

PRIMEIRA CÂMARA SESSÃO DE 08.02.2011 ITEM Nº 102

TC-000349/026/09

Prefeitura Municipal: Santa Mercedes.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Rodrigo Eduardo Theodoro.

Advogado(s): Jairo Henrique Scalabrini.

Acompanha(m): TC-000349/126/09.

Auditada por: UR-15 - DSF-II.

Auditoria atual: UR-15 - DSF-II.

- Aplicação total no ensino:	27,91%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	69,25%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	18,21%
- Gastos com pessoal:	52,75%
- Superávit da execução orçamentária:	4,67% - R\$ 334.312,95
- Transferência financeira para a Câmara:	4,53%
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	em ordem

Senhor Presidente, Senhor Conselheiro

Em exame as contas anuais do exercício de 2009 da Prefeitura Municipal de SANTA MERCEDES cuja fiscalização "in loco" esteve a cargo da Unidade Regional de Andradina – UR/15.

No relatório de fls. 15/41, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela Auditoria referem-se aos seguintes itens:

PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA

- A LDO não prevê critérios para concessão de auxílios, subvenções, contribuições e outros repasses às entidades do terceiro setor;
- A LOA contém autorização para abertura de créditos orçamentários em percentual bem superior à inflação estimada para o período;

ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - ÁREA DE SAÚDE

- As taxas de mortalidade da população entre 15 e 34 anos e de 60 anos ou mais e de mães adolescentes são **maiores** em relação à região de governo e do Estado.

DÍVIDA ATIVA

- Ineficiência nos mecanismos de cobrança da dívida ativa do município;

ROYALTIES

- O município não movimenta, em conta vinculada, sua receita de royalties, daí ensejando o desvio de finalidade combatido no parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

OUTRAS DESPESAS - DESPESAS COM SEGURO DE VIDA EM GRUPO

- Despesa irregular com seguro de vida em grupo junto à seguradora Bradesco Vida e Previdência S/A;

ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

- Falta de adequado planejamento orçamentário em decorrência de elevado percentual de alteração na sua execução;

ALMOXARIFADO

- Ausência de adequado controle de consumo de combustível da frota de veículos;

TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA

- Ausência de divulgação, em página eletrônica do Município, do PPA, LDO, LOA, balanços de exercício, parecer prévio do Tribunal de Contas, relatório de gestão fiscal e relatório resumido da execução orçamentária (artigo 48, caput, da LRF);

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- Envio intempestivo e parcial das informações ao Sistema AUDESP;
- Não atendeu, na íntegra, as recomendações exaradas nas contas dos exercícios de 2006 e 2007.

Também foi anotado pela Auditoria que o Executivo atingiu os seguintes índices constitucionais de aplicação: no ensino geral – 27,91%; na valorização do magistério – 69,25% dos recursos do Fundeb; despesas totais do Fundeb – 100,00%¹.

¹ **Aplicação no ensino**

Os investimentos na saúde foram de 18,21%² sobre a receita e transferências de impostos.

No período ocorreu um excesso de arrecadação, na ordem de R\$ 1.078.270,37 ou 15,05% acima da receita esperada; ao contrário, as despesas se mostraram controladas dentro da fixação inicial, resultando em superávit da execução orçamentária de R\$ 334.312,95, valor equivalente a 4,67% acima dos gastos do período³.

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS		
Receitas		6.178.777,90
Ajustes da fiscalização		
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.		6.178.777,90
FUNDEB - RECEITAS		
Retenções		1.147.811,84
Transferências recebidas		796.707,50
Receitas de aplicações financeiras		3.700,00
Ajustes da fiscalização		
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.		800.407,50
FUNDEB - DESPESAS		
		T.R.F
Despesas com Magistério (mínimo 60%)	554.317,66	69,25
Demais Despesas (máximo 40%)	263.158,55	32,88
Total contabilizado (mínimo 95%)	817.476,21	102,13
Outros ajustes da Fiscalização. Magistério (60%)		
Outros ajustes da Fiscalização. Demais Despesas (40%)	- 17.068,71	2,13
Despesas com Magistério Ajustadas (mínimo 60%)	554.317,66	69,25
Demais Despesas Ajustadas (máximo 40%)	246.089,84	30,75
Total Ajustado pela Fiscalização	800.407,50	100,00
Saldo FUNDEB: 31.12		Aplicado 1º trim/2010
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		
		% T.R.
Educação Básica (exceto FUNDEB)	576.715,39	9,33
Retenções ao FUNDEB consideradas	1.147.811,84	18,58
O FUNDEB retido foi todo aplicado no exercício		
Recursos adicionais	-	
Outros ajustes da Fiscalização. Recursos Próprios/FUNDEB		
Aplicação até 31.12.2009 (artigo 212, CF)	1.724.527,23	27,91
Saldo retorno FUNDEB (Retenções) utilizado até 31.03.2010*		
Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2010		
Aplicação Final na Educação Básica	1.724.527,23	27,91

