



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 16/09/14

104 TC-001495/026/12

Prefeitura Municipal: Cajamar.

Exercício: 2012.

Prefeito(s): Daniel Ferreira da Fonseca.

Advogado(s): Carla Cristina Paschoalotte.

Acompanha(m): TC-001495/126/12 e Expediente(s): TC-000744/989/12, TC-015386/026/13, TC-015387/026/13, TC-003767/026/14, TC-019029/026/14 e TC-020175/026/14.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: GDF-9 - DSF-I.

Fiscalização atual: GDF-9 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, contas anuais do exercício de 2012 da **Prefeitura Municipal de Cajamar**.

1.2. A conclusão do relatório de fls. 53/114, elaborado pela 9ª Diretoria de Fiscalização, consigna, em síntese, ressalvas aos seguintes aspectos:

A.1 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Autorização na LDO e LOA de abertura para créditos suplementares em 50% (cinquenta por cento) do montante da despesa fixada para o exercício – Falha reincidente;
- Relatório de Atividades;
- As unidades de medidas informadas denotam um planejamento deficitário, pois são tratadas em percentual não sendo possível avaliar o desempenho do município em relação ao programa e ação;
- Diversas ações realizadas aquém ou além do estimado evidenciando assim falha de planejamento.

A.1.1 – PROCEDIMENTO FISCALIZATÓRIO SELETIVO:

- Programa Expansão e Adequação da Rede Municipal – Ação Construção e Ampliação de Unidades Escolares, obras em andamento descumprimento de ação consignada nas Peças de Planejamento;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- Descumprindo das metas estabelecidas no Plano Plurianual.

A.2 – A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

- Não há divulgação de dados específicos ao repasses às entidades do Terceiro Setor.

A.3 – DO CONTROLE INTERNO

- Cargo de Controle Interno provido em comissão, contrariando o inc. V do art. 37 da Constituição Federal bem como o Comunicado SDG nº 32/12;
- Falta de atendimento das suas funções institucionais, ao preceituado nos artigos nº 31 e 74 da Constituição Federal.

B.1.1– RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Percentual de alteração orçamentária foi de 41,45%.
- Município alertado, por 08 vezes nos termos do art. 59, § 1º, I, da LRF - descompasso entre receitas e despesas.
- Déficit de Execução Orçamentária de 23,06%.

B.1.3 – DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- Índice de Liquidez Imediata (0,20);
- aumento de 24,08% da dívida de curto prazo – falha recorrente

B.1.4 – DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- Aumento significativo do parcelamento de contribuição previdenciárias da dívida de longo prazo (9,66%);
- Aumento da dívida consolidada (6,04%).

B.1.5.1 – RENÚNCIA DE RECEITAS

- O Município efetivou ato de renúncia de receita, nisso não atendendo às prescrições do art. 4º, § 2º, V, art. 5º, II e art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – falha recorrente.

B.1.6 – DÍVIDA ATIVA

- Diferenças na composição de recebimento, juros e atualização monetária da dívida ativa entre o apresentado pelo Relatório Contas Anuais gerada pelo AUDESP e a Demonstração das Variações Patrimoniais da Prefeitura.
- Aumento de 20,48% no montante Dívida Ativa;
- Diferença entre o livro de registro da dívida ativa existente no Setor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Competente e a Demonstração das Variações Patrimoniais.

B.3.1 – ENSINO

- Aplicação de 24,37% no Ensino, descumprindo o artigo 212 da Constituição Federal;
- Aplicação de 112,40% dos recursos do FUNDEB, ofendendo o artigo 59 da Lei Federal nº 4.320/64 e também à Lei Federal nº 101/2000 – falha reincidente, já apontada nas Contas de 2011 – TC-906/026/11;
- Realização de despesas sem reserva orçamentária, em desrespeito ao artigo 59 da Lei Federal nº 4.320/64 e também à Lei Federal nº 101/2000 – falha reincidente, já apontada nas Contas de 2011 – TC-906/026/11;
- Dotação de R\$28.385.310,00 destinada ao FUNDEF, que não mais possuía saldo remanescente de exercícios anteriores pendente de aplicação, evidenciando falha de planejamento, em desrespeito ao artigo 1º, parágrafo 1º, da Lei Complementar nº 101/2000;

B.3.1.1 – AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO

- Pagamento de restos a pagar não inscritos;
- Não utilização de todos os recursos do FUNDEB, em desatendimento ao artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07;
- Existência de contas sem movimento, com saldo de exercícios anteriores, inclusive destinadas a recursos do FUNDEB;

B.3.1.2 – DISPONIBILIDADE DE CAIXA DA EDUCAÇÃO

- Existência de diversas contas bancárias sem movimentação, porém com saldo, que deram origem ao Processo Administrativo nº 5412/13;
- Inclusão do pagamento de precatórios à conta de despesas do Ensino do exercício em exame;
- Pagamento de anuidade sem autorização legal;
- Contratação por meio de inexigibilidade de licitação, sem atender às exigências do permissivo legal (artigo 25, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93) e ofensa ao artigo 2º da mesma Lei;
- Inclusão de despesas com transporte de alunos do ensino médio no mínimo constitucional;

B.3.2 – SAÚDE

- O montante de R\$ 670.627,38 de Restos a Pagar cancelados, sendo que a respectiva disponibilidade financeira deverá ser necessariamente aplicada no ano 2013, tudo de acordo com o art. 24, II, § 2º da Lei Complementar nº 141,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



de 2012;

- Rendimentos de aplicação financeira da conta Fundo Municipal de Saúde, não registrado no balancete do sistema AUDESP sob o código contábil 4.1.3.2.5.01.03, ferindo o princípio da transparência.

B.3.2.1 – AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO

- Glosa dos restos a pagar em 31/12/2012 e não quitados até 31/01/2013;
- Glosa de Restos a Pagar, não quitado que não permanece depositado em conta bancária da Saúde, no dia 17/06/2013.

B.3.3 – DEMAIS RECURSOS VINCULADOS

- O município não utilizou o código de aplicação específico dos recursos (Multa de Trânsito, Cide e Royalties), destinado a identificar no AUDESP, ferindo ao princípio da transparência.

B.3.3.3 – ROYALTIES

- Feriu o parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Contabilidade e a tesouraria não tem os mesmos dados, ferindo o princípio da fidedignidade das informações;

B.4.1 – REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS

- O Balanço Patrimonial não registra, corretamente, as pendências judiciais, havendo nisso 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);

B.5.1 – ENCARGOS

- Recolhimentos intempestivos, ocasionando o pagamento de juros por atraso – falha reincidente;

B.5.3 – DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

- Concessão de adiantamentos de valor superior ao limite legal, em afronta ao artigo 3º do Decreto Municipal nº 4.033 de 11/11/2009 e à Lei Federal nº 8.666/93 – falha reincidente, já apontada nas Contas de 2011 – TC-906/026/11;
- Concessão de Adiantamentos a Diretores e Assessores comissionados, em desrespeito ao artigo 68 da Lei 4.320/64 e deliberação desta Egrégia Corte (TC-A-42975/026/08);
- Dados incorretamente registrados como adiantamento no AUDESP, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



desrespeito ao artigo 2º, parágrafo 15, das Instruções nº 02/2008;

- Notas fiscais sem descrição do objeto, com descrição genérica ou ilegíveis;
- Comprovantes de despesa sem valor fiscal;
- Aquisição de serviços de terceiros com adiantamentos empenhados para materiais de consumo e obras e instalações, contrariando o Art. 4º do Decreto Municipal nº 4.033 de 11/11/2009;
- Gastos com manutenção de veículos por meio de adiantamento, em desrespeito aos artigos 2º e 60, parágrafo único da Lei Federal nº 8.666/93, bem como ao artigo 1º, *caput*, do Decreto Municipal nº 4.033/09.
- Despesas com as Associações de Pais e Mestres, por meio de adiantamento, sem autorização legal específica;
- Pagamento de multas por atraso no pagamento de contas de consumo, publicações na Imprensa Oficial e despesas com os Correios, sem apuração de responsabilidade;
- Despesas fracionadas, cujo montante alcançaria a modalidade convite;

B.5.3.1 – GASTO COM COMBUSTÍVEL

- Classificação errada para combustíveis e lubrificantes automotivos (33903001), estão lançando em outros materiais de consumo (33903099, ferindo os princípios da transparência e da fidedignidade.

B.6.1 – TESOURARIA

- Lançamentos com falta de histórico ou contendo históricos pouco claros – falha recorrente, já apontada nas Contas de 2011 – TC-906/026/11;
- Diversas contas abertas em bancos não oficiais, atualmente inativas e passíveis de encerramento;
- Existência de muitos valores antigos (exercícios de 2006 a 2011) pendentes de reconhecimento pelo Banco ou pela Contabilidade – falha recorrente, já apontada nas Contas de 2011 – TC-906/026/11;
- Diferenças significativas entre os saldos conforme banco, contabilidade e AUDESP, oscilando em até R\$ 642.466,30;
- Contas com saldo “nulo” no AUDESP que foram encerradas em 2009, porém ainda estão abertas na contabilidade;
- Dados incorretamente informados ao AUDESP atentando contra a fidedignidade das informações;

