

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 07.06.2011

ITEM Nº 094

TC-000359/026/09

Prefeitura Municipal: São Vicente.**Exercício:** 2009.**Prefeito(s):** Tércio Augusto Garcia Júnior.**Período(s):** (01-01-09 a 30-04-09), (16-05-09 a 18-09-09) e (04-10-09 a 31-12-09).**Substituto Legal:** Vice-Prefeito - Rogério Barreto Alves.**Período(s):** (01-05-09 a 15-05-09) e (19-09-09 a 03-10-09).**Advogado(s):** Denise Reis Buldo e outros.

Acompanha(m): TC-000359/126/09 e Expediente(s): TC-019250/026/09 TC-020958/026/09, TC-023368/026/09, TC-044675/026/09, TC-008891/026/10, TC-020705/026/10, TC-027975/026/10, TC-004522/026/11, TC-008965/026/11 e TC-014513/026/11.

Fiscalizada por: GDF-10 - DSF-II.**Fiscalização atual:** GDF-10 - DSF-I.

- Aplicação total no ensino:	25,63%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	63,94%
- Total de despesas com Fundeb:	98,64%
- Despesas com saúde:	28,10%
- Gastos com pessoal:	50,32%
- Superávit da execução orçamentária:	0,03% - (R\$ 128.969,85)
- Transferência financeira para a Câmara:	5,88%
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	abonados em face da EC nº 62/09

Senhor Presidente, Senhor Conselheiro

Em exame as contas anuais do exercício de 2009 da Prefeitura Municipal de São Vicente cuja fiscalização "in loco" esteve a cargo da 10ª Diretoria de Fiscalização.

No relatório de fls. 204/239, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

1 - PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA

- O plano plurianual (PPA) e a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) não estabelecem, por programa de governo, custos estimados e metas físicas.

- A LDO não prevê critérios para limitação de empenho e movimentação financeira (art. 4º, I, "b" da LRF);
- A Lei 2065-A/08 (LOA 2009) compreende o Orçamento dos Poderes Executivo e Legislativo do Município, não estando inseridas as entidades da Administração Pública Indireta (sendo que para cada entidade foi elaborada uma Lei Orçamentária própria (Leis 2061-A/08, 2062-A/08, 2063-A/08 e 2064-A/08), s.m.j., em desacordo com o artigo 165, §5º, da Constituição Federal.
- A LOA (Lei nº 2065-A/08 – artigos 4º e 5º) autoriza o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares e suplementar suas dotações até o limite da despesa fixada (100%).
- A LDO (Lei nº 2021-A) não prevê transferência financeira da SESASV (autarquia municipal) para a Prefeitura, sendo que no exercício, houve transferência de R\$ 7.000.000,00 da SESASV para Prefeitura.
- Conforme registros contábeis da Prefeitura os recursos transferidos no exercício pela SESASV foram de R\$ 7.000.000,00, entretanto, conforme relatório de auditoria da SESASV do exercício de 2009 (TC-2388/026/09) foi informado pela entidade que foram transferidos para a Prefeitura R\$ 8.000.000,00, portanto, entre o valor registrado pela Prefeitura e o valor informado pelo SESASV existe uma diferença de R\$ 1.000.000,00.

2.2.1 - APLICAÇÃO NO ENSINO

- Restos a Pagar não quitados até 31.01.2010, R\$ 3.594.474,54.
- Cargos não vinculados ao magistério em desacordo com o artigo 60, XII do ADCT combinado com o artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07(FUNDEB).

2.2.2 - DESPESAS COM SAÚDE

- Restos a Pagar não quitados até 31.01.2010, R\$ 1.096.013,32; Transferências da SESASV R\$8.000.000,00.

2.2.3 - DESPESAS COM PRECATÓRIOS JUDICIAIS E REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA

- Não cumprimento da posição jurisprudencial desta Corte, vez que o Município não pagou valor equivalente ao somatório das seguintes parcelas: a) mapa orçamentário de 2008; b) requisitórios de baixa monta incidentes em 2009; c) 10% dos precatórios constituídos em exercícios anteriores;

2.2.5 - OUTRAS DESPESAS

- Adiantamentos concedidos a Secretários Municipais em desacordo com o artigo 68 da Lei Federal nº 4.320/64.

3 - TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS

- Prestação de contas referente ao Terceiro Setor, não foi apresentada pela Prefeitura na forma determinada nas Instruções nº 02/2008 (TC-22779/026/10).

4.3 - DISPENSAS/INEXIGIBILIDADES

- Aquisição de bens ou serviços sem processo licitatório.

6 - ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- Desatendimento à ordem cronológica de pagamentos.

7-1 QUADRO DE PESSOAL

- Descumprimento do estabelecido na Lei Complementar nº 560/08, bem como, o Princípio da Transparência (artigo 1º, § 1º da LRF). Concedida gratificação aos Secretários Municipais contrariando o disposto no artigo 29, V e artigo 39, § 4º da CF/88.

