PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 22/09/2015 – ITEM 112

TC-001765/026/13
Prefeitura Municipal: Embu das Artes.
Exercício: 2013.
Prefeito: Francisco Nascimento de Brito.
Advogados: Marco Antonio Cais, Luis Henrique Garcia, Leonardo Furquim de Faria, Marcos Augusto Rosatti, Francisco Iderval Teixeira Junior, Wilson Ferreira da Silva e outros.
Acompanham: TC-001765/126/13 e Expediente: TC-016201/026/13 e TC-021874/026/13.
Procurador de Contas: João Paulo Giordano Fontes.
Fiscalizada por: GDF-7 – DSF-II.
Fiscalização atual: GDF-7 – DSF-II.

RELATÓRIO

Em exame as contas da **Prefeitura Municipal de Embu das Artes,** relativas ao **exercício de 2013.**

A DF-7, responsável pelo exame "in loco", elaborou o relatório de fls. 21/85, apontando o que se segue:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – falta de previsão, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, de indicadores e metas físicas por ação de governo; a LOA contém autorização para abertura de créditos suplementares em percentual elevado (30%); o Município não editou o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL – falta de divulgação, na página eletrônica do município, dos editais das licitações realizadas na modalidade convite, dos repasses

ao 3º setor e das ações governamentais; as informações sobre a execução orçamentária são disponibilizadas com 01 dia de defasagem.

CONTROLE INTERNO – omissão, por parte do Prefeito, na elaboração do decreto definidor do regimento do Sistema de Controle Interno.

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – déficit da execução de 1,24% (R$ 5.071.181,61)[1]; falta de fidedignidade das informações prestadas ao Sistema Audesp com relação às receitas arrecadadas e às despesas efetuadas; elevado percentual de transferências/remanejamentos/transposições (22,43%), realizados com base em autorização genérica constante da LOA; abertura de créditos adicionais com fulcro em superávit financeiro do exercício anterior, muito embora tenha encerrado o ano de 2012 com déficit financeiro; abertura de créditos adicionais indicando recursos de excesso de arrecadação que não se concretizaram; falta de amparo financeiro para o déficit da execução; previsão de receitas reiteradamente superestimada.

RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL – graves inconsistências nos demonstrativos

[1] 2012 déficit de 6,16% = R$ 23.604.207,45; 2011 superávit de 2,93% = R$ 9.545.313,80; 2010 déficit de 1,91% = R$ 5.469.500,25.

contábeis apresentados pela Origem, uma vez que os lançamentos a crédito e a débito, somados ao exercício anterior, conduzem a um saldo atualizado diverso daquele registrado nos balancetes, denotando a utilização de sistema contábil aberto; subavaliação e ocultação de passivos; déficit financeiro de R$ 27.084.438,32; diferença entre o saldo financeiro apurado pela fiscalização e o saldo da contabilidade local; melhora do déficit financeiro influenciada, em grande parte, pela adequação do plano de contas às normas da STN e não em razão da melhoria da gestão municipal.

DÍVIDA DE CURTO PRAZO – falta de informações na contabilidade municipal a respeito da inscrição de restos a pagar ao final do exercício; graves inconsistências nos balancetes, impedindo a emissão de opinião conclusiva por parte da fiscalização.

DÍVIDA DE LONGO PRAZO – não apresentação do extrato atual da dívida previdenciária do ente; falta de segregação dos valores devidos pela Prefeitura e pela Câmara, referentes ao parcelamento de dívidas previdenciárias (reincidente em relação a 2011); celebração de Termo de Aceite e Parcelamento de Débito Inscrito em Dívida Ativa com a Procuradoria Geral do Estado de SP.

RENÚNCIA DE RECEITAS – falta de cobrança de ISSQN sobre as atividades cartorárias.

DÍVIDA ATIVA – aumento em relação ao exercício anterior (11,35%); baixo percentual de recebimento (5,07%), demonstrando insuficiência de esforços por parte da Prefeitura (reincidente em relação a 2011).

ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LRF – divergências entre as informações constantes do Sistema Audesp, do RGF elaborado e dos cálculos da fiscalização, com erro na contabilização da RCL (reincidente em relação a 2011).