B.6.2 – ALMOXARIFADO

- Contabilização de Prestação de serviço no estoque de materiais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



B.6.3 – BENS PATRIMONIAIS

- O Balanço Patrimonial não espelha o saldo apurado no inventário Analítico Físico / Financeiro de bens móveis, trata de falhas reincidentes.
- A Divisão de Patrimônio e Imobiliário não tem o domínio da localização de todos os bens da Prefeitura, os testes evidenciaram as seguintes falhas:
 - a) Bens não localizados;
 - b) Bens sem placa de patrimônio;
- Alienação de bens móveis utilizado para outras finalidades, aplicada em banco privado.
- Alienação de bens imóveis sem apresentação do respectivo processo e informação sobre a conta de depósito.

B.8 – ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- Descumprimento, bem como falta de publicação das quebras nos termos do art. 5º da Lei Federal nº 8.666/93 – falha reincidente;

C.1 – FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES.

- Dados incorretamente informados ao AUDESP atentando contra a fidedignidade das informações;

C.1.1 – FALHAS DE INSTRUÇÃO

- Contratação por meio de inexigibilidade de licitação, nos termos do artigo 25, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93, sem a devida justificativa e ausentes as comprovações de exclusividade exigidas pelo dispositivo legal;
- Pagamento pelos serviços antes do seu recebimento, em ofensa ao artigo 62 da Lei Federal nº 4.320/64;
- Contratação com fulcro no artigo 25, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93, de profissionais do setor artístico que não atendem às exigências do permissivo legal - consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública;
- Aquisição de munições por meio de inexigibilidade de licitação, nos termos do artigo 25, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93, sem a devida documentação de fornecedor exclusivo, em desrespeito à vedação do referido dispositivo legal;

C.2.1 – CONTRATOS FIRMADOS NO EXERCÍCIO REMETIDOS AO TRIBUNAL

- Não foi encaminhado o Termo de Aditamento ao Contrato nº 28/2012,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



referente a assistência médica para funcionários, no valor de 8.886.954,00, infringindo o art. 7º das Instruções nº 2/2008;

C.2.2 – CONTRATOS EXAMINADOS *IN LOCO*

- Prorrogação de Atas de Registro de Preços, em desrespeito ao artigo 15 da Lei Federal nº 8.666/93 e à jurisprudência desta E. Corte – falha reincidente, já apontada nas Contas de 2011 – TC-906/026/11;
- Aquisição de bens por valores superiores aos registrados em Ata de Registro de Preços – falha reincidente, já apontada nas Contas de 2011 – TC-906/026/11;

C.2.3 – EXECUÇÃO CONTRATUAL

- Desatendimento ao parágrafo único do art. 8º, art.55, inciso IV, parágrafo 2º do art. 57, o art. 60, art. 66, 67, §1º e art. 73, inciso I da Lei Federal 8.666/93, devido ao não cumprimento na íntegra dos itens contratados, falta de Termo Aditivo de prazo, falta do Termo de recebimento provisório e definitivo da Obra.

D.1 – ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- Na página eletrônica do Município não consta a divulgação do parecer prévio do Tribunal de Contas – falha reincidente, já apontada nas Contas de 2011 – TC-906/026/11;
- As remunerações não foram publicadas, não atendendo às exigências do artigo 39, parágrafo 6º, da Constituição Federal;

D.1.1 – LIVROS E REGISTROS

- Divergência entre os valores registrados no Balanço Patrimonial e aqueles consignados no Registro de Bens Patrimoniais, referente a Bens Móveis, conforme comentado no item B.6.3;

D.2 – FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- Consoante demonstrado nos itens B.1.6, B.3.1.2, B.3.3.2, B.3.3.3, B.5.3.1, B.6.1, B.6.2, C.1, D.1.1 e E.1.1, foram constatadas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no Sistema AUDESP, deixando assim de atender aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal n. 4.320/64);

D.3.1 – QUADRO DE PESSOAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- Quadros de pessoal informados incorretamente a esta E. Corte desde 2005;

D.4 – DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

- TC- 744/989/12 – Comunica irregularidades no Pregão Presencial Nº 24/2012 para contratação de serviços de *service desk* e serviços administrativos;
- Alteração do objeto do procedimento licitatório sem as devidas cautelas legais, em desrespeito aos artigos 3º e 41 da Lei Federal nº 8.666/93, por desvinculação ao instrumento convocatório;

D.5 – ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

Desatendimento às seguintes recomendações:

- Desequilíbrio entre receitas e despesas e ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Autorização para abertura de créditos suplementares acima do limite legal;
- Ausência de reserva de contingência na lei orçamentária em face de superávit no regime próprio de previdência;
- Lentidão na cobrança da dívida ativa;
- Falta de critérios objetivos para o instituto da prescrição;
- Movimentação da receita de royalties em contas não vinculadas;
- Falha na imobilização dos bens patrimoniais adquiridos;
- Desrespeito à ordem cronológica de pagamentos e publicação das justificativas em caso de quebra;
- Pendências antigas nas conciliações bancárias;

E.1.1 – DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES – COBERTURA MONETÁRIA PARA DESPESAS EMPENHADAS e LIQUIDADAS

- Não atendimento ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, contraindo obrigação de despesa que não podia ser cumprida integralmente no seu mandato e sem disponibilidade financeira para parcelas a serem pagas no exercício seguinte, apesar de alertado por 8 vezes;
- Diminuição da disponibilidade financeira em 45,20%;
- Desrespeito à fidedignidade das informações prestadas ao AUDESP, nos termos do artigo 1º, § 1º da LRF e artigo 83 da Lei 4.320/64, bem como ao artigo 2º, parágrafo 15, das Instruções nº 02/2008;

E.2.2 – DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- Os gastos liquidados de publicidade não atenderam ao limite estabelecido pelo artigo 73, VII da Lei Eleitoral;

E.2.3 – DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS, VALORES E BENEFÍCIOS

- Despesas com distribuição gratuita de bens 136% superiores ao exercício de 2011, em afronta ao artigo 73, § 10 da Lei nº. 9.504, de 1997;

E.3 – VEDAÇÃO DA LEI Nº 4.320, DE 1964

- Em 2012, a Prefeitura empenhou no último mês de mandato do Prefeito mais do que um duodécimo da despesa prevista no orçamento, contrariando o art. 59, § 1º da Lei nº 4.320, de 1964.

DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES:

Expediente TC-744/989/12 – representação formulada pela empresa “RPC Informática Ltda” em face do edital do pregão presencial nº 024/2012.

O Expediente subsidiou o exame das contas do exercício de 2012 da Prefeitura Municipal de Cajamar e a matéria foi tratada no item C.2.2 do relatório da fiscalização.

Expediente TC-15386/026/13 – O Ministério da Fazenda – Coordenação Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios encaminhou cópia do pedido de regularização do parcelamento de débito da Prefeitura Municipal de Cajamar com a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP.

A fiscalização constatou que o parcelamento encontra-se em vigência, e os pagamentos estão dentro do vencimento.

Expediente TC-15387/026/13 – O Ministério da Fazenda – Coordenação Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios encaminhou cópia do pedido de regularização do parcelamento de débito da Prefeitura Municipal de Cajamar com a Eletropaulo Eletricidade de São Paulo S/A,

A fiscalização constatou que o parcelamento foi totalmente quitado em janeiro de 2013 e aguarda o Termo de Quitação emitido pela concessionária.

Expediente TC-19029/026/14 – O Ministério Público do Estado de São Paulo, por intermédio da Promotoria de Justiça de Cajamar, visando a instruir o inquérito civil nº 14.0224.0000756.2013-8, solicitou informações sobre a regularidade do Procedimento Administrativo nº 2.904/12, referente a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



contratação do CENDEH – Centro de Eficiência de Desenvolvimento Humano.

O Expediente acompanhou o presente processo e a matéria foi tratada no item C.1.1 deste relatório.

Expediente TC-20175/026/14 – O Ministério Público do Estado de São Paulo, por intermédio da Promotoria de Justiça de Cajamar, visando a instruir o inquérito civil nº 14.0224.0000664.2013-4, solicitou informações sobre a regularidade dos contratos administrativos celebrados entre a Prefeitura de Cajamar e a empresa “Scorpios Restaurantes Ltda – ME”, para fornecimento de alimentação no período de 2008-2012.

O Expediente acompanhou o presente processo.

1.3. Devidamente notificado, nos termos do artigo 30, II, da Lei Complementar nº 709/93 (fls. 120), o Responsável apresentou a defesa acostada às folhas 129/220, acompanhada dos documentos de seguem acostados em 02 Anexos.

1.4. No que tange aos aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial, a **Assessoria Técnica** manifestou-se, às fls. 221/223, pela emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas, destacando:

- a) os déficits da execução orçamentária verificados desde 2010, e, em 2012, sem respaldo em superávit financeiro do exercício anterior;
- b) o aumento da dívida de curto prazo;
- c) a elevação do déficit financeiro;
- d) a ausência de liquidez para honrar os compromissos de curto prazo, e
- e) o descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.5. Às fls. 224/228, a **Assessoria Técnico-Jurídica**, considerando os argumentos de defesa, refez os cálculos das despesas vinculadas ao ensino e concluiu que o setor educacional recebeu investimentos totais correspondentes a 25,61% das receitas decorrentes de impostos, e aplicou 100% dos recursos do FUNDEB, dos quais 71,02% destinaram-se à remuneração dos profissionais do magistério.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



1.6. A **Chefia da ATJ** manifestou-se pela emissão de **parecer prévio desfavorável** (fls. 232/233), afirmando que, após ajustes, o resultado da execução orçamentária revelou-se deficitário em R\$9.757.001,37, correspondente a 2,9% da receita arrecadada, e, mesmo que esteja dentro de patamar usualmente aceito por este Tribunal de Contas, se avaliado frente ao desempenho geral do Município, não é passível de relevação.

Ponderou que o déficit orçamentário agravou ainda mais a já deficiente situação financeira, levando a um resultado financeiro negativo de R\$49.252.557,67, que ocasionou, inclusive, o descumprimento da regra do artigo 42 da LRF.

Ressaltou, igualmente, que as falhas relativas ao controle e contabilização de receitas e despesas, constatadas nos setores do ensino, saúde, precatórios, royalties, coprometem a confiabilidade e transparência das peças contábeis.

1.7. Seguindo essa mesma linha, o **D. Ministério Público de Contas** concluiu pela emissão de **parecer prévio desfavorável**, em razão do conjunto de impropriedades constatadas pela Fiscalização, especialmente as consignadas nos itens “Planejamento das Políticas Públicas”; “Resultado da Execução Orçamentária”; “Ensino”; “Encargos”, e “Restrições de Último Ano de Mandato” (fls. 234/240).

1.8. Também pela emissão de **parecer desfavorável** posicionou-se a **Secretaria-Diretoria Geral** (fls. 244/252), sustentando que o déficit da execução orçamentária atingiu 3,46%, sem respaldo em superávit financeiro anterior, e com a conseqüente elevação do déficit financeiro em 17,88%, negativo em R\$49.252.557,67 no encerramento do exercício de 2012.

De acordo com os cálculos do órgão técnico, esse montante representa 2,03 vezes a arrecadação mensal do Município com base na Receita Corrente Líquida, o que não permite a relevação por esta E. Corte de Contas.

Entendeu comprometer a matéria, também, o descumprimento do artigo 42 da LRF, enfatizando a emissão de 08 (*oito*) alertas à Origem sobre as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



despesas nos últimos 04 (*quatro*) bimestres.

De outro lado, ratificou os cálculos do Ensino elaborados pela Assessoria Técnica especializada, que mostraram a regular aplicação de 25,61% dos recursos de impostos na Educação Básica.

Em relação aos gastos liquidados com publicidade acima da média dos três últimos exercícios, afirmou que o laudo da fiscalização não distinguiu o montante aplicado com publicação de atos oficiais e administrativos daquele de caráter institucional.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2012, da **Prefeitura Municipal de Cajamar**.

2.2. Os setores mais relevantes, no que diz respeito à prestação de contas da Administração Financeira, receberam os seguintes investimentos:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	25,61%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	71,02%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	100%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	19,21%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	35,80%	Máximo: 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.		
O Município quitou as dívidas relativas a precatórios judiciais exigíveis no exercício.		

2.3. O quadro acima evidencia que foram aplicados, tanto na Saúde como no Ensino, recursos em percentuais superiores aos mínimos obrigatórios, e que a despesa com pessoal, ao final do exercício, não ultrapassou o limite legal.

Da mesma maneira, a instrução processual revela que o Município depositou e/ou pagou os precatórios judiciais e obrigações de pequena monta exigíveis no exercício.

2.4. No que concerne à falta de regulamentação do sistema de controle interno, ressalto a importância desse mecanismo para que a Prefeitura Municipal avalie suas ações sob os aspectos da legalidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, permitindo a tomada de decisões diante da constatação de situações de descumprimento de normas e limites legalmente impostos, ainda durante o exercício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Assim, **recomendo** à **Prefeitura Municipal de Cajamar** que adote, de imediato, as providências necessárias para criação do sistema de controle interno no âmbito do Executivo, nos moldes do Comunicado SDG nº 32/2012¹, que traçou considerações esclarecedoras sobre o assunto, obedecendo, assim, às disposições dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, dos artigos 54, parágrafo único, e 59, ambos da Lei Complementar nº 101/2000, e, por fim, do artigo 38, parágrafo único, da Lei Complementar Paulista nº 709/93.

2.5. Em relação às despesas com publicidade realizada durante o exercício de 2012, de fato, superaram a média dos últimos 03 exercícios. Contudo, não há nos autos indícios de descumprimento da Lei Eleitoral, como atos de promoção da imagem da Autoridade com vistas ao pleito eleitoral.

Conforme arrazoado pela Secretaria-Diretoria Geral, o relatório da fiscalização não individualiza o montante despendido com a publicidade obrigatória de atos oficiais (*editais, extratos de contratos, demonstrativos da LRF, comunicados oficiais, entre outros*), daquele destinado à promoção pessoal da autoridade ou até mesmo propaganda institucional da Administração, não havendo, dessa maneira, elementos que permitam condenar os gastos.

2.6. No tocante ao item “Planejamento”, verifica-se uma inadequada licença orçamentária concedida ao Executivo, na medida em que a Lei Orçamentária Anual autoriza o Executivo a realizar a abertura de créditos suplementares em até 50%.

Sabe-se que o mecanismo de abertura de créditos adicionais destina-se a flexibilizar o orçamento, propiciando certos ajustes em caso de possíveis imprevistos que podem acontecer ao longo do exercício.

Contudo, embora não haja expressa determinação, tanto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal como no artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64, que limite o percentual de abertura de créditos suplementares à estimativa de inflação, este Tribunal vem reiteradamente recomendando que a alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não

¹ Publicado o D.O.E. em 29/09/2012. Disponível no endereço eletrônico: www.tce.sp.gov.br/comunicados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



extrapole o limite do índice de inflação.

Isso porque não é difícil perceber que os índices, quando desarrazoados, ou melhor, muito flexíveis, indicam defeito no planejamento. Significa insegurança do gestor ao dialogar com os membros da edilidade e de manter as políticas prometidas em sua campanha eleitoral perante a comunidade.

Uma autorização, como no caso dos autos, para modificar metade da proposta inicial, 50%, pode comprometer o processo democrático, afigurando-se uma situação anômala, em que o Chefe do Executivo se investe de um poder que favorece a desmandos, ao imediatismo.

No caso dos autos, a fiscalização constatou que o percentual total de alteração orçamentária no exercício atingiu 41,45% da receita inicialmente prevista.

Nesse contexto, este Tribunal, em sua função pedagógica de bem orientar os jurisdicionados, expressada no texto do Comunicado SDG nº 29/2010, recomenda que a alteração da peça de planejamento, por meio de créditos adicionais, não extrapole o limite do índice de inflação.

Aliás, esse é o entendimento jurisprudencial adotado por esta E. Consta de Contas, a exemplo dos pareceres exarados nos TCs. 000616/026/09, 000493/026/09 e 003041/026/10.

2.7. No que diz respeito à distribuição gratuita bens e materiais durante ano eleitoral, a fiscalização registrou que houve um aumento em relação ao exercício anterior, passando de R\$899.831,97, em 2011, para R\$2.121.036,75, em 2012.

Não obstante, os documentos acostados aos autos (fls. 1295/1312) e as justificativas apresentadas pela Origem não evidenciam descumprimento à regra prevista no §10 do artigo 73 da Lei Eleitoral. Ao contrário, revelam que a expansão das despesas dessa natureza em 2012 decorreu da distribuição de kits escolares a alunos da rede municipal de ensino, atividade iniciada em 2011



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



e finalizada em 2012.

Segundo os relatórios, em 2011, a Diretoria da Educação empenhou e liquidou R\$388.529,00 com materiais de distribuição gratuita, ao passo que, em 2012, esse montante atingiu R\$1.710.843,15.

Ademais, verifica-se que, nos demais setores envolvidos com a distribuição de materiais, houve estabilidade com uma ligeira tendência de queda dessas despesas².

Assim, não há indícios nos autos de descumprimento do mencionado dispositivo da Lei Eleitoral, de maneira a amparar a reprovação das referidas despesas.

2.8. As contratações do “*Centro Eficiência de Desenvolvimento Humano – CENDEH*” e “*ANV Barnabé Produções Artísticas LTDA-ME*”, por meio de inexigibilidade de licitação, deverão ser tratadas em **autos próprios**.

2.9. No capítulo “Execução Contratual”, detectou-se falhas substanciais na condução da Tomada de Preços nº 04/2010 (contrato nº 108/10), que deverá ser analisada em **autos próprios**.

2.10. Em que pesem os pontos positivos até aqui analisados, bem como aqueles passíveis de recomendação ou, ainda, de análise em autos específicos, a Administração incorreu em falhas que comprometem os demonstrativos em exame.

2.11. De fato, o resultado da execução orçamentária, após retificação dos cálculos pela Chefia de ATJ e SDG, evidenciou déficit de R\$9.757.001,37, correspondente a 3,46% da receita arrecadada, sem qualquer amparo em superávit financeiro anterior, uma vez que, no exercício de 2011, apurou-se

² Despesas empenhadas/liquidadas com materiais de distribuição gratuita:

DIRETORIA	2011	2012
Saúde	R\$128.209,99	R\$1.329,00
Social	R\$356.330,48	R\$391.526,60
Fundo Social	R\$26.762,50	R\$17.338,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



resultado financeiro também deficitário.

O resultado orçamentário negativo elevou o déficit financeiro anterior, que passou de -R\$41.783.594,57, em 31/12/2011, para -R\$49.252.557,67, em 31/12/2012, um aumento correspondente a 17,88%.

Essa tendência ocasionou a diminuição do resultado patrimonial já negativo de -R\$29.744.329,67, em 31/12/2011, para -R\$31.783.330,87, em 31/12/2012, representando uma redução de 6,86%.

Tais resultados também implicaram na elevação da dívida total de curto prazo, de R\$51.179.730,39, em 31/11/2011, para R\$63.502.344,90, em 31/12/2012, um aumento de 24,08%, sem que a Prefeitura Municipal possuísse liquidez para honrar tais compromissos.

Conforme arrazoado pela SDG, o resultado financeiro negativo representa 2,03 vezes o valor mensal de arrecadação com base na Receita Corrente Líquida, R\$24.290.731,23³, e não pode ser relevado, à medida que compromete orçamentos futuros.

Ressalte-se que, segundo destacado pela fiscalização, a Municipalidade foi alertada 08 (*oito*) vezes, no transcorrer do exercício em exame, sobre o descompasso entre receitas e despesas, e mesmo assim não demonstrou a adoção de medidas para contingenciar os dispêndios.

Os resultados acima destacados, além de revelarem desídia da Edilidade, face aos alertas emitidos por esta E. Corte de Contas, evidenciam que a Origem agiu em dissonância ao princípio da gestão equilibrada previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, implicando na emissão de parecer prévio desfavorável às contas em apreciação.

2.12. O desatendimento do disposto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal é outra grave irregularidade que, isoladamente, enseja a emissão de um juízo negativo na hipótese em tela.

³ RCL: R\$291.488.774,76/12 = R\$24.290.731,23.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



A equipe de fiscalização constatou a inobservância das condições para realização de despesas nos últimos oito meses anteriores ao final do mandato, tendo em vista a piora na situação de iliquidez apurada em 30/04, que passou de -R\$35.123.517,08 para -R\$50.999.293,60, ao término do exercício.

Ressalte-se que os cálculos da fiscalização incluem, corretamente, apenas restos a pagar liquidados, não havendo saldo de restos a pagar não processados a ser excluído.

Embora a defesa afirme que não houve descumprimento da regra em comento, sustentando que a redação do *caput* do artigo 42 e seu parágrafo único trazem certa dúvida com relação ao valor que deve ser disponibilizado em caixa, tal assertiva não elimina a irregularidade.

Aliás, no decorrer do exercício, foram expedidos 08 (*oito*) alertas à Origem sobre a possibilidade de descumprimento da aludida norma fiscal; mesmo assim, a Prefeitura não demonstrou a adoção de qualquer medida de contingenciamento, como a limitação de empenho e movimentação financeira.

2.13. A falta de recolhimento de encargos previdenciários é mais um aspecto negativo que compromete os demonstrativos.

Conforme revelado pela instrução processual, a Prefeitura Municipal deixou de recolher R\$10.669.068,84 ao Instituto de Previdência Social dos Servidores de Cajamar – IPSSC, inscrevendo esse montante em restos a pagar no final do exercício.

Considerando que o valor total empenhado pela Prefeitura em 2012, em favor do IPSSC, somou R\$33.400.680,53, a inadimplência da Municipalidade representa 32% desse montante.

Assim, opostamente ao que defende a Origem em suas razões de defesa, não houve constatação de regularidade no recolhimento dos encargos previdenciários ao IPSSC pela fiscalização.

A propósito, constatou-se que, desde 2010, a Prefeitura vem efetuando



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



recolhimentos a menor ao Instituto de Previdência local, e postergando o pagamento das obrigações para exercícios posteriores, através de parcelamentos autorizados por leis municipais.

Logo, a falta de recolhimento dos encargos previdenciários referentes à competência 2012 demonstra que a Prefeitura Municipal, mais uma vez, não honrou suas obrigações dentro do exercício, postergando tal pendência para as próximas administrações, de forma a comprometer orçamentos futuros.

Além disso, é notório que o não recolhimento de contribuições e parcelamentos gera a incidência de multas e juros, que certamente incrementam os valores dos parcelamentos, piorando ainda mais a dívida de longo prazo, como é o caso dos autos.

Referida conduta, isoladamente, impõe a emissão de parecer prévio desfavorável às contas em apreciação.

2.14. Os apontamentos remanescentes, embora, isoladamente, não sejam graves o suficiente para comprometer os demonstrativos, quando somados às demais irregularidades, contribuem para a emissão de parecer prévio desfavorável. Demandam, além disso, **recomendação** à Origem para que evite a reedição daqueles consignados nos itens *A.1 – Planejamento das Políticas Públicas; A.1.1 – Procedimento Fiscalizatório Seletivo; A.2 – A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal; B.1.4 – Dívida de Longo Prazo; B.1.5.1 – Renúncia de Receitas; B.1.6 – Dívida Ativa; B.3.1 – Ensino; B.3.2 – Saúde; B.3.3 – Demais Recursos Vinculados; B.3.3.3 – Royalties; B.4.1 – Regime de Pagamento de Precatórios; B.5.3 – Demais Despesas Elegíveis para Análise; B.5.3.1 – Gasto com combustível; B.6.1 – Tesouraria; B.6.2 – Almojarifado; B.6.3 – Bens Patrimoniais; B.8 – Ordem Cronológica de Pagamentos; C.1 – Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades; C.1.1 – Falhas de Instrução (exceto os tratados em autos apartados); C.2.1 – Contratos Firmados no Exercício não Remetidos ao Tribunal; C.2.2 – Contratos Examinados “in loco”; C.2.3 – Execução Contratual (exceto o tratado em autos próprios); D.1 – Análise do Cumprimento das Exigências Legais; D.1.1 – Livros e Registros; D.2 – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP; D.3.1 – Quadro de Pessoal; D.4 – Denúncias / Representações / Expedientes;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



D.5 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal, e E.3 – Vedação da Lei nº 4.320, de 1964.

2.15. Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2012, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAMAR**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, contendo **recomendações** para que:

- Implemente o Sistema de Controle Interno, nos exatos termos da Constituição Federal;
- Aprimore seu planejamento e autorize a abertura de créditos adicionais na LOA nos moldes do Comunicado SDG nº 29/2010 e próximos aos índices inflacionários;
- Envide esforços na obtenção de superávit orçamentário nos próximos exercícios, para neutralização do déficit financeiro verificado;
- Efetue o recolhimento dos encargos previdenciários regularmente dentro do exercício de competência;
- Adote providências voltadas ao saneamento das falhas anotadas nos itens A.1 – *Planejamento das Políticas Públicas*; A.1.1 – *Procedimento Fiscalizatório Seletivo*; A.2 – *A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal*; B.1.4 – *Dívida de Longo Prazo*; B.1.5.1 – *Renúncia de Receitas*; B.1.6 – *Dívida Ativa*; B.3.1 – *Ensino*; B.3.2 – *Saúde*; B.3.3 – *Demais Recursos Vinculados*; B.3.3.3 – *Royalties*; B.4.1 – *Regime de Pagamento de Precatórios*; B.5.3 – *Demais Despesas Elegíveis para Análise*; B.5.3.1 – *Gasto com combustível*; B.6.1 – *Tesouraria*; B.6.2 – *Almoxarifado*; B.6.3 – *Bens Patrimoniais*; B.8 – *Ordem Cronológica de Pagamentos*; C.1 – *Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades*; C.1.1 – *Falhas de Instrução (exceto os tratados em autos apartados)*; C.2.1 – *Contratos Firmados no Exercício não Remetidos ao Tribunal*; C.2.2 – *Contratos Examinados “in loco”*; C.2.3 – *Execução Contratual (exceto o tratado em autos próprios)*; D.1 – *Análise do Cumprimento das Exigências Legais*; D.1.1 – *Livros e Registros*; D.2 – *Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP*; D.3.1 – *Quadro de Pessoal*; D.4 – *Denúncias / Representações / Expedientes*; D.5 – *Atendimento à Lei Orgânica,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Instruções e Recomendações do Tribunal, e E.3 – Vedação da Lei nº 4.320, de 1964.;

Proponho, ainda, a formação de **autos próprios** para melhor análise das contratações do “*Centro Eficiência de Desenvolvimento Humano – CENDEH*” e “*ANV Barnabé Produções Artísticas LTDA-ME*”, através de inexigibilidade de licitação, assim como da Tomada de Preços nº 04/2010, decorrente Contrato nº 108/10 e respectiva execução.

Diante gravidade das ocorrências registradas nos autos, determino a remessa de cópia do relatório, voto e parecer exarado ao **Ministério Público do Estado de São Paulo**, tão logo se dê o trânsito em julgado, para a adoção das medidas de sua alçada que entender pertinentes.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO