadação, bem como de programas destinados ao incremento de eficiência no serviço público; inexistência dos planos de saneamento básico; providências parciais tendentes a garantir acessibilidade em prédios públicos.

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – superávit de 2,16%; remanejamentos de créditos orçamentários alcançaram 40,77% da receita inicialmente prevista (sem considerar as suplementações decorrentes de superávit financeiro e do excesso de arrecadação).

DÍVIDA DE CURTO PRAZO – restos a pagar incorporam valores remanescentes de 2007 a 2010, inclusive saldos já processados de passivos previdenciários.

DÍVIDA DE LONGO PRAZO – subavaliação dos parcelamentos no montante de R\$ 2.998.606,94.

FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS – ausência de cobrança do ISSQN sobre as atividades cartorárias.

ENSINO - aplicação global de 27,23% e de 100% das receitas do Fundeb, sendo 77,47% no magistério.

SAÚDE - emprego de 30,56% do produto da arrecadação de impostos; desatendimento à requisição da fiscalização, em prejuízo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

da informação sobre a aprovação, pelo CMS, do Plano de Gestão da Saúde.

DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE - possíveis falhas da Administração ante a fraude de que foi vítima ¹.

PRECATÓRIO – efetuado depósito em conta vinculada de acordo com as disposições da Emenda Constitucional 62; inexistência de requisitórios de baixa monta.

TESOURARIA - manutenção, em Caixa, de grandes somas em dinheiro; ocultação de recursos públicos; entrada, no Caixa, de R\$ 744.754,89 a título de ISSQN, não comprovados; saída, do Caixa, de R\$ 746.807,79, lastreada em depósito de cheques realizados por outra Prefeitura (indicando que a origem sequer tinha posse efetiva dos valores depositados); manutenção de disponibilidades financeiras em bancos privados.

ALMOXARIFADO - ausência de controles capazes de indicar a

¹ A Prefeitura Municipal de Engenheiro Coelho foi vítima de fraude cometida em nome da empresa Publicall Assessoria Executiva Ltda., no valor de R\$ 9.998,67 (Boletim de Ocorrência às fls. 155-D/155-E do Anexo I) ¹. Da análise dos processos de pagamentos (fls. 146/155 do Anexo I), tido como de natureza judicial (R\$ 6.999,67 pagos em 23/05/2011, e R\$ 2.999,00 pagos em 25/05/2011), identificamos possíveis falhas da Administração na condução do caso:

a) ausência de aval prévio do Departamento Jurídico do órgão pagante, frente à aparente natureza judicial da matéria, cuidado que poderia ter evitado o ônus financeiro;

b) cobrança, a título de custas, efetuada via e-mail (R\$ 2.999,00), cujo endereço eletrônico do remetente apresenta-se com a extensão "yahoo.com.br" (fl. 155 do Anexo I), não se harmonizando, portanto, com qualquer *site* oficial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

efetiva aplicação das despesas de combustíveis e lubrificantes (R\$ 1.667.559,57), montante que se sobressai entre os municípios fronteiriços.

PATRIMÔNIO - desatendimento à requisição da fiscalização; ausência de apólices de seguros frente ao roubo de uma motoniveladora e de uma retroescavadeira recém adquiridas (valores comerciais alcançam R\$ 725.000,00).

ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS – restos a pagar incorporam valores remanescentes de 2007 a 2010, inclusive saldos já processados.

TRANSFERÊNCIAS À CÂMARA DOS VEREADORES – 7,93% da receita aplicada do exercício anterior; inobservância de limite constitucional.

LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES – Pregão Presencial nº 08/2011: ausência de pesquisa prévia de preços na condução da licitação; fixação de marca no processo de padronização de compras; prosseguimento do pregão mesmo com a presença de apenas um licitante e inconsistência documental do processo.

EXECUÇÃO CONTRATUAL - possível descumprimento, em contratos de locação de caminhões, dos princípios da economicidade e da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

supremacia do interesse público sobre o particular.

ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS - falta de incentivo à participação popular durante os processos de elaboração e discussão dos planos orçamentários e de divulgação legal de documentos públicos; possível falha na atuação do Controle Interno.

PESSOAL - gasto anual de 50,7% da Receita Corrente Líquida², falha no registro contábil de substituição de mão de obra, caracterizando afronta às disposições do art. 18, § 1º, da LRF; pagamento de gratificação funcional com desrespeito aos princípios da impessoalidade e da isonomia.

LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL - encaminhamento intempestivo das informações prestadas ao sistema AUDESP; desatendimento às recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas em sede do exame das contas de 2009.

SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS – revisão geral anual igual a dos servidores; pagamentos regulares.

² Incluído o montante de pagamento a médicos autônomos, os quais foram admitidos diretamente pela Prefeitura para suprir as demandas da Saúde local. Referido valor foi contabilizado na categoria econômica 3.3.90.36 – *Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física* (fls. 100/109 do Anexo I), embora configure substituição de mão de obra (quadro de pessoal às fls. 290/296 do Anexo II), caracterizando afronta às disposições do art. 18, § 1º, da LRF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Acompanha os presentes autos o Acessório 1 (TC-1475/126/11).

O Ministério Público de Contas, com fundamento no artigo 194 do Regimento Interno desta Corte, opinou pela intimação do órgão jurisdicionado.

Após regular notificação, o responsável apresentou defesa de fls. 57/120, acompanhada de documentação.

Sob o aspecto econômico, ATJ registrou superávit na execução orçamentária, correspondente a 2,16% das receitas arrecadadas, elevação do superávit financeiro, que aumentou em 18,23% a situação patrimonial. Indicou que o saldo da dívida de curto prazo diminuiu de R\$ 3.081.843,13 para R\$ 1.372.455,28, existindo liquidez para respaldá-las, bem como que a dívida consolidada ajustada diminuiu em 8,88%.

Salientou, ainda, que houve redução do estoque da dívida ativa, sendo que os cancelamentos procedidos estavam regulares.

Diante dos resultados satisfatórios e ressaltando que as falhas contábeis não maculavam o examinado, concluiu pela emissão de parecer favorável, sugerindo, todavia, que a fiscalização verificasse o ajuste anunciado em relação à subavaliação dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

parcelamentos previdenciários, sem embargo de recomendação à Origem para que aprimore seu planejamento no sentido de autorizar a abertura de créditos adicionais previstos na LOA nos moldes do Comunicado SDG 29/10, bem como que as alterações orçamentárias não extrapolem os limites da razoabilidade aceitos por este Tribunal.

Analisando o item "Transferências à Câmara dos Vereadores", ATJ, fls. 177/182, verificou a correção dos cálculos efetuados pela Fiscalização, de 7,93% da receita tributária ampliada. Considerou que as razões oferecidas pelo Responsável, no sentido de que o Executivo apenas atendera à Lei Orçamentária Anual, e portanto nenhuma responsabilidade poderia ser a ele imputada, não procediam, pois esta Corte, consoante Manual denominado "O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos", entende que o Prefeito incorre em crime de responsabilidade quando o percentual do repasse supera o limite imposto pela Constituição.

Observou, ademais, que "à vista da arrecadação inferior à prevista na LOA, era dever do Senhor Prefeito contingenciar a despesa com repasses à Câmara, como decorre do artigo 9º da LRF, dando cumprimento ao preceito constitucional. Ao deixar de tomar a providência cabível, realizou despesa vedada pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Constituição, em detrimento de necessidades legítimas da população”.

Sob o aspecto jurídico, ATJ, fls. 183/186, observou que, apesar da Prefeitura ter atendido aos ditames relativos ao ensino, pessoal e saúde, a questão acima citada contaminava a totalidade das contas.

Sugeri a formação de autos apartados para análise do apontado nos itens Almojarifado – ausência de controles capazes de indicar a efetiva aplicação das despesas de combustíveis e lubrificantes – e Bens Patrimoniais, uma vez que a defesa oferecida não fora suficiente para demonstrar a regularização dos desacertos.

Com relação ao item quadro de pessoal, entendeu que as razões oferecidas poderiam ser acolhidas, devendo a Fiscalização verificar a efetiva adoção das providências anunciadas.

Assim, concluiu desfavoravelmente às contas em apreço.

O Ministério Público de Contas, diante da infringência ao artigo 29-A, inciso I, da Carta Federal, pronunciou-se no mesmo sentido, observando a impossibilidade do Chefe do Executivo deslocar a sua responsabilidade para o Legislativo Municipal, sendo óbvio que o Executivo não poderia fiar-se em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

disposições orçamentárias que frontalmente contrariavam a Constituição da República.

No mais, sugeriu recomendações voltadas à garantia de acessibilidade nos próprios municipais e instauração de sindicância para apurar eventuais responsabilidades funcionais em relação à fraude noticiada no item B.5.3.

Propôs, ainda, que fossem examinados em autos próprios as seguintes ocorrências: vultosas movimentações financeiras; inconsistências noticiadas no tópico B.6 – ausência de controle em relação aos expressivos gastos com combustíveis e lubrificantes; subtração de valiosas máquinas e equipamentos e da ausência da contratação de seguro; locação de caminhões e pagamento de gratificações funcionais.

Pugnou, ainda, pelo envio de reprodução dos autos ao Ministério Público do Estado de São Paulo, em razão da existência de atos que subsumem-se em conceitos de crime e ou atos de improbidade administrativa.

SDG também concluiu desfavoravelmente ao examinado.

Posteriormente o responsável apresentou memoriais, enfatizando que a única falha que, no entender dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Órgãos Técnicos desta Corte, comprometia o examinado, não ocasionara prejuízos à Administração, sendo irrisório o montante repassado a mais, não causando efeitos maléficos à Administração Pública.

Voltou a asseverar que a responsabilidade do controle dos gastos é do Poder Legislativo, observando que a Lei veda a despesa do Legislativo acima do limite legal, mas não o repasse. Assim, nenhuma responsabilidade poderia ser imputada ao Chefe do Executivo.

Indicou que este não poderia glosar a própria lei orçamentária, determinando repasse menor que o previsto, diante da transgressão ao princípio da harmonia e independência dos Poderes, citando jurisprudência do STF nesse sentido.

Sustentou que o Poder Executivo não tem competência para discutir a legalidade ou ilegalidade de uma lei, asseverando que a Lei Orçamentária de 2011, nº 693/2010, observara todas as regras do processo legislativo, apresentando-se válida, vigente e eficaz.

Não obstante o apontado, informou ter proposto ação judicial visando à recuperação da quantia repassada a maior (Ação de Repetição do Indébito).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Diante do exposto, requereu a aprovação das contas em apreço.

É o relatório.

c



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO

As contas do **Município de Engenheiro Coelho**, relativas ao **exercício de 2011**, apresentaram os seguintes resultados:

MATÉRIAS	%	R\$	Regular/Irregular-Favorável/Desfavorável
Aplicação no Ensino (CF, art. 212 – mín. 25%)	27,23%		
Despesas com FUNDEB (Lei Fed. 11.494/07, art. 21, §2º)	100%		
Magistério – FUNDEB (ADCT da CF, art. 60, XII – mín. 60%)	77,47%		
Despesas com Pessoal (LRF, art. 20, III, “b” – máx. 54%)	50,7%		
Aplicação na Saúde (ADCT da CF, art. 77, III – mín. 15%)	30,56%		
Execução Orçamentária: superávit	2,16%	636.121,41	
Ordem Cronológica De Pagamentos			Irregular
Precatórios			Regular
Encargos sociais			Regular
Remuneração dos Agentes Políticos			Regular
Transferências à Câmara (CF, art. 29-A, §2º, I)	7,93%		Irregular
Restrições de último ano de mandato:			
• art. 42 da LRF (dois últimos quadrimestres – necessidade de cobertura monetária para despesas empenhadas e liquidadas)			
• art. 21, parágrafo único, da LRF (aumento da taxa da despesa de pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato)			
Outros: especificar:			
PARECER: () Favorável () Favorável com recomendação (x) Desfavorável			



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Consoante indicado, a Prefeitura atendeu às disposições legais e constitucionais em relação às aplicações no ensino, saúde e pessoal.

O valor pago por conta de precatórios atendeu às disposições da EC nº 62.

No tocante aos aspectos contábeis, registrou-se superávit na execução orçamentária (2,16%) e resultados financeiro, econômico e patrimonial positivos, observando a existência de disponibilidade financeira para a cobertura de compromissos de curto prazo.

Deverá ser analisado em autos próprios – Exame de Termos Contratuais – o Pregão Presencial nº 8/2011 e o ajuste decorrente, providência que fica desde já determinada à Fiscalização.

Em relação aos pagamentos indevidos feitos à Publicall Assessoria de Cobrança Executiva Ltda., acompanho as determinações feitas pelo Conselheiro Relator Robson Marinho quando do exame das contas dos Municípios de Lucélia e Canas, ano de 2011, em que tal situação também ocorreu (TCs-1152/026/11 e 1510/026/11), no sentido de que a Administração realize sindicância para apuração dos fatos, que deverá ser instaurada em prazo exíguo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

para verificação de responsabilidade, sendo que o desenrolar deverá ser acompanhado em autos apartados.

Também deverão ser formados autos apartados para exame do apontado nos itens Bens Patrimoniais (relativamente ao furto de uma retroescavadeira e de uma motoniveladora, bem como à ausência de apólice de seguro para a cobertura de tal sinistro ³); Tesouraria (fls. 26/29 – excluindo-se o item 2); Almojarifado (gastos com combustíveis fls. 28/29); e Execução Contratual (elevado gastos com locação de caminhões – fls. 31/33).

Não obstante, as presentes contas encontram-se comprometidas, uma vez que os repasses ao Legislativo⁴ excederam o limite previsto no artigo 29-A da Carta Federal (7,93%)⁵.

Ao contrário do exposto nas suas argumentações, deve o Prefeito atentar a esse limite quando da realização das transferências, especialmente porque a Constituição Federal tipifica como crime de responsabilidade quando se ultrapassa o citado patamar.

³ Existência de Inquérito Policial

⁴ Valor repassado R\$ 1.600.000,00 – valor devolvido pela Câmara R\$ 32.067,95
Valor utilizado pela Câmara – R\$ 1.567.932,05 (excluídos os gastos com inativos)

⁵ **Art. 29-A.** O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no [§ 5º do art. 153](#) e nos [arts. 158](#) e [159](#), efetivamente realizado no exercício anterior:
I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:
I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo. ;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Esta Corte, buscando orientar seus jurisdicionados, editou o Comunicado SDG 31/2009, publicado no DOE de 06.10.09, no sentido de que as Prefeituras e as Câmaras deveriam observar a alteração introduzida pela Emenda Constitucional nº 62, cujos efeitos se iniciariam no exercício de 2010⁶.

Sobre o tema, permito-me transcrever trecho de decisão proferida nos autos do TC-2049/026/10 (Câmara Municipal da Estância Balneária de Mongaguá - Segunda Câmara de 25-09-12), de relatoria do eminente Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, que bem abordou a questão:

”

O artigo 3º da citada Emenda n. 58 expressamente prescreveu que ela entraria em vigor na data de sua promulgação (23-09-09; publicação no DOE de 24-09-09) e que a alteração dos limites de despesas das Câmaras Municipais produziria efeito “a partir de 1º de janeiro do ano subsequente ao da promulgação desta Emenda”, vale dizer, a partir de 1º-01-10.

⁶ **COMUNICADO SDG Nº 31/2009**

“O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que em razão da promulgação da Emenda Constitucional nº 58, de 23 de setembro último, cumpre tanto às Prefeituras e em especial às Câmaras Municipais observância à redução dos novos percentuais de gastos dessas Câmaras, de tal modo que na apreciação das propostas orçamentárias operem-se as necessárias adequações em função da vigência a contar de 1º de janeiro de 2010.

SDG, 29 de setembro de 2009.

Sérgio Ciquera Rossi

Secretário-Diretor Geral”

Publicado no DOE de 6 de outubro de 2009



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Como a Emenda produziu efeitos a partir de 1º-01-10, é evidente que o limite de despesas a observar em 2010 era de 7%.

Os princípios que definem a hierarquia das leis não permitem que se extraia de lei infraconstitucional, como o são as leis municipais de planejamento orçamentário (no caso, a LDO e a LOA), argumento que contrarie a prescrição expressa da Constituição Federal, para prostrar a vigência do limite de despesa de 2010 para 2011.”

Noto, por fim, que a propositura de Ação de Repetição de Indébito, objetivando a devolução do valor repassado a maior, não altera a situação dos presentes autos.

Respeitadamente às demais falhas levantadas, que não possuem gravidade para prejudicar o examinado, a defesa prestou esclarecimentos, anunciando a adoção de medidas para correção de alguns desacertos, que deverão ser averiguadas pela Fiscalização competente em próximo roteiro fiscalizador⁷. Caberão, todavia, recomendações.

Assim, em face do repasse de valores ao Legislativo ter sido efetuado acima do limite fixado no inciso I, do artigo 29-A da Constituição Federal, **VOTO** pela emissão de **parecer desfavorável** às contas da **Prefeitura Municipal de Engenheiro**

⁷ Ordem Cronológica de Pagamento (dívidas inscritas em restos a pagar); desacertos referente à dívida de longo prazo; cobrança de ISS dos Cartórios; despesas com pessoal (registro contábil da remuneração dos médicos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Coelho, relativas ao **exercício de 2011**, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.

Recomende-se ao Prefeito que aprimore o planejamento das peças orçamentárias, prevendo alterações em patamar que não venham desfigurá-las, observando as considerações constantes no Comunicado SDG 29/10, publicado no DOE de 21.08.10⁸; adote providências tendentes a garantir a acessibilidade em prédios públicos; proceda a controle rigoroso dos gastos com combustíveis; realize, com brevidade, sindicância para apurar a responsabilidade pelos pagamentos indevidos feitos à Publicall Assessoria de Cobrança Executiva Ltda.; realize medidas no sentido de corrigir o apontado pela Fiscalização nos itens Análise do Cumprimento das Exigências Legais; Pessoal e Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.

RENATO MARTINS COSTA
CONSELHEIRO

⁸ Disponível também no endereço eletrônico.