DESPESA COM PESSOAL – falta de contabilização nas despesas com pessoal, dos serviços de terceirização de mão de obra de trabalhadores da saúde e da educação; superação do limite de gastos com pessoal nos dois primeiros quadrimestres do exercício, sendo reconduzido ao patamar legal no 3º quadrimestre; falta de emissão de alertas, por parte do Sistema Audesp, em virtude das informações incorretas encaminhadas pelo ente.

ENSINO – divergências na contabilização das receitas da educação; falta de segregação dos valores recebidos a título de multas, juros e dívida ativa de impostos recebidos por conta de tributos; movimentação irregular da conta do FUNDEB; utilização de 98,70% da receita proveniente do Fundeb durante o exercício, sendo utilizada

a parcela diferida no primeiro trimestre de 2014, nos termos do § 2º, do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07;

SAÚDE – divergências na contabilização das receitas destinadas à saúde, em comparação com as informações constantes da contabilidade local, do SIOPS e do Sistema Audesp; ausência de lastro financeiro para inclusão de restos a pagar não processados nas despesas do setor de saúde; piora geral dos índices de mortalidade no município, constituindo inobservância às recomendações desta E. Corte nos exercícios de 2010 e 2011.

ROYALTIES - transferência de recursos para outras contas-movimento, possibilitando o desvio de finalidade combatido pelos artigos 8º da LC 101/00 e 8º da Lei 7990/89.

PRECATÓRIOS – depósito à conta do TJSP abaixo da totalidade do valor devido no exercício, em virtude da opção de pagamento anual; ausência de mapa de precatórios do exercício de 2013; tendência a não efetuar o pagamento de todo estoque de precatórios até 2018.

ENCARGOS SOCIAIS – reconhecimento de débitos para com o FGTS e para com o Regime de Previdência, bem como parcelamento de débitos junto ao EMBUPREV.

SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS – redução dos subsídios do prefeito, vice-prefeito e secretários municipais no curso da

legislatura, em afronta ao inciso XIII, do artigo 15 da Lei Orgânica do Município.

TESOURARIA – divergências entre o saldo das contas bancárias apuradas pelo Sistema Audesp e os documentos da origem; falta de segregação de funções entre quem realiza a contabilidade e as conciliações bancárias.

ALMOXARIFADO – falha no controle dos materiais em estoque, com divergências nas quantidades físicas, em decorrência de atrasos ou inexistência de registro das entradas e saídas.

BENS PATRIMONIAIS – falta de realização do levantamento geral de bens móveis e imóveis.

ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS – descumprimento, sem a publicação de justificativas (reincidente em relação a 2010 e 2012).

FALHAS DE INSTRUÇÃO – fracionamento de objeto de licitação; defasagem de orçamento superior a 6 meses; falta de parecer jurídico; falta de comprovação de pesquisas de preços; habilitação de empresa que não comprovou a apresentação de todos os documentos exigidos no edital; contratações reiteradas com alegação de situação de emergência, em desconformidade com o disposto no inciso IV, do art. 24 da Lei Federal 8666/93.

CONTRATOS DE VALOR SUPERIOR FIRMADOS NO EXERCÍCIO – não remetidos ao TCESP.

CONTRATOS EXAMINADOS *IN LOCO* – ata de registros de preços extrapolada no valor previsto para as aquisições; celebração de contrato com empresa impedida de contratar com a administração, nos termos do inciso II, do artigo 87 da Lei de Licitação.

ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS – as atas de audiências públicas não trazem informações sobre as metas debatidas; falta de disponibilização, no sítio eletrônico da Prefeitura, do RGF e RREO.

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP – inconsistência dos dados de itens do relatório de fiscalização (reincidente em relação a 2010, 2011 e 2012); falta de medidas para melhoria das informações prestadas, contrariando as recomendações do Tribunal; falta de indicação de modalidade de licitação; falta de preenchimento do histórico dos empenhos; atribuição da rubrica *outros/não aplicável* para despesas com energia elétrica.

QUADRO DE PESSOAL – cargos em comissão de Inspetor de Guarda sem características de direção, chefia ou assessoramento, contrariando o artigo 37, V, da Carta Federal.

Acompanham os presentes autos o Acessório 1, TC-1765/126/13, e os Expedientes TC-16201/026/13 e TC-21874/026/13.

Os referidos Expedientes tratam de declarações prestadas pelo Senhor Prefeito ao Ministério da Fazenda, para fins de operação de crédito junto à Agência de Desenvolvimento Paulista – Desenvolve SP, enviadas a este Tribunal por força das disposições contidas na Resolução nº. 43/2001, do Senado Federal.

A fiscalização informou que os Expedientes subsidiaram a inspeção ordinária, no entanto verificou-se que o município em análise não contraiu operação de crédito no exercício em exame.

Os apontamentos atinentes à matéria encontram-se descritos no subitem D.4 – Denúncias /Representações/Expedientes.

Notificado por meio do DOE de 03/09/2014, o interessado apresentou defesa às fls. 93/132, acrescida de 2 (dois) anexos e, também, às fls. 140/147, com documentos às fls. 148/263.

Analisando a parte econômica, ATJ inferiu que o resultado da execução orçamentária apresentou-se deficitário em R$

5.071.181,61, equivalente a 1,24%, não amparado pelo resultado[2] financeiro do exercício anterior. Registrou que ocorreram diversas inconsistências nos dados informados ao Sistema Audesp.

Registrou a abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições de dotação orçamentária no valor de R$ 99.981.336,26, que correspondeu a 22,43% da despesa prevista (inicial).

Indicou que, nos exercícios anteriores, a municipalidade obteve resultado orçamentário deficitário em 2012, de 6,16%; superávit de 2,93% em 2011 e déficit de 5,35%, no exercício de 2010.

O déficit financeiro ajustado[3], de R$ 22.013.256,71 em 2012 aumentou para R$ 27.084.438,32 em 2013, enquanto o resultado econômico positivo de R$ 84.972.567,39 elevou a situação patrimonial; no entanto, foram apuradas inúmeras inconsistências que comprometeram a fidedignidade dos resultados contábeis apresentados.

O saldo da dívida de curto prazo aumentou de R$ 143.513.699,63 para R$ 196.476.303,17, sendo que a Prefeitura não

[2] Déficit Financeiro do Exercício Anterior Ajustado = R$ 22.013.256,71
[3] Fls. 32

possuía liquidez frente aos compromissos dessa natureza. Por outro lado, a dívida consolidada ajustada diminuiu 6,16%.

No que tange aos precatórios judiciais, informou que a origem depositou R$ 400.000,00, enquanto o valor devido era de R$ 479.922,27, apurando-se, portando, depósitos em valores inferiores. De outro modo, os requisitórios de baixa monta foram quitados integralmente.

Prosseguiu destacando que as justificativas embora apresentadas, não podem ser aceitas, pois ainda que tenha afirmado que foram tomadas providências para regularização das ocorrências, muitas inconsistências contábeis sequer foram citadas, não demonstrando a efetiva regularização dos apontamentos.

Concluiu pela emissão de Parecer Desfavorável à aprovação das contas do Executivo Municipal.

Sob a visão jurídica, a Assessoria Técnica registrou o cumprimento dos índices constitucionais e legais, destacando a adoção de providências regularizadoras relativas aos recolhimentos efetuados a menor dos encargos patronais devidos nos meses de julho a dezembro/2012, por meio de reconhecimento e parcelamento de débitos (realização de Termo de Acordo de Parcelamento e

Confissão de Débitos Previdenciários), junto ao Regime Próprio de Previdência (EMBUPREV).

Sobre a consolidação feita para apuração da diferença de valores recolhidos de FGTS, dos exercícios de 2011 e 2012, com pagamentos previstos para 2014, ratificou a proposta da fiscalização para acompanhamento da matéria por ocasião da próxima fiscalização *in loco.*

Manifestou-se, ao final, pela emissão de Parecer Desfavorável, em razão da insuficiência de pagamentos de precatórios, contribuindo para essa posição as falhas referentes às transferências de recursos de contas correntes a título de royalties.

Tais pronunciamentos contaram com o aval da sua Chefia.