² Aplicação na saúde

Saúde

Receitas de impostos*	6.166.542,46
Despesas empenhadas - Total	1.464.017,78
Recursos adicionais E rendimentos financeiros	
Outros ajustes da fiscalização	(340.882,67)
Restos a Pagar não pagos até 31.01.2010	
Valor e percentual aplicado em ações e serviços	1.123.135,11 18,21%

³ Resultados financeiro, econômico e saldo patrimonial

Esse resultado positivo foi suficiente para cobrir o saldo financeiro negativo que vinha do exercício imediatamente anterior, agora registrando superávit de R\$ 170.357,31⁴.

É de se registrar que o Município obteve preocupante redução da sua Receita Corrente Líquida, situando-se no período em 6,40% abaixo da registrada no exercício anterior⁵.

Realço que essa queda, aliada ao aumento dos gastos absolutos com pessoal incidiram em expressiva elevação desse grupo de

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	7.195.080,00	8.083.502,21	12,35%	112,85%
Receitas de Capital	29.500,00	227.500,00	671,19%	3,18%
Deduções da Receita	1.139.660,00	1.147.811,84	0,72%	16,02%
Subtotal das Receitas	6.084.920,00	7.163.190,37		
Op. de Crédito - Refinanciamento	-	-		
Outros Ajustes				
Total das Receitas	6.084.920,00	7.163.190,37		100,00%
Excesso de Arrecadação		1.078.270,37	17,72%	15,05%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	5.473.920,00	6.502.951,80	18,80%	95,23%
Despesas de Capital	556.800,00	325.925,62	-41,46%	4,77%
Reserva de Contingência				
Despesas Intraorçamentárias				
Outros Ajustes				
Subtotal das Despesas	6.030.720,00	6.828.877,42		
Amort. da Dívida - Refinanciamento				
Total das Despesas	6.030.720,00	6.828.877,42		100,00%
Ausência de dotações		798.157,42	13,23%	11,69%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	334.312,95		4,67%

⁴ **Resultado financeiro**

Resultado financeiro do exercício anterior	2008	(169.394,72)
Ajustes por Variações Ativas	2009	5.502,78
Ajustes por Variações Passivas	2009	(63,70)
Resultado Financeiro Retificado do exercício de	2008	(163.955,64)
Resultado Orçamentário do exercício de	2009	334.312,95
Resultado Financeiro do exercício de	2009	170.357,31

⁵ **Evolução da Receita Corrente Líquida**

despesas, agora muito próximo do limite imposto pela Lei Fiscal, posto que atingiu 52,75% da RCL⁶.

A transferência de recursos à Câmara atingiu o percentual de 4,53%⁷ e, portanto, dentro do limite imposto pela Constituição Federal/88.

A Auditoria registrou a liquidação da pequena dívida de precatórios existente, no valor de R\$ 15.698,98.

Os subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito foram fixados pela Lei Municipal nº 15/08; e, segundo cálculos da Auditoria, não houve pagamentos a maior aos mandatários.

O recolhimento dos encargos sociais se mostrou formalmente em ordem.

Município não obteve receitas advindas da aplicação de multas de trânsito; e, quanto à gestão dos recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE não houve qualquer apontamento pela Auditoria.

Endividamento	2008	A.V./RCL	2009	A.H	A.V./RCL
Receita Corrente Líquida	7.756.418,00		7.260.337,24	-6,40%	
Restos a Pagar	548.198,65	7,07%	330.004,72	-39,80%	4,55%
Disponibilidades financeiras	398.750,71		554.439,07	39,04%	
Concessão de garantias	-		-	#DIV/0!	
AROs	-		-	#DIV/0!	
Operações de crédito	-		-	#DIV/0!	

⁶ **Gastos com pessoal**

Ex.	RCL	Pessoal e Reflexos	% RCL	Inativos	% RCL
2004	4.240.376,18	1.744.666,84	41,14%	170.665,16	4,02%
2005	5.173.163,19	2.026.896,60	39,18%	200.098,35	3,87%
2006	5.987.131,67	2.541.615,04	42,45%	235.897,95	3,94%
2007	6.334.008,16	2.871.998,00	45,34%	267.977,06	4,23%
2008	7.756.418,00	3.429.852,86	44,22%	291.479,97	3,76%
2009	7.260.337,24	3.829.559,30	52,75%	323.838,04	4,46%

⁷ **Repasses financeiros ao Legislativo**

Valor utilizado pela Câmara (repasse menos devolução)		305.583,31
Despesas com inativos		-
Subtotal		305.583,31
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2008	6.742.269,96
Percentual resultante		4,53%

E, quanto aos *royalties* recebidos, a Inspeção anotou que, embora não haja conta específica para a sua movimentação, a arrecadação do período limitou-se a R\$ 96,19.

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1 TC-349/126/09 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Procedeu-se a notificação da Responsável pelos demonstrativos, Sr. Rodrigo Eduardo Theodoro – Prefeito Municipal; e, em seguida, vieram as justificativas apresentadas pela Municipalidade, rebatendo o apontado pela Auditoria e pugnando pela regularidade das contas (fls. 50/66).

Em síntese de suas alegações, alega que o Município impôs certas condições para a concessão de repasses públicos ao Terceiro Setor por meio de sua LDO; e, também, entende que a Lei 4320/64 não impõe qualquer limitação à abertura de créditos adicionais, desde que haja autorização na Lei Orçamentária.

Com relação ao Índice de Desempenho Operacional – Área da Saúde informa que o Município possui a característica de cidade que abriga uma população flutuante, em razão das usinas ali instaladas, indicando uma dificuldade natural para se estabelecer um trabalho de orientação e prevenção com êxito.

Alega que tem despendido esforços para a recuperação de créditos inscritos em dívida ativa; e, que o valor arrecadado por *royalties* foi pequeno, não compensando a abertura de conta bancária específica.

Informa que a manutenção do seguro de vida geral aos servidores possui um custo inferior àquele restrito aos acidentes pessoais.

Sobre as alterações orçamentárias, apresenta que a abertura de créditos adicionais alcançou R\$ 1.811.660,44 e, outros R\$ 621.362,64 serviram ao intercâmbio de dotações – havendo excesso de arrecadação e respectiva autorização legislativa para tanto.

Anota que está tomando providências a fim de aperfeiçoar o controle sobre o almoxarifado, especialmente quanto aos combustíveis; e, no mesmo sentido, quanto à divulgação das peças orçamentárias junto à sua página eletrônica.

E, finalmente, que adotou providências para sanar os atrasos na entrega de informações ao Sistema Audep.

A Assessoria Técnica, incluindo sua i.Chefia, de forma unânime, manifestou-se pela emissão de parecer prévio favorável às contas (fis. 67/71).

É o relatório.

GCFJB/25

VOTO

Os autos do TC-349/026/09 versam sobre as Contas do Executivo de SANTA MERCEDES referentes ao exercício de 2009, cujos indicativos foram os seguintes:

- Aplicação total no ensino:	27,91%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	69,25%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	18,21%
- Gastos com pessoal:	52,75%
- Superávit da execução orçamentária:	4,67% - R\$ 334.312,95
- Transferência financeira para a Câmara:	4,53%
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	em ordem

Verifico que a administração financeira de SANTA MERCEDES no exercício de 2009 obteve índices constitucionais adequados no que toca aos investimentos no ensino geral e na valorização dos profissionais do magistério.

Aliás, a aplicação dos recursos do Fundeb atendeu ao percentual indicado pela Lei 11.494/07, uma vez que foram superiores a 95% durante o período sob exame.

Também foi atingido índice adequado na aplicação da saúde.

A execução orçamentária foi superavitária – 4,67%, permitindo a cobertura do saldo financeiro negativo apresentado no exercício anterior.

A respeito das transferências financeiras ao Legislativo, os gastos situaram-se dentro da limitação imposta pela Constituição Federal/88.

A pequena dívida com precatórios foi liquidada no período.

O recolhimento dos encargos sociais se deu de forma regular.

Igualmente favorável à apreciação das contas, a regularidade na remuneração dos Agentes Políticos.

Contudo, a despeito dessas considerações positivas sobre os principais pontos analisados por esta E.Corte, há ainda, outros aspectos da Gestão, de menor relevância, mas que merecem mais atenção por parte do Executivo, comportando recomendações, em face da insuficiência dos esclarecimentos ofertados ou da necessidade de comprovação local.

Primeiro, embora não tenha consistido apontamento crítico do laudo de inspeção, o fato é que houve expressivo aumento dos gastos com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida, uma vez que houve elevação desse grupo de despesas e retração na arrecadação.

O quadro demonstrativo aponta que no exercício de 2008 os gastos dessa natureza foram de 44,22% sobre a RCL, enquanto no período sob exame chegaram a 52,75% da RCL e, nesse sentido, incidindo no limite de alerta e limitações imposto pela Lei Fiscal⁸.

Ainda sobre a queda na arrecadação da RCL, considero que seja necessário serem feitos estudos sobre desse declínio, visando revertê-lo, a fim de que não haja comprometimento dos serviços oferecidos e, de forma mais grave, obrigatória dispensa de pessoal⁹.

Aliás, tais procedimentos devem abarcar o aperfeiçoamento dos setores envolvidos na cobrança da dívida ativa, visto que a Municipalidade arrecadou tão-somente 4,94% do valor inscrito.

⁸ **LC 101/00**

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

⁹ **Constituição Federal/88**

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

(...)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes pelo prazo de quatro anos. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

E, no que à execução orçamentária, muito embora a Lei 4320/64 não imponha limites para a abertura de créditos adicionais, sob o ponto de vista da gestão fiscal responsável, considero que a autorização prévia para que a Administração possa alterar o orçamento em até o limite de 50% (cinquenta por cento) chega a ofender aos princípios da ação planejada e transparente, porque distorce totalmente o plano original estabelecido.

Digo isso porque o orçamento deve ser, em tese, fruto de intensa discussão, através de audiências públicas com a participação popular¹⁰ e votação pelo Legislativo, ao passo que dita autorização, nos moldes editados, permite que o Executivo faça os remanejamentos que entender necessários, sem maiores discussões ou supervisão pelo controle externo local.

No Almojarifado, há necessidade de ser imposto um rígido controle sobre o consumo de combustíveis, a fim de que não haja qualquer dúvida sobre a sua utilização em favor do interesse público.

E, no mais, a Municipalidade deve proceder com maior rigor no cumprimento das regras impostas pelo princípio da transparência da gestão pública; bem como, no atendimento às recomendações e Instruções TCESP, especialmente quanto aos prazos para envio de informações junto ao Sistema Audep.

Evidentemente, essas questões são passíveis, por ora, de relevação e avaliação de correção em próximas inspeções; aliás, em parte delas, a Administração já se comprometeu ao seu efetivo alinhamento.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **SANTA MERCEDES, exercício de 2009**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal a fim de que proceda a estudos visando reverter a situação de queda da Receita Corrente Líquida; acautele-se do limite de despesas com pessoal; aperfeiçoe os mecanismos de cobrança de sua dívida ativa; aperfeiçoe seus planos orçamentários e, bem assim, a sua execução, evitando a distorção da autorização original; imponha rígido controle sobre a utilização de combustíveis; atenda às regras da transparência fiscal; cumpra com rigor as recomendações e Instruções desta E.Corte, em especial quanto aos prazos para envio informações junto ao Sistema Audep.

¹⁰ **Lei Complementar 101/00**

Art. 48. (...)

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

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