7-3 - ENCARGOS SOCIAIS

- FGTS: Através da Lei 2212-A/09 o Poder Executivo foi autorizado a garantir operação de Dívida da CODESAVI com o FGTS no valor R\$ 4.650.000,00.
- Previdência Própria do Município: Patronal 22%: Não recolhida competência dezembro/09;

Servidor 11%: Não recolhida competência dezembro/09; Aporte 5%: Não foi efetuado o Recolhimento; Em 31/12/2009 os Parcelamentos dos Débitos com o RPPS totalizavam R\$ 13.226.644,28. Em 31/03/2010, foi assinado Termo de Parcelamento no valor de R\$ 5.509.083,97, referente aos débitos do exercício de 2009.

- PASEP: Parcelamento de débitos totalizava R\$ 864.189,98.

- Caixa de Saúde: Foi informado pela Prefeitura que o parcelamento de débitos em 31/12/2009 totalizava R\$ 1.963.950,45. No relatório de auditoria da Caixa de Saúde (TC 2387/026/09), Item 4.1.3. – Dívida Ativa, em 31/12/2009 o débito da Prefeitura totalizava R\$ 8.851.015,75.

9 - TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

- Não atendimento ao artigo 164, § 3º, da CF.

11- DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES.

- TC – 8874/026/10 e TC - 20705/026/10 - ASSUNTO: Denúncia Anônima de possíveis irregularidades na Prefeitura de São Vicente. Encontra-se em tramitação no Ministério público na cidade de São Vicente, o Inquérito Civil nº 53/08 – Nº CAO: 04927/08 DOE de 03/09/2008, que apura possível superfaturamento nos contratos de manutenção das unidades escolares municipais.

- TC – 19250/026/09 - Assunto: Comunica possíveis irregularidades ocorridas quanto ao descumprimento e repasses de valores para a Caixa de Saúde e Pecúlio dos servidores municipais de São Vicente. Verificamos divergência entre o valor do débito em 31/12/2009, informado pela Prefeitura (R\$ 1.963.950,45) e o valor inscrito em dívida ativa (8.851.015,75) na Caixa de Saúde – vide Item 7.3 Encargos Sociais.

12.2 - RESULTADOS FISCAIS

- Divergência na RCL apurada pela Prefeitura.

15 - SISTEMA AUDESP

- Os demonstrativos da prestação de contas não estavam em consonância com os apresentados pelo sistema AUDESP (demonstrativos ensino e saúde). Tal qual o Comunicado SDG n.º 34, de 2009, as divergências apuradas denotam falha grave, eis que a Prefeitura não atende aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal n.º 4.320/64).

A inspeção anotou que o Executivo Municipal superou ao índice mínimo de investimentos na educação, uma vez que atingiu 25,63% das receitas oriundas da arrecadação e transferência de impostos no ensino geral¹.

¹ **Ensino**

Educação Básica (exceto FUNDEB)

Retenções ao FUNDEB consideradas

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)

Saldo retorno FUNDEB (Retenções) utilizado até 31.03.2010*

Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2010

Aplicação Final na Educação Básica

43.540.695,78	18,60%
20.061.121,17	8,57%
63.601.816,95	27,17%
- 3.594.474,54	-1,54%
60.007.342,41	25,63%

Quanto ao FUNDEB, em face das glosas da inspeção², o quadro apresentado indicou a aplicação de 98,64% dos recursos dentro do exercício examinado; dos quais 63,94% foram dirigidos à valorização do magistério.

Conforme apuração feita pela fiscalização, os investimentos na saúde foram de 28,10%³ sobre a receita e transferências de impostos.

O Município obteve um ligeiro aumento na sua Receita Corrente Líquida, situada em 6,65% acima da registrada no exercício anterior⁴.

Realço que esse resultado foi insuficiente para conter o avanço no índice de despesas com pessoal, uma vez que ocorreu aumento nominal desses gastos, agora situando-se em 50,32%⁵ da RCL e, nesse sentido, mantendo-se dentro do limite prudencial estabelecido pela LRF.

² GLOSAS DA FISCALIZAÇÃO:

No Fundeb

Cargo	Valor - R\$
Mestre de manutenção -	1.188.116,17
Fonoaudiólogo	72.337,30
Nutricionista	42.602,76
Guarda Civil Municipal 1ª Classe	29.839,67
Total	1.332.895,90

Nas Despesas Próprias da Educação:

Restos a Pagar não quitados até 31.01.2010	R\$ 3.594.474,54
--	------------------

³ Saúde

Saúde

Receitas de impostos*

233.720.968,22

Despesas empenhadas - Total

74.769.910,81

Recursos adicionais E rendimentos financeiros

Outros ajustes da fiscalização

(8.000.000,00)

Restos a Pagar não pagos até 31.01.2010

(1.096.013,32)

Valor e percentual aplicado em ações e serviços

65.673.897,49 28,10%

⁴ Evolução da Receita Corrente Líquida

Endividamento	2008	A.V./RCL	2009	A.H	A.V./RCL
Receita Corrente Líquida	409.197.116,03		436.399.640,47	6,65%	
Restos a Pagar	27.210.495,02	6,65%	30.070.958,65	10,51%	6,89%
Disponibilidades financeiras	50.804.630,95		48.921.143,05	-3,71%	
Concessão de garantias					
AROs					
Operações de crédito					

⁵ Despesas com Pessoal e Reflexos

Ex.	RCL	Pessoal e Reflexos	% RCL	Inativos	% RCL
2004	256.750.081,96	123.847.929,34	48,24%	20.081.278,30	7,82%
2005	297.243.297,71	137.928.232,66	46,40%	21.959.039,69	7,39%
2006	324.421.600,28	160.389.442,50	49,44%	25.319.301,50	7,80%
2007	357.418.289,22	175.176.773,30	49,01%	26.636.893,71	7,45%
2008	409.197.116,03	189.260.257,49	46,25%	29.624.411,28	7,24%
2009	436.399.640,47	219.599.924,62	50,32%	34.430.378,51	7,89%

A transferência de recursos à Câmara atingiu 5,88%⁶ das receitas do exercício anterior; e, portanto, dentro do limite estabelecido pela Constituição Federal/88.

Verifica-se a ocorrência de um superávit de arrecadação, na ordem de R\$ 13.794.378,47 - equivalente a 3,45% acima da receita esperada; isso permitiu que a Administração procedesse à abertura de créditos suplementares, contudo, realizados abaixo do ritmo de ingresso de receitas; ao final do período registrou-se um superávit da execução orçamentária de R\$128.969,85, equivalente a 0,03%⁷.

Registra-se que esse resultado fez aumentar o saldo financeiro positivo do exercício anterior, agora alcançando R\$ 17.316.678,25⁸.

⁶ Repasses financeiros ao Legislativo

Valor utilizado pela Câmara (*repasse menos devolução*)

Despesas com inativos

Subtotal

Receita Tributária ampliada do exercício anterior:

Percentual resultante

	12.136.090,50
	12.136.090,50
2008	206.516.481,12
	5,88%

⁷ Execução Orçamentária

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	371.974.000,00	412.562.607,75	10,91%	99,70%
Receitas de Capital	50.000.000,00	21.292.891,89	-57,41%	5,15%
Deduções da Receita	(21.974.000,00)	(20.061.121,17)	-8,71%	-4,85%
Subtotal das Receitas	400.000.000,00	413.794.378,47		
Op. de Crédito - Refinanciamento				
Outros Ajustes				
Total das Receitas	400.000.000,00	413.794.378,47		100,00%
Excesso de Arrecadação		13.794.378,47	3,45%	3,33%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	389.125.233,82	384.571.324,38	-1,17%	92,97%
Despesas de Capital	30.543.766,18	29.094.084,24	-4,75%	7,03%
Reserva de Contingência				
Despesas Intraorçamentárias				
Outros Ajustes				
Subtotal das Despesas	419.669.000,00	413.665.408,62		
Amort. da Dívida - Refinanciamento				
Total das Despesas	419.669.000,00	413.665.408,62		100,00%
Economia Orçamentária		6.003.591,38	-1,43%	1,45%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	128.969,85		0,03%

⁸ Posição Financeira

Os subsídios aos agentes políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 2031-A, de 03/10/2008; e, segundo cálculos da inspeção, não houve pagamentos a maior aos mandatários.

O recolhimento dos encargos sociais se mostrou formalmente em ordem.

As pendências relativas às contribuições previdenciárias do exercício de 2009 foram objeto de Termo de Parcelamento de débitos junto à Previdência Própria do Município.

A fiscalização anotou que a Prefeitura efetuou parcelamento junto à Caixa de Saúde no valor de R\$ 1.963.950,45, que registrava débitos da Municipalidade na importância de R\$ 8.851.015,75.

Quanto aos precatórios, constou do relatório que o Município não cumpriu a jurisprudência até então vigente nesta E.Corte, uma vez que o valor pago foi inferior à décima parte do estoque existente dessa dívida, somada aos Mapas/Ofícios apresentados no período e aos requisitórios de pequena monta⁹.

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório – 1 - TC-359/126/09 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Resultado financeiro do exercício anterior	2008	13.952.423,13
Ajustes por Variações Ativas	2009	18.140.037,43
Ajustes por Variações Passivas	2009	(14.904.752,16)
Resultado Financeiro Retificado do exercício de	2008	17.187.708,40
Resultado Orçamentário do exercício de	2009	128.969,85
Resultado Financeiro do exercício de	2009	17.316.678,25

⁹ **Precatórios:**

Exercícios	2008	2009	Valores	% RCL
Receita Corrente Líquida	409.197.116,03	436.399.640,47		
Saldo anterior de precatórios:			34.472.182,94	8,42%
Mapas / Ofícios apresentados em 2008 (*)			4.277.089,31	
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2009 (**)			171.510,62	
10% advindo do saldo anterior			3.447.218,29	
Valor mínimo que deveria ser pago em			7.895.818,22	
Valor efetivamente pago (precatórios/requisitórios) em			3.366.680,77	
Insuficiência no pagamento de débitos judiciais, da ordem de:			4.529.137,45	
Saldo de precatórios para o exercício seguinte			32.050.943,09	7,34%

Também subsidiaram o exame das contas os Expedientes TC-8965/026/11¹⁰, 44675/026/09¹¹, TC-4522/026/11¹², TC-27975/026/10¹³, TC-23368/026/09¹⁴, TC-20958/026/09¹⁵, TC-20705/026/10¹⁶, TC-19250/026/09¹⁷, TC-8891/026/10¹⁸ e TC-14513/026/11¹⁹.

Procedeu-se a notificação dos Responsáveis pelos demonstrativos, os Senhores **Tércio Augusto Garcia Júnior e Rogério Barreto Alves** e, em seguida, vieram as justificativas apresentadas pela Municipalidade, rebatendo o apontado pela Auditoria e pugnando pela regularidade das contas (fls.252/284 e documentos que acompanham).

Quanto aos apontamentos efetuados no item “*Planejamento e Execução Fiscal*” informou que a LDO e o PPA foram encaminhados a esta Corte no formato e estrutura exigidos pelo sistema Audesp, contendo custos estimados e metas físicas.

Alegou que as referidas peças do planejamento estão de acordo com os ditames constitucionais, estabelecendo metas, prioridades, diretrizes e objetivos da Administração Municipal.

Ponderou que os órgãos da Administração Municipal Indireta têm gestão e comando próprios e orçamentos individualizados.

¹⁰ TC-8965/026/11 - Ministério Público do Estado de São Paulo - solicita informações sobre irregularidades nos repasses de recursos às Associações de Pais e Mestres (Inquérito Civil nº 53/08).

¹¹ TC-44675/026/09 - Prefeitura Municipal de São Vicente - encaminha parecer jurídico e declaração do Chefe do Pode Executivo a respeito de operação de crédito.

¹² TC-4522/026/11 - Ministério Público do Estado de São Paulo - solicita informações sobre os pagamentos de precatórios alimentares, a fim de instruir o Inquérito Civil nº 120/10.

¹³ TC-27975/026/10 - Sr. Douglas Gonçalves de Oliveira - encaminha cópia de medida cautelar de arresto (precatórios) interposta no Tribunal Regional do Trabalho e requer a rejeição das contas.

¹⁴ TC-23368/026/09 - Prefeitura Municipal de São Vicente - encaminha parecer jurídico e declaração do Chefe do Pode Executivo a respeito de operação de crédito.

¹⁵ TC-20958-026-09 - Prefeitura Municipal de São Vicente - encaminha parecer jurídico e declaração do Chefe do Pode Executivo a respeito de operação de crédito.

¹⁶ TC-20705/026/10 - Comunica possíveis irregularidades ocorridas no âmbito municipal, relacionadas ao Inquérito Civil nº 53/08 (Fundeb, transportes e irregularidades em diversos setores da Administração).

¹⁷ TC-19250/026/09 - Associação dos Aposentados e Pensionistas da Prefeitura Municipal de São Vicente - Comunica possíveis irregularidades ocorridas na Caixa de Pecúlio dos Servidores Municipais de São Vicente.

¹⁸ TC-8891/026/10 - Sindicato dos Professores da Rede Pública Municipal de Ensino de São Vicente - solicita informações sobre o Fundeb.

¹⁹ TC-14513/026/11 - Ministro Benjamin Zymler - Presidente do Tribunal de Contas da União - Encaminha cópia do Acórdão nº TC-021.588/2010-4, proferido na sessão ordinária de 02/03/2011-TCU, a respeito da verificação da aplicação dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Observou que a abertura de créditos suplementares baseou-se nos ditames da Lei Orçamentária aprovada pelo Legislativo.

Afirmou que os registros contábeis do órgão estão corretos, porquanto foram transferidos recursos pela SESASV à Prefeitura Municipal da ordem de R\$ 7.000.000,00, sendo que a diferença de R\$ 1.000.000,00 levantada pela fiscalização refere-se à reclassificação contábil relativa a fato ocorrido no exercício de 2008 (processo SESASV nº 6577/2008), anexando documentos probatórios.

No tocante à aplicação no ensino, destacou que o Município deu atendimento à legislação de regência e que a glosa efetuada correspondente ao valor de R\$ 1.332.895,00 não deve prosperar, pois se refere a despesas decorrentes de atividades que têm sua origem no ambiente escolar e por vezes adquirem proporção de relevância.

Ressaltou que a aplicação na Saúde correspondeu a 28,53%, vez que a contabilização dos recursos transferidos pela SASASV foi correta, conforme já anotado.

Registrou que o Município de São Vicente tem depositado valor dos precatórios na forma do regramento constitucional, referente à sua décima parte, pagando os acordos homologados judicialmente e os alimentares em conformidade com a ordem cronológica, bem como quitando integralmente aqueles de pequeno valor.

Anotou que em cumprimento aos ditames da Emenda Constitucional nº 62/2009 o Município efetuou depósitos judiciais à disposição do Tribunal de Justiça de São Paulo, os quais atingiram o valor de R\$ 3.983.989,79 (até a data da apresentação das alegações defensórias).

Sobre esse tema requereu tratamento equânime àquele dispensado às contas do Governador do Estado.

Disse que a concessão de numerário a título de adiantamento ao Secretário Municipal não viola qualquer legislação.

Salientou que as contratações diretas (sem licitação) processaram-se nos estritos termos da legislação específica.

Alegou, resumidamente, que a quebra da ordem cronológica de pagamentos deveu-se ao atendimento de atividades e serviços essenciais à população e também visou garantir o contínuo funcionamento da máquina pública.

Acerca das questões envolvendo a criação de cargos em comissão aduziu que o Executivo limitou-se a cumprir a legislação aprovada pela Câmara Municipal.

No que tange ao pagamento de décimo terceiro salário aos Secretários Municipais considerou tratar-se de direito social, respaldado pela Lei Complementar Municipal nº 560/2008 e pela Constituição Federal (artigo 7º c.c. artigo 37, incisos X e XI).

Afirmou que o recolhimento dos encargos sociais está rigorosamente em dia; e, no que se refere à inobservância do artigo 164, § 3º da Constituição Federal, argumentou que, no seu entender, todos os bancos são instituições financeiras que operam oficialmente.

Quanto à matéria tratada no expediente TC-19250/026/09, destacou que própria fiscalização reconheceu a regularidade formal dos recolhimentos dos encargos sociais.

Asseverou que o Município está cumprindo os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, apesar dos novos cálculos feitos pelo Tribunal, bem como está procurando superar as falhas de implantação do sistema Audesp.

A Assessoria Técnica, sob os aspectos financeiros, contábeis e orçamentários (fls.324/328) destacou a apuração de resultados positivos.

Informou que foram pagos R\$ 3.366.680,77 a título de precatórios, correspondente a 8,65% do estoque do passivo judicial no valor de R\$ 38.920.782,87 e que o valor depositado em atenção à Emenda Constitucional 62/09 somava R\$ 3.983.989,70 (conforme o anunciado pela origem à fl.272).

Lembrou-se do posicionamento externado por esta E.Corte junto às contas de 2008 da Municipalidade de Guaratinguetá (TC-1974/026/08 – Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini. E.Tribunal Pleno em Sessão de 23.03.11 – Pedido de Reexame. Conhecido e Provido) quando se reconheceu que a dívida judicial deveria ser avaliada sob o prisma da EC nº 62/09; e, nesse sentido, opinou pela emissão de parecer favorável sobre as contas

Sua congênere destacou o atendimento aos limites legais e constitucionais quanto à aplicação no ensino, saúde, despesas com pessoal, transferências ao Legislativo, encargos sociais e remuneração dos agentes políticos; e, assim, acompanhou o entendimento de seu predecessor acerca dos precatórios (fls.329/334).

A i. Chefia de ATJ anuiu à emissão de parecer favorável (fl.335).

Em seguida, atendendo pedido formulado pela Defesa, concedi vistas dos autos.

A seguir apresento a posição das últimas contas apreciadas nesta E.Corte.

Período	Processo	Observações
---------	----------	-------------

2008	1894/026/08	<u>DESFAVORÁVEL</u> – Relator Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho – E. Primeira Câmara em Sessão de 21/09/2010 – DOE de 07.10.10. - Precatórios. <u>Recomendações proferidas em Primeira Instância</u> – “Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício, dirigido ao órgão de Origem, transmitindo-se-lhe as recomendações seguintes: a) que regularize imediatamente os lapsos apontados pela Auditoria na elaboração da PPA, LDO e LOA, ampliando seus esforços no planejamento das atividades desempenhadas pela Administração Pública, além de promover sua divulgação por meio eletrônico; b) que amplie seus esforços para a redução do estoque da dívida ativa, revertendo a tendência de crescimento acelerada observada nos últimos exercícios. c) que intensifique suas ações na área da saúde, com ênfase à redução da mortalidade infantil, à prevenção da gravidez precoce, devendo também ampliar os esforços visando a um menor número de mortes de jovens, especialmente de causas evitáveis; d) que adote medidas a fim de reverter o processo de estagnação da qualidade do ensino público, buscando reduzir o hiato existente em relação ao ensino privado; e) que adote medidas visando à rigorosa observância dos procedimentos adequados relativos 25 à formalização dos processos de adiantamento, conforme o disposto no artigo 11, da Lei Municipal nº 623-A; f) que observe rigorosamente a legislação vigente no tocante ao procedimento de licitação, não importando a modalidade ou etapa do procedimento, eliminando assim as falhas relatadas pela Auditoria; g) que procure corrigir, na medida do possível, eventuais falhas e irregularidades pendentes dentre as consignadas no relatório de Auditoria, devendo a Administração, doravante, proceder de modo a evitar que se repitam idênticos deslizos, mediante a plena e fiel observância às normas disciplinadoras de cada medida ou procedimento no qual foram verificadas falhas, equívocos ou errônea interpretação do regramento respectivo.”
2007	2365/026/07	<u>DESFAVORÁVEL</u> – Relator Conselheiro Robson Marinho – E. Segunda Câmara em Sessão de 30/06/2009 – DOE 07.08.09 - Precatórios e repasses de duodécimos ao Legislativo acima do limite legal. <u>Recomendações:</u> “Por outro lado, os demais desacertos podem ser relevados, diante das alegações de defesa, da manifestação dos órgãos técnicos e tendo em vista suas características formais e por não terem acarretado prejuízo ao erário. Não obstante, tais incorreções são merecedoras de recomendações para que não mais ocorram.”
2006	3228/026/06	<u>Desfavorável</u> – Relator Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga – E.Tribunal Pleno em Sessão de 16/09/2009 - Pedido de Reexame - não provimento – DOE 08.10.09 - Ensino, Precatórios e repasses de duodécimos ao Legislativo acima do limite legal.

É o relatório.

VOTO

Os autos do TC-359/026/09 versam sobre as Contas do Executivo de São Vicente referentes ao exercício de 2009, cujos indicativos foram os seguintes:

- Aplicação total no ensino:	25,63%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	63,94%
- Total de despesas com Fundeb:	98,64%
- Despesas com saúde:	28,10%
- Gastos com pessoal:	50,32%
- Superávit da execução orçamentária:	0,03% - (R\$ 128.969,85)
- Transferência financeira para a Câmara:	5,88%
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	abonados em face da EC nº 62/09

I) Os demonstrativos apresentam uma série de situações favoráveis à emissão de parecer prévio favorável.

Assim, verifico que a administração financeira de SÃO VICENTE superou ao índice mínimo de **aplicação de recursos na educação geral**, uma vez que investiu **25,63%** do montante da arrecadação e transferência de impostos no exercício de 2009.

No que tange ao FUNDEB, em favor da Municipalidade estão a superação da meta de investimentos na valorização dos profissionais do Magistério (63,94%) e a aplicação de mais de 95% desses recursos no próprio exercício.

Maior atenção envolveu a falta de aplicação da totalidade do saldo diferido, antes totalmente empenhado, em razão da glosa da inspeção, no valor de R\$1.332.895,90, equivalente a 1,36% dos recursos.

Sobre o tema, devo consignar que os recursos do FUNDEB *destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração* (art. 2º da Lei 11.494/07); sendo composto por receitas específicas de impostos (art. 3º da Lei 11.494/07); e, quando necessário, complementadas pela União, para que se atinja um valor médio ponderado de aplicação por aluno em todo o território nacional (art. 4º da Lei 11.494/07).

A distribuição dos recursos do FUNDEB obedece ainda, a uma proporcionalidade, levando em conta as diferenças entre etapas,

modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica (art. 10 da Lei 11.494/07).

Enquanto os recursos vinculados ao ensino geral estão ligados à capacidade arrecadatória de cada ente federativo, aqueles vinculados ao FUNDEB têm a ver com a população estudantil concentrada no Município, de modo que se procura, por meio desse instrumento, igualar as condições de aprendizado em nível nacional.

No FUNDEB há vinculação de 60% dos recursos destinada ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública (art. 22, Lei 11494/09), enquanto que os restantes 40%, assim como os recursos do tesouro recebidos pela arrecadação e transferência de impostos (art. 212 da CF/88), possui uma vinculação mais genérica, podendo ser utilizados na conformidade do art. 70 da LDBE²⁰.

Portanto, se o FUNDEB está destinado a custear a educação básica (infantil, fundamental e médio), tal como os recursos auferidos para aplicação obrigatória na educação geral (art. 212 da CF/88), é inegável que tenha um aproveitamento mais específico e complexo, constituindo-se em ferramenta apta ao grande esforço nacional para o desenvolvimento uniforme da educação (art. 10 da Lei 11.494/07).

Em suma, a qualidade das receitas e das despesas de um e de outro, *até certo ponto*, são distintas.

Também é interessante anotar que o art. 21 da Lei do FUNDEB excepciona o princípio da anualidade, porque é intenção do Legislador o cumprimento da regra imposta na Constituição Federal, para que seja aplicado, por ano, o mesmo valor/aluno em todo o território nacional, de modo que o papel desta E.Corte seja perseguir o destino dos recursos recebidos no período sob exame.

Ocorre, no entanto, que em Sessão do E.Tribunal Pleno do dia 18.05.11, nos autos do TC-1194/026/08 (Municipalidade de São Vicente, Pedido de Reexame sobre as contas do Exercício de 2008, sob Relatoria do e. Substituto de Conselheiro Marcos Renato Böttcher) foi decidido que:

20

Lei de Diretrizes Básicas da Educação - LDBE

Art. 70º. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

“Infere-se das peças processuais que a aplicação no ensino global atingiu o equivalente a 25,86%, cujo excedente corresponde ao montante de R\$ 1.887.820,00, ao passo que a diferença do FUNDEB é de somente R\$ 229.534,73.

*Assim sendo, no contexto ora delineado, não há razões para que se mantenha o juízo de reprovação no que tange a esse tópico, uma vez que o comando constitucional foi atendido com relativa folga, de tal modo que, para se atingir a meta prevista no artigo 21, § 2º da Lei 11.494/07, **bastaria apenas que a Municipalidade fizesse o cancelamento do empenho efetivado com os recursos próprios e promovesse o empenhamento correto, onerando a rubrica do FUNDEB. (negritei)***

Aliás, tal entendimento foi adotado em diversas decisões deste Tribunal, valendo destacar aquelas proferidas nos processos TC-001942/026/08 (PM Caçapava), TC-001853/026/08 (PM Cosmópolis), TC-002081/026/08 (PM São Sebastião da Gramma), TC-002044/026/08 (PM Pradópolis), TC-002061/026/07 (PM Fernandópolis) e TC-002165/026/08 (PM Trabiçu), assim como o TC-000446/026/09 (PM Ipuã) que relatei e a E. Primeira Câmara aprovou na Sessão de ontem”.

Semelhante à lógica invocada, aqui nestes autos vê-se que o valor excedente aplicado no ensino geral foi de R\$ 1.483.943,28 (0,63%), superando com folga a deficiência verificada no FUNDEB (R\$ 1.332.895,90); mas, a rigor, foram atingidos tanto os objetivos específicos (aplicação na valorização do magistério e investimento de 95% durante o exercício) como os objetivos gerais (aplicação no ensino geral, na conformidade do art. 70 da LDBE)

Portanto, considero que houve um equivoco contábil praticado internamente pela Municipalidade – podendo ser relevada a falha, na medida em que não houve a devida atenção sobre as receitas e despesas de cada fonte; contudo, materialmente insuficiente para desabonar as contas, tal qual decidido no destacado TC-1194/026/08.

Vale dizer, no entanto, que a Municipalidade deve ter especial atenção especial no o controle desses recursos, especialmente no que diz respeito à parcela diferida de cada exercício.

No mais, verifico que a Municipalidade aplicou em ações e serviços de **saúde o percentual de 28,10%**.

Quanto aos **precatórios**, relembro que a Origem possuía um estoque dessa dívida no valor de a R\$ 34.472.182,94, somados ao recebimento no período do Mapa Orçamentário/Ofícios Requisitórios no montante de R\$ 4.277.089,31, além de requisitórios de baixa monta de R\$ 171.510,62.

Até então, a jurisprudência desta E.Corte apontava que a Administração deveria quitar, *no mínimo*, a décima parte da dívida pré-existente, mais o que recebeu no exercício sob exame e os requisitórios de pequena monta, esperando-se que fossem pagos em torno de R\$ 7.895.818,22, quando, na verdade, foi quitada quantia de R\$ 3.366.680,77.

É forçoso entender que não houve grande esforço para diminuição do saldo da dívida judicial, em descompasso com a Constituição Federal/88 e da própria Lei Fiscal.

Relembro que a dívida com precatórios decorre de decisões judiciais transitadas em julgado, já amplamente discutidas no foro apropriado; e, desse modo, a jurisprudência então vigente nesta E.Corte estabelecia um equilíbrio adequado aos princípios constitucionais envolvidos, porque não exigia a liquidação imediata dessa dívida, mas antes, que houvesse compromisso com a sua diminuição gradativa.

Ocorre que, a despeito da decisão adotada por esta E.Corte nas mencionadas contas da Municipalidade de Guaratinguetá (TC-1974/026/08 – Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini – E.Tribunal Pleno em Sessão de 23.03.11. Pedido de Reexame. Conhecido e Provido), houve reconhecimento de que a EC nº 62/09 possibilitou que toda a dívida então existente, excetuados os créditos de pequena monta e os de natureza alimentícia de titulares sexagenários²¹, poderia ser paga pelo regime especial, vigente a partir de então.

Portanto, se a Constituição Federal agora oferece a oportunidade ao Município para quitar dita dívida em condições mais vantajosas, não há como insistir em desabonar a falta de pagamento no período examinado.

E, no caso concreto, vejo que a fiscalização consignou que foram efetuados pagamentos de precatórios no montante de R\$ 3.366.680,77, razão pela qual penso que eventual falta de pagamento dos requisitórios de baixa monta (R\$ 171.510,62) possa, excepcionalmente, ser relevada.

O recolhimento dos encargos sociais se deu de forma regular.

Se por um lado a fiscalização apontou pendências no recolhimento de contribuições previdenciárias relativas ao exercício de 2009, por outro informou a celebração de Termo de Parcelamento entre a Prefeitura Municipal de São Vicente e o Regime Próprio de Previdência Municipal, regularizando a situação.

O real débito da dívida da Prefeitura Municipal junto à Caixa de Saúde deverá ser acompanhado em futuras inspeções.

As transferências financeiras ao Legislativo situaram-se dentro do limite imposto pela Constituição Federal/88.

A regularidade na remuneração dos Agentes Políticos também contribui favoravelmente à apreciação das contas.

A despesa com pessoal esteve abaixo da fronteira imposta pela LC 101/00.

²¹ **CF/88**

Art. 100. (...)

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

II) Contudo, a despeito dessas considerações positivas sobre os principais pontos analisados por esta E.Corte, há ainda outros aspectos da Gestão que merecem mais atenção por parte do Executivo, comportando relevamento ou recomendações, dependendo do caso.

Nesse grupo se encontram a necessidade de que o Município aperfeiçoe os seus planos orçamentários e, bem assim, a sua efetiva execução.

Tenho defendido que o novo Direito Financeiro impõe a ação planejada da Administração Pública²², buscando o cumprimento de determinadas metas fiscais e sociais, antes definidas com o apoio da sociedade²³.

Dito planejamento foi aprovado pelo Legislativo local, a quem compete, também, a sua regular fiscalização, cumprindo-se sua missão de controle externo local.

E, por tais razões se proíbe que as transposições, remanejamentos e transferências, institutos a teor do art. 167, VI da CF, sejam feitas à revelia de lei específica, exatamente para não desvirtuar o orçamento programa original.

Portando, no caso concreto, considero que a prévia autorização orçamentária para a suplementação no limite de 100% (cem por cento) da despesa antes fixada é um exagero, devendo ser revista, porque é capaz de inverter toda a programação antes discutida.

²² **LC 101/00**

"Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º **A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, **mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas** e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar".

²³ **LC 101/00**

"Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

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; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

Observo que os novos planejamentos orçamentários deverão atender às reais necessidades da comunidade local, a exemplo das situações destacadas nos Índices de Desempenho Operacional na Área da Saúde, tendo em vista que nos itens “*taxa de mortalidade na infância*” e “*taxa de mortalidade infantil*” a Municipalidade apresentou-se acima da média de sua região²⁴.

Observo ainda que a Lei Orçamentária Anual deve compreender o orçamento fiscal da administração direta e indireta, nos termos do artigo 165, § 5º, inciso I, da Constituição Federal.

Relevo o apontamento concernente à divergência no registro da transferência de recursos pela SESASV à Municipalidade, isso porque não há elementos suficientes para aferir se, efetivamente, o montante de R\$ 1.000.000,00 foi contabilizado pela Prefeitura Municipal no exercício de 2008²⁵, em face do regime adotado para a contabilização das receitas públicas, o de Caixa.

No mesmo sentido, se houver necessidade de quebra da ordem cronológica de pagamentos deverá proceder a sua justificativa e devida publicação.

Quanto à LC 560/08, entendo que a Administração Municipal deve revê-la, pois os cargos em comissão, além de criados por Lei, devem atender aos requisitos previstos no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal.

As disponibilidades de caixa devem ser depositadas em instituições financeiras oficiais, em conformidade com o disposto no artigo 164, § 3º, da Constituição Federal.

²⁴ Índices de Desempenho Operacional

Estatísticas vitais e Saúde

Taxa de Mortalidade Infantil

(Por mil nascidos vivos)

Taxa de Mortalidade na Infância

(Por mil nascidos vivos)

Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 anos

(Por cem mil habitantes nessa faixa etária)

Taxa de Mortalidade da População de 60 anos ou mais

(Por cem mil habitantes nessa faixa etária)

Mães adolescentes

(Com menos de 18 anos. Em %)

Município	Região de:	
	Governo	Estado
20,33	16,50	12,56
22,07	18,88	14,56
133,20	136,89	120,75
3.999,16	3.943,84	3.656,94
7,28%	7,74%	7,13%

²⁵ Segundo alegações da defesa, a importância de R\$ 1.000.000,00 refere-se de recursos transferidos pela SESASV à Municipalidade no exercício de 2008 (ingressou na conta corrente em 27/11/2008), ocorrendo tão somente a reclassificação contábil no exercício de 2009 (documentos de fls. 320/321).

E, por fim, os apontamentos indicam a necessidade de eliminação de eventuais inconsistências contábeis, de maior observância ao princípio da transparência fiscal e atendimento às recomendações e Instruções desta E.Corte, notadamente no correto envio de informações para alimentação do Sistema AUDESP.

Anoto ainda, que a verificação dos recursos repassados ao terceiro setor deve ser avaliada em autos próprios, nos termos das Instruções vigentes.

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

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal para que proceda aos estudos necessários visando o aprimoramento dos planos orçamentários; obedeça a ordem cronológica de vencimentos; reveja os termos da LC 560/08, observando a legislação de regência acerca da criação de cargos em comissão; observe o artigo 164, § 3º da Constituição Federal, mantendo as disponibilidades de caixa depositadas em instituições financeiras oficiais; elimine eventuais inconsistências contábeis; e atenda ao princípio da transparência fiscal e às recomendações e Instruções desta E.Corte, especialmente quanto ao envio de informações ao Sistema Audesp.

Arquivem-se os Expedientes TC-44675/026/09, TC-23368/026/09, TC-20958/026/09 e TC-14513/026/11.

Os Expedientes TC-4522/026/11, TC-27975/026/10, TC-8891/026/10, devem ser arquivados. Antes, porém, encaminhe-se cópia dessa decisão aos respectivos subscritores.

Encaminhe-se o TC-19250/026/09 à 10ª DF, a fim de acompanhar a matéria; igualmente, o Expediente TC-8965/026/11 deve ser encaminhado à 10ª Diretoria de Fiscalização, que verificará se a matéria está sendo tratada em autos próprios, procedendo à instrução.

E, de igual modo, a 10ª Diretoria de Fiscalização deverá acompanhar o deslinde da matéria tratada no Expediente TC-20705/026/10.

As contratações diretas noticiadas no “subitem 4.3 – Dispensas/Inexigibilidades” deverão ser tratadas em autos próprios.

Determino finalmente, que a fiscalização desta E.Corte, além de acompanhar, em futuras inspeções, a questão envolvendo o real débito da Prefeitura Municipal junto à Caixa de Saúde, certifique-se das correções noticiadas e da implementação das recomendações aqui exaradas.