O douto Ministério Público igualmente se manifestou pela emissão de Parecer Desfavorável, impugnando o déficit da execução orçamentária (1,24%), sem lastro em resultado financeiro anterior; a abertura de créditos adicionais com base em superávit financeiro inexistente no exercício anterior, bem como em excesso de arrecadação que não se mostrou suficiente para tanto, em inobservância ao art. 43 da Lei Federal nº. 4.320/64 (reincidente); o desvio de finalidade mediante despesas indevidas com recursos de

Royalties (reincidente); e, por fim, a insuficiência dos pagamentos de precatórios judiciais.

Destacou a necessidade de abertura de autos próprios para análise da matéria contida no item: C.1.1 – Dispensa nº. 01/2013.

SDG não destoou e pugnou igualmente pela emissão de Parecer Desfavorável.

É o relatório.

E

VOTO

As contas do **Município de Embu das Artes,** relativas ao **exercício de 2013,** apresentaram os seguintes resultados:

ITENS	*RESULTADOS*
Ensino	25,17%
FUNDEB	100,00%
Magistério	61,74%
Pessoal	49,74%
Saúde	28,64%
Transferências ao Legislativo	4,28%
Execução Orçamentária	Déficit 1,24% (R$ 5.071.181,61)
Resultado Financeiro	Déficit R$ 27.084.438,32
Remuneração dos Agentes Políticos	Regular
Ordem Cronológica de Pagamentos	Irregular
Precatórios	Irregular
Encargos Sociais	Regular

Embora tenha aspectos positivos (ensino, pessoal, saúde, subsídios, transferências à Câmara), a gestão ora examinada encontra-se comprometida.

Os resultados obtidos demonstram o desequilíbrio das contas, em desacordo com o artigo 1º, § 1º, da LRF.

De fato, o déficit orçamentário não encontrou amparo em superávit financeiro do exercício anterior[4] e contribuiu para o aumento do déficit financeiro[5], de R$ 22.013.256,71 em 2012 para R$ 27.084.438,32 em 2013.

O saldo da dívida de curto prazo aumentou de R$ 143.513.699,63 para R$ 196.476.303,17, sendo que a Prefeitura não possuía liquidez frente aos seus compromissos de curto prazo.

O resultado econômico positivo de R$ 84.972.567,39 elevou a situação patrimonial; no entanto, foram apuradas inúmeras inconsistências que comprometeram a fidedignidade dos resultados contábeis apresentados.

Aliás, foram detectadas inconsistências contábeis nos resultados orçamentário, financeiro, econômico, patrimonial e nos demais indicadores, o que constitui falha grave nos termos do comunicado SDG nº. 34/2009, bem como contraria os princípios da transparência (artigo 1º da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal 4320/64).

Como bem observou SDG, a contribuir para a situação de desequilíbrio, foram efetivadas alterações orçamentárias no valor de R$ 99.981.336,26, que correspondeu a 22,43% da

[4] Negativo em R$ 22.013.256,71 (fl. 32).
[5] Valores ajustados pela fiscalização e ratificados pela Assessoria Econômica

despesa prevista inicial, sendo que R$ 35.135.191,21 foram movimentados a título de créditos adicionais, sem o respectivo lastro financeiro, contrariando o art. 43 da Lei 4320/64.

Desse modo, cabe advertência à Administração para que observe que quaisquer mudanças no orçamento anual implicam obrigatoriedade de legislação, com a indicação dos recursos correspondentes à contrapartida da despesa projetada, consoante previsto no artigo 167, inciso VI, c.c. artigo 165, § 8º, da Constituição Federal.

Quanto aos precatórios judiciais, verificou-se desatendimento ao disposto no artigo 100 da Constituição Federal, pois o Município quitou o valor de R$ 400.000,00, montante inferior ao devido que era de R$ 479.922,27, o que compromete irremediavelmente as contas.

Sobre a ausência de pagamentos integrais em relação aos débitos judiciais, a origem se limitou à argumentação de que *"...como ocorrido nos exercícios anteriores, vê-se que a Municipalidade pagou, na sua totalidade, os requisitórios e os precatórios fixados na Lei Orçamentária Anual",* contudo nenhuma comprovação documental foi trazida a baila para regularizar a situação.

Outro desacerto grave diz respeito aos recursos de royalties, no valor de R$ 88.000,00, transferidos da conta corrente vinculada para a conta do tesouro, ensejando potencial desvio de finalidade combatido no parágrafo único, do artigo 8º da LRF.

Houve aumento no estoque da dívida ativa de 11,35% e, a despeito das justificativas ofertadas sobre o tema, cumpre destacar que os recebimentos ocorridos durante o exercício de 2013 somaram o montante de R$ 10.624.290,34, equivalente a somente 5,07% do valor inscrito no início do exercício, denotando insuficiência de esforços para o recebimento desses créditos.

Igualmente houve desatendimento da ordem cronológica de pagamentos, contrariando o artigo 5º da Lei Federal nº 8.666/93.

No que tange aos encargos sociais, a fiscalização apurou que durante o exercício de 2013 houve o reconhecimento de débitos e parcelamentos devidos ao Regime Próprio de Previdência (EMBUPREV), em decorrência de recolhimentos efetuados a menor de encargos patronais relativos ao período de julho a dezembro/2012, conforme Termo de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários, firmado com base na Lei Municipal nº. 2648/13. O

valor devido totalizou R$ 6.412.620,73, a ser pago em 50 parcelas mensais e sucessivas de R$ 128.252,41.

A despeito do acompanhamento a ser efetivado pela fiscalização sobre a regularidade dos pagamentos, a situação enseja severas recomendações ao gestor para que providencie os recolhimentos dos encargos sociais no prazo, evitando reiterados acordos de parcelamento, tendo em vista que a intempestividade dos recolhimentos geram despesas ao erário (atualizações monetárias dos débitos) e contribuem para o aumento do endividamento do Município, comprometendo orçamentos futuros.

Em face de todo o exposto e por remanescer o descumprimento do artigo 100 da Constituição Federal, acolhendo as unânimes manifestações de ATJ (Econômica, Jurídica e Chefia), MPC e SDG, voto pela emissão de **parecer desfavorável** às contas da **Prefeitura do Município de Embu das Artes,** relativas ao **exercício de 2013,** 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 a desfigurá-las, sempre com indicação do lastro financeiro, observando o índice moderado para previsão de

autorização de alterações orçamentárias e as considerações constantes no Comunicado SDG 29/10; edite o Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos; divulgue, em sua página eletrônica, os repasses a Entidades do Terceiro Setor e as ações governamentais; proceda à regulamentação do Controle Interno; evite divergências e inconsistências nas contabilizações; segregue os valores recebidos a título de multas, juros e dívida ativa de impostos recebidos por conta de tributos; movimente regularmente a conta vinculada do Fundeb; evite divergências entre o saldo das contas bancárias e aqueles levantados pelo Sistema Audesp; realize o levantamento geral de bens móveis e imóveis; promova os pagamentos na ordem cronológica de suas exigibilidades e publique justificativas quando necessário; evite déficit orçamentário, financeiro, patrimonial e econômico; obtenha suficiência financeira para dívidas de curto prazo; adote providências para cobrança do ISSQN sobre as atividades dos Cartórios; promova esforço arrecadatório na cobrança da Dívida Ativa; reconduza o índice dos gastos com pessoal, nos termos determinados na Lei de Responsabilidade Fiscal; cumpra os índices constitucionais de aplicação no ensino e não inclua na aplicação despesas impróprias; mantenha disponibilidade financeira para cobertura dos restos a pagar do Ensino e da Saúde; regularize o

controle das transferências de recursos dos Royalties, a fim de atestar o cumprimento de suas finalidades; promova o pagamento dos débitos judiciais integralmente; cumpra os dispositivos da Lei 8666/93; promova a regularização do cargo de Inspetor de Guarda, de modo que suas características sejam compatíveis com o inciso V, do art. 37 da CF ou nos temos do inciso II, do mesmo artigo; observe e atenda às Instruções e Recomendações do TCESP.

Cabe à Fiscalização, na futura inspeção "in loco", certificar o atendimento às recomendações ora consignadas.

Acolho a sugestão do d. MPC (fl. 282) e determino a formação de autos próprios, em sede de exame de Termos Contratuais, para análise da matéria tratada no item C.1.1 do relatório, fls. 67.

Arquivem-se os Expedientes TC-16201/026/13 e TC-21874/026/13.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro