

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 07.06.2011

ITEM Nº 095

TC-000401/026/09

Prefeitura Municipal: Bebedouro.**Exercício:** 2009.**Prefeito(s):** João Batista Bianchini.**Advogado(s):** Adriana Albertino Rodrigues, Francisco Antônio Miranda Rodriguez e outros.**Acompanha(m):** TC-000401/126/09 e Expediente(s): TC-026675/026/09, TC-020129/026/09, TC-002220/006/09 e TC-000871/006/10.**Fiscalizada por:** UR-6 - DSF-II.**Fiscalização atual:** UR-6 - DSF-I.

- Aplicação total no ensino:	26,06%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	61,35%
- Total de despesas com Fundeb:	99,34%
- Despesas com saúde:	21,61%
- Gastos com pessoal:	36,07%
- Déficit da execução orçamentária:	3,67% - (R\$ 3.611.580,16)
- Transferência financeira para a Câmara:	3,44%
- Encargos sociais:	em ordem, à exceção do recolhimento patronal sobre serviços de cooperados.
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	em ordem

Senhor Presidente, Senhor Conselheiro

Em exame as contas anuais do exercício de 2009 da Prefeitura Municipal de BEBEDOURO cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da UR/6 – Ribeirão Preto.

No relatório de fls. 30/91, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela Auditoria referem-se aos seguintes itens:

1- Planejamento e Execução Física

- Instrumentos de planejamento (PPA e LDO) sem a identificação das unidades de medida para suas ações.
- Ausência de correlação, entre as peças de planejamento (PPA, LDO e LOA), dos custos financeiros das ações.
- Descumprimento a dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, relacionado a desapropriação de imóvel declarado de utilidade pública.
- A LDO não prescreveu critérios para repasses a entidades do terceiro setor.

- A lei orçamentária anual não apresentou dotações até o nível do elemento, nos termos do art. 15 da Lei nº 4320/64.
- Autorização para abertura de créditos adicionais suplementares em percentual (20%) superior à inflação estimada para 2009 (10%).
- Em face de superavitário regime próprio de previdência, a LOA não previu reserva de contingência.

1.1 – Realização Operacional – Criação, Expansão e Aprimoramento da Ação do Governo Municipal

- Inadequada prestação de informações sobre novos serviços implantados e de obras concluídas no exercício em exame.

1.2 – Índices de Desempenho Operacional

- Inexistência, em sua LDO, de ações específicas voltadas à redução da taxa de mortalidades infantil, na infância, da população entre 15 e 34 anos, da população de 60 anos ou mais, e de mães adolescentes com menos de 18 anos, apesar de apresentar índice menor que os da correlata Região de Governo (subitem 1.2.1).
- Relativamente à qualidade da política local de Educação, as metas propostas para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB –, exercício de 2009, no tocante aos anos iniciais (5,3) e finais (4,8), situaram-se aquém daquelas estabelecidas para a Rede Privada Brasil (6,3 e 6,0, respectivamente). As peças de planejamento não dispõem de políticas públicas específicas voltadas ao cumprimento de metas para o IDEB (subitem 1.2.2).

2.1.3 – Dívida Ativa

- Inconsistência entre os valores registrados no Setor da Dívida Ativa e aquele evidenciado no Balanço Patrimonial, resultando em ausência de registro contábil correspondente a R\$ 10.167.654,59.
- Os registros contábeis da dívida ativa não contemplam os valores pertinentes à atualização monetária, juros e multas.
- Cancelamento indevido de créditos inscritos em dívida ativa.

2.2.1 – Aplicação no Ensino

- Indevida inclusão, na aplicação em educação básica, de despesas com amortização de dívidas, sessões de equoterapia, material permanente destinado a próprios estranhos à educação, gêneros alimentícios, e despesas com administração geral (Secretaria da Educação), para as quais não havia critérios de divisão proporcional das despesas entre as diversas modalidades de ensino (subitem 2.2.1.1).
- Utilização, em setores estranhos à educação, de materiais adquiridos com recursos do FUNDEB (subitem 2.2.1.3).
- Evidências de concessão indevida de carga suplementar a professoras afastadas para o exercício de atribuições pertinentes à coordenação de creches ou escolas (2.2.1.3).

2.2.2 – Despesas com Saúde

- Indevida inclusão, na aplicação em ações e serviços de saúde, de despesas com amortização de dívidas (subitem 2.2.2.1).
- Plano Municipal de Saúde sem quantitativos físicos e financeiros para as correspondentes ações (subitem 2.2.2.2).

2.2.5 – Outras Despesas

- Inadequações em relação a despesas realizadas sob o regime de adiantamento (subitem 2.2.5.1).
- Concessões de gratificação de função, sem observância aos requisitos necessários (subitem 2.2.5.2).
- Pagamento de gratificações de representação, sem amparo em lei local, evidenciando prejuízos aos cofres públicos (2.2.5.3).

2.3 – Dos Resultados

- Resultado deficitário na execução orçamentária (3,67%) (subitem 2.3.1).

- O déficit do resultado da execução orçamentária proveio, principalmente, da superestimativa da receita e da abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis (subitem 2.3.1).
- Resultado financeiro deficitário, na importância de R\$ 4.586.906,86 (subitem 2.3.1.1).
- Cancelamento indevido de despesas inscritas em restos a pagar, num total de R\$ 1.487.939,46 (subitem 2.3.1.1).
- Ausência de registro contábil de débitos existentes com autarquias municipais, no montante de R\$ 13.007.383,84 (subitem 2.3.2).
- As alterações orçamentárias significaram 41,02% da despesa inicial fixada, evidenciando insuficiente planejamento orçamentário (subitem 2.4).
- Alterações orçamentárias (transposições e transferências de dotações) desprovidas de autorização por lei específica (subitem 2.4).

4 – Licitações

- Não observância a dispositivos da Lei de licitações, na realização de obras mediante utilização da modalidade convite, com indícios de possível favorecimento a determinado grupo de empresas, bem assim de provável frustração do caráter competitivo (subitem 4.2.1).
- Contratação de empresa para fins de Revisão das Declarações para o Índice de Participação dos Municípios – DIPAMS -, indo assim de encontro com o dispõe Súmula deste E. Tribunal de Contas (subitem 4.2.2).
- Caracterização insuficiente do objeto em licitação (subitem 4.2.3).
- Ausência de licitação na contratação de empresa para fins de prestação de serviços médicos oftalmológicos (subitem 4.3.2).

5 – Contratos

- Manutenção de permissão para a exploração dos serviços públicos de transporte coletivo urbano, delegado de forma gratuita e sem prévio procedimento de licitação, em desacato à legislação de regência (subitem 5.7).
- Inexistência de comissão ou de responsável para fins de acompanhamento e fiscalização dos serviços públicos objetos de concessão e permissão (subitem 5.7).

6 – Ordem Cronológica de Pagamentos

- Descumprimento da ordem cronológica das exigibilidades.

7 – Pessoal

- Inexistência de normativo no qual deveriam ser especificadas as correspondentes atribuições dos cargos em comissão. Isso inviabilizou possível verificação da adequabilidade das atribuições dos cargos em comissão àquelas próprias de direção, chefia e assessoramento (subitem 7.1).
- Recolhimentos parciais dos encargos sociais (subitem 7.3);

9 – Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais

- Não realização de levantamento geral dos bens imóveis.

13 – Transparência da Gestão Pública

- Não realização de audiência pública durante a elaboração da LDO.
- Não divulgação, em página eletrônica do Município, das peças de planejamento e dos pareceres prévios emitidos por este E. Tribunal de Contas.

14 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- Encaminhamento intempestivo de 03 Termos Aditivos, providenciado após solicitação *in loco* (subitem 5.1).
- Atendimento parcial às Instruções deste E. Tribunal de Contas, por conta da entrega intempestiva, ou mesmo falta de entrega, da documentação exigida pelo Sistema AUDESP.
- Encaminhamento intempestivo, após fiscalização *in loco*, das planilhas semestrais, denominada "Cadastro Eletrônico de Obras em Execução".
- Apresentação de incompleto relatório de atividades, não atendendo a dispositivo contido nas citadas Instruções.
- Não atendimento às recomendações desta E. Corte de Contas.

15 – Sistema AUDESP

- Inadequada classificação do código da fonte de recursos para parte da receita proveniente do FUNDEB, causando distorções nos resultados constantes dos demonstrativos do ensino.
- O saldo das disponibilidades financeiras, constante do Demonstrativo das Disponibilidades Financeiras gerado pelo Sistema AUDESP, apresentou-se inconsistente quando comparado com as disponibilidades evidenciadas no Balanço Patrimonial.

A inspeção anotou que o Executivo Municipal superou ao índice mínimo de investimentos na educação, uma vez que atingiu 26,06%¹ das receitas oriundas da arrecadação e transferência de impostos no ensino geral.

Quanto ao FUNDEB, *em face das glosas da inspeção*, o quadro apresentado indicou a aplicação de 99,34% dos recursos dentro do exercício examinado; dos quais 61,35% foram dirigidos à valorização do

¹ **Ensino**

magistério².

Os investimentos na saúde foram de 21,61%³ sobre a receita e transferências de impostos.

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS			
Receitas		70.309.901,34	
Ajustes da fiscalização		-	
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.		70.309.901,34	
FUNDEB - RECEITAS			
Retenções		10.914.845,95	
Transferências recebidas		17.106.420,22	
Receitas de aplicações financeiras		79.945,96	
Ajustes da fiscalização		-	
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.		17.186.366,18	
FUNDEB - DESPESAS		T.R.F.	
Despesas com Magistério (mínimo 60%)		10.618.222,04	61,78%
Demais Despesas (máximo 40%)		6.568.144,14	38,22%
Total contabilizado (mínimo 95%)		17.186.366,18	100,00%
Outros ajustes da Fiscalização. Magistério (60%)	-	74.267,54	0,43%
Outros ajustes da Fiscalização. Demais Despesas (40%)	-	38.655,30	0,22%
Despesas com Magistério Ajustadas (mínimo 60%)		10.543.954,50	61,35%
Demais Despesas Ajustadas (máximo 40%)		6.529.488,84	37,99%
Total Ajustado pela Fiscalização		17.073.443,34	99,34%
Saldo FUNDEB: 31.12	-	Aplicado 1º trim/2010	- #DIV/0!
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		% T.R.I.	
Educação Básica (exceto FUNDEB)		9.425.031,00	13,40%
Retenções ao FUNDEB consideradas		10.914.845,95	15,52%
O FUNDEB retido foi todo aplicado no exercício			
Recursos adicionais			
Outros ajustes da Fiscalização. Recursos Próprios/FUNDEB	-	2.018.092,29	-2,87%
Aplicação até 31.12.2009 (artigo 212, CF)		18.321.784,66	26,06%
Saldo retorno FUNDEB (Retenções) utilizado até 31.03.2010*			
Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2010			
Aplicação Final na Educação Básica		18.321.784,66	26,06%

² Glosas da inspeção sobre o ensino

Diga-se de passagem, os resultados obtidos pelo Índice de Desempenho Operacional – Área de Saúde foram mais positivos em relação àqueles alcançados pela média de sua região⁴.

O Município obteve um ligeiro aumento na sua Receita Corrente Líquida, situada em 3,94% acima da registrada no exercício anterior⁵.

Realço que esse resultado, aliado à diminuição nominal dos gastos com pessoal, contribuiu para a redução do índice desse grupo de

Cancelamentos de Restos a Pagar da Educação	-
Restos a Pagar não quitados até 31.01.2010 (fls. 458/482 do Anexo III)	200.356,43
Merenda Escolar no Ensino Fundamental (subitem 2.2.1.1.4)	179.455,55
Alimentação Infantil	
Pessoal em desvio de função (salário + encargos)	
Receita adicional do Salário-Educação (valor empenhado)	
Receita adicional auxílios e subvenções do Estado e União (valor empenhado)	
Rendimentos de contas bancárias da Educação (fls. 412/413 do Anexo III)	20.054,53
Cestas de Natal, multas de trânsito, tarifas bancárias etc	
Despesas com Ensino Médio	
Despesas com Ensino Superior	
Demais despesas não amparadas pelo art. 70 da LDB (subitem 2.2.1.1.2)	68.875,00
Mochilas	
Outras (subitens 2.2.1.1.1, 2.2.1.1.3, 2.2.1.1.4 e 2.2.1.1.5)	1.549.350,78
Total das exclusões	2.018.092,29

³ Saúde

Saúde

Receitas de impostos*	70.079.957,22	
Despesas empenhadas - Total	28.047.101,09	
Recursos adicionais e rendimentos financeiros (1)	(11.557.484,31)	
Outros ajustes da fiscalização	88.649,03	
Restos a Pagar não pagos até 31.01.2010	(1.436.022,17)	
Valor e percentual aplicado em ações e serviços	15.142.243,64	21,61%

⁴ Índice de Desempenho Operacional – Setor da Saúde

Estatísticas vitais e Saúde	Região de:		
	Município	Governo	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	4,83	11,04	13,02
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	8,44	12,97	15,11
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	99,00	117,88	151,70
Taxa de Mortalidade da População de 60 anos ou mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3.489,20	3.503,70	3.471,90
Mães adolescentes (Com menos de 18 anos. Em %)	7,12%	9,20%	7,16%

⁵ Evolução da Receita Corrente Líquida

Endividamento	2008	A.V./RCL	2009	A.H	A.V./RCL
Receita Corrente Líquida	103.385.769,43		107.454.622,37	3,94%	
Restos a Pagar	12.539.717,97	12,13%	14.291.568,71	13,97%	13,30%
Disponibilidades financeiras	7.572.237,25		9.252.185,60	22,19%	
Concessão de garantias					
AROs					
Operações de crédito					

despesas em relação à RCL, agora indicando 47,79%⁶ e, nesse sentido, mantendo-se abaixo do limite imposto pela LRF.

A transferência de recursos à Câmara atingiu 3,44%⁷ das receitas do exercício anterior; e, portanto, dentro do limite estabelecido pela Constituição Federal/88.

Verifica-se a ocorrência de um déficit de arrecadação, na ordem de R\$ 4.676.701,33 - equivalente a 4,54% abaixo da receita esperada; essa situação impôs a necessidade de que a Administração procedesse a uma economia orçamentária; e, mesmo assim, ao final do período registrou-se um déficit de execução orçamentária de R\$ 3.611.580,16, equivalente a 3,67%⁸.

Registra-se que esse resultado fez manter o saldo financeiro negativo do exercício anterior, agora alcançando R\$ 4.586.906,86⁹.

⁶ Despesas com Pessoal e Reflexos

Ex.	RCL	Pessoal e Reflexos	% RCL	Inativos	% RCL
2004	62.867.141,42	32.037.523,57	50,96%	769.140,03	1,22%
2005	73.923.096,37	36.096.242,67	48,83%	3.898.965,17	5,27%
2006	83.949.167,95	41.024.355,33	48,87%	4.629.461,13	5,51%
2007	97.068.744,33	42.756.726,28	44,05%	4.361.192,34	4,49%
2008	103.385.769,43	55.617.398,54	53,80%	7.457.128,96	7,21%
2009	107.454.622,37	51.357.888,69	47,79%	5.627.254,37	5,24%

⁷ Repasse financeiros ao Legislativo

Valor utilizado pela Câmara (repasse menos devolução)	2.335.838,63
Despesas com inativos	-
Subtotal	2.335.838,63
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2008 67.832.001,88
Percentual resultante	3,44%

⁸ Execução Orçamentária

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	112.514.477,24	106.670.313,49	-5,19%	108,54%
Receitas de Capital	2.162.490,00	2.524.798,37	16,75%	2,57%
Contas Retificadoras	(11.720.000,00)	(10.914.845,95)	-6,87%	-11,11%
Ajustes				
Total	102.956.967,24	98.280.265,91		100,00%
Déficit de arrecadação		4.676.701,33	-4,54%	4,76%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	93.847.591,70	88.175.635,07	-6,04%	86,54%
Despesas de Capital	12.670.300,51	9.079.218,59	-28,34%	8,91%
Res. de contingência	-			
Ajustes	2.335.880,52	4.636.992,41		
Total	108.853.772,73	101.891.846,07		100,00%
Economia Orçamentária		6.961.926,66	-6,40%	6,83%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(3.611.580,16)		3,67%

⁹ Posição Financeira

Os subsídios aos agentes políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 3.786/08, de 21.05.08; e, segundo cálculos da inspeção, não houve pagamentos a maior aos mandatários.

No entanto, foi registrado que a inspeção procedeu a abertura de autos próprios para avaliação de possível pagamento indevido de gratificação de representação aos servidores municipais, incluindo-se os Diretores de Departamento.

O recolhimento dos encargos sociais se mostrou formalmente em ordem; contudo, foi anotado que a Municipalidade não recolheu a parte patronal do percentual de 15% sobre os serviços prestados por cooperados, por intermédio das cooperativas CNSM – Cooperativa Nacional de Serviços Médicos e COOTESP – Cooperativa de Trabalho de Enfermagem do Estado de São Paulo.

Quanto aos precatórios, a Auditoria anotou que o Município cumpriu a jurisprudência até então vigente nesta E.Corte¹⁰, uma vez que o valor pago foi superior à décima parte do estoque existente dessa dívida, somada aos Mapas/Ofícios apresentados no período.

Destaca-se, no entanto, que o quadro apresentado não contém a indicação do crédito em favor de Ricardo Moraes e S/M, no valor de R\$ 2.132.355,65, tendo em conta a suspensão, por ordem judicial, da obrigatoriedade de seu pagamento.

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório -1 TC-401/126/09 (Acompanhamento da Gestão Fiscal). Também subsidiaram o exame das contas os Expedientes TC-871/006/10¹¹, TC-20129/026/09¹², TC-26675/026/09¹³ e TC-2220/006/09¹⁴.

Resultados	2008	2009	%
Financeiro	(4.752.121,74)	4.586.906,86	196,52%
Econômico	(2.060.581,07)	5.563.372,04	369,99%
Patrimonial	14.682.603,52	20.245.975,56	37,89%

¹⁰ Precatórios

Exercícios	2008	2009	Valores	% RCL
Receita Corrente Líquida	103.385.769,43	107.454.622,37		
Saldo anterior de precatórios:			772.098,95	0,75%
Mapas / Ofícios apresentados em 2008 (*)			-	
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2009 (**)			99.160,81	
10% advindo do saldo anterior			77.209,90	
Valor mínimo que deveria ser pago em			176.370,71	
Valor efetivamente pago (precatórios/requisitórios) em			222.041,34	
Pagamento de débitos judiciais além do mínimo, da ordem de:			45.670,64	
Saldo de precatórios para o exercício seguinte			626.976,42	0,58%

Procedeu-se a notificação do Responsável pelos demonstrativos, Sr. João Batista Bianchini – Prefeito Municipal no período; e, em seguida, vieram as justificativas apresentadas pela Municipalidade, rebatendo o apontado pela Auditoria e pugnando pela regularidade das contas (fls. 104/192 e documentos que acompanham).

Em síntese de suas alegações, informou que as ações de saúde estão definidas no Plano Municipal do setor; e, que as metas da educação são diferentes para cada rede, elaborados de acordo com a capacidade de cada sistema como meta a ser alcançada.

Disse que incluiu despesas da amortização da dívida confessada do PASEP junto às dotações do FUNDEB, pois imaginava que não havia impedimento para tanto; que já fez o ressarcimento dos materiais adquiridos com dinheiro do Fundo para setores estranhos à educação; e, que não há irregularidade na concessão de carga suplementar aos Vice-Diretores e Coordenadores Pedagógicos.

Rebateu as falhas apontadas na saúde e lembra que alcançou aplicação de 21,61% dos recursos de arrecadação e transferência de impostos.

Anotou que não há irregularidades capazes de macular as contas, em razão do contido no item adiantamentos.

Registrou que o cancelamento de despesas inscritas em restos a pagar se refere à dívida existente quanto ao recolhimento de encargos a favor do INSS, no que se refere à prestação de serviços por cooperativas; que os registros contábeis têm seguido as determinações da Resolução Senatorial nº 40; e, que a LOA autorizou a abertura de créditos adicionais na margem de 20% das despesas previstas.

Expôs que o envio extemporâneo dos termos contratuais a esta E.Corte teve caráter formal; que a exploração do transporte coletivo é feita desde 14.06.72 pela empresa EBTU, mediante Termo de Compromisso

¹¹ **TC-871/006/09** - Câmara Municipal de Bebedouro - encaminha cópia do procedimento administrativo instaurado pela Comissão Parlamentar de Inquérito, constituída para apurar eventuais irregularidades praticadas pelo Sr. Vice-Prefeito.

¹² **TC-20129/026/09** - Sr. Mário Luis Moreira - noticia possíveis irregularidades praticadas no âmbito do Executivo Municipal, no tocante ao cancelamento de tributos, transferência ilegal de terrenos, renegociação de valores de concorrência, nepotismo e acúmulo de proventos e vencimento.

¹³ **TC-26675/026/09** - Sr. Jorge Luiz Buck - noticia possíveis irregularidades praticadas no âmbito do Executivo Municipal, em razão de faltas aos dias de serviço realizadas pela funcionária Emília Mariano, admitida para o cargo de "margarida".

¹⁴ **TC-2220/006/09** - Prefeitura Municipal de Bebedouro - Parecer Jurídico e Declaração do Chefe do Poder Executivo a respeito de contratação de operação de crédito.

Transitório; e, que não houve qualquer prejuízo no tocante a ordem sequencial de pagamentos.

Defendeu a regularidade na investidura dos cargos em comissão.

Esclareceu que a Administração procedeu ao cadastro dos bens móveis, devendo passar à regularização dos registros dos bens imóveis.

E, no que toca à elaboração e discussão dos planos orçamentários, entende que as audiências públicas devem ocorrer junto ao Poder Legislativo; que vem regularizando as falhas elevadas às recomendações desta Corte, assim como Instruções, especialmente no que toca ao Sistema AUDESP.

Em peça suplementar apresentou justificativas quanto às situações expostas nos itens sobre o planejamento e execução física, realização operacional, dívida ativa, gratificações, resultado orçamentário e demais questões até então não abordadas, especialmente no tocante às licitações e contratos.

Destacou que o resultado da execução orçamentária foi composto por restos a pagar não processados no montante de R\$ 3.972.017,11, não se consubstanciando em efetivo compromisso que pudesse afetar as peças contábeis; também, que já procedeu, em 2010, o cancelamento de R\$ 765.765,65 desse montante – reduzindo o déficit apurado a 2,93%.

Também, que parte dos cargos em comissão está sendo objeto de questionamento judicial em Ação Direta de Constitucionalidade; e, prestou esclarecimentos quanto ao apontado no Expediente TC-20129/026/09.

Em seguida, pela Assessoria Técnica, no que diz respeito aos aspectos orçamentários e financeiros, foi anotado que os demonstrativos não apresentavam óbices contábeis para emissão do parecer (fl. 193/195).

As demais opiniões que se seguiram, inclusive pela i.Chefia de ATJ foram pela emissão de parecer favorável às contas (fls. 196/202).

Considerando a situação da aplicação do saldo diferido do FUNDEB, concedi novo prazo à Origem (fl. 205), razão pela qual ingressou com novas justificativas às fls. 206/224.

Em resumo, realçou que procedeu ao empenho de 100% da verba do FUNDEB; e, que a redução desse percentual ocorreu por motivos alheios à sua vontade, precisamente em função da glosa da inspeção.

Anotou que, em situação semelhante, esta E.Corte abonou as contas de 2008 da Municipalidade de Trabiju (TC-2165/026/08), porque “a insuficiência apontada na r. decisão combatida decorreu de glosas da auditoria, exclusão de valores que não trouxe reflexos no percentual mínimo exigido Poe esta Corte para a questão (95%)”, rogando tratamento equânime.

Acresceu que a folha de pagamento de dezembro não foi paga com valor do FUNDEB, onerando recursos próprios, em razão de que já havia sido esgotado o montante do Fundo, pedindo o reconhecimento de que os valores alcançaram sua finalidade.

A ATJ, em análise detalhada sobre o ponto, atestou que o Município auferiu R\$ 17.186.366,18 com o FUNDEB, já considerando os rendimentos financeiros; e, até 31.12.09, havia empenhado a sua integralidade, não havendo parcela diferida para o primeiro trimestre/10.

No entanto, em virtude da glosa da inspeção – R\$ 112.922,64 (FUNDEB/60 – R\$ 74.267,54 / FUNDEB/40% - R\$ 38.655,30), decorrente da amortização de dívida junto ao PASEP, a aplicação dos recursos foi reduzida a 99,94%.

E, nesse sentido, tendo a aplicação do exercício superado à casa dos 95% dos recursos do FUNDEB, em face dos precedentes apresentados, manifestou-se pelo cumprimento do disposto na Lei 11.494/07, com sugestão de aplicação da diferença faltante (fls. 226/230).

A i. Chefia de ATJ ratificou seu posicionamento pela emissão de parecer favorável aos demonstrativos (fl. 231).

A Origem ingressou com novas justificativas, reforçando sua tese sobre a regularidade da aplicação dos recursos do FUNDEB, especialmente porque aplicou mais de 95% desse Fundo e ante às recentes decisões desta E.Corte sobre a matéria (TC-1816/026/08 e TC-2069/026/08).

Registro finalmente, quadro demonstrativo da situação das últimas contas apreciadas nesta E.Corte:

Período	Processo	Observações
2008	1936/026/08	DESFAVORÁVEL – Relator Conselheiro Robson Marinho – E. Tribunal Pleno Pedido de Reexame. Não provimento – DOE 24.12.10 - Infringência ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, validando-se empenhos sem cobertura financeira e, disso decorrente, o déficit orçamentário e o aumento da dívida pública. Recomendações – “...aperfeiçoe o planejamento de seu orçamento, nos moldes previstos nas leis de regência; regularize o setor da dívida ativa, multas de trânsito e pessoal; e atenda às Instruções e recomendações desta E. Corte.”
2007	2407/026/07	Desfavorável – Relator Conselheiro Renato Martins Costa – E.Tribunal Pleno – DOE 16.01.10- Pedido de Reexame - não provimento. Insuficiente aplicação dos recursos advindos do FUNDEB – 92,46% - Inobservância do percentual facultado no art. 21, § 2º da Lei Federal nº 11.949/07. Recomendações: “continuar adotando medidas no sentido de aprimorar o

		<i>recebimento da dívida ativa; atentar para o disposto no artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal, nas suplementações das dotações orçamentárias; obedecer os ditames da Lei nº 4.320/64 nos adiantamentos realizados; receber apenas documentos fiscais corretamente preenchidos; cumprir os mandamentos da Lei nº 8.666/93, nas futuras licitações e contratos levados a efeito; observar que o demonstrativo da dívida fundada deve detalhar todas as dívidas da Municipalidade com prazo de pagamento superior a doze meses; promover o registro e escrituração dos débitos judiciais de forma adequada; dar cumprimento à ordem cronológica de pagamentos; atentar para as disposições dos incisos II e IX, do artigo 37 da Carta Magna, quando da contratação de pessoal”.</i>
2006	3270/026/06	Favorável – Relator Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho – E.Primeira Câmara - DOE 12.01.08

É o relatório.

VOTO

Os autos do TC-092/026/09 versam sobre as Contas do Executivo de BEBEDOURO referentes ao exercício de 2009, cujos indicativos foram os seguintes:

- Aplicação total no ensino:	26,06%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	61,35%
- Total de despesas com Fundeb:	99,34%
- Despesas com saúde:	21,61%
- Gastos com pessoal:	36,07%
- Déficit da execução orçamentária:	3,67% - (R\$ 3.611.580,16)
- Transferência financeira para a Câmara:	3,44%
- Encargos sociais:	em ordem, à exceção do recolhimento patronal sobre serviços de cooperados
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	em ordem

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

Assim, verifico que a administração financeira de BEBEDOURO superou ao índice mínimo de aplicação de recursos na educação geral, uma vez que investiu 26,06% 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 (61,35%) 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\$ 112.922,64, equivalente a 0,6% 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 LDBE¹⁵.

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 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

15

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.

Reexame sobre as contas do Exercício de 2008, sob Relatoria do e. Substituto de Conselheiro Marcos Renato Böttcher) foi decidido que:

“Inferese 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\$ 744.309,325 (1,06%), superando com folga a deficiência verificada no FUNDEB (R\$ 112.922,64); 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 equívoco 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.

Esgotado esse ponto, verifico que a Municipalidade também atingiu o índice mínimo na aplicação de recursos na saúde.

As transferências financeiras ao Legislativo situaram-se dentro da limitação imposta pela Constituição Federal/88.

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

O recolhimento dos encargos sociais se deu de forma regular, embora deva ser recomendado à Origem que corrija a situação de pendência quanto aos encargos devidos pela prestação de serviços de cooperados.

A despesa com pessoal esteve abaixo do limite de 54% imposto pela LC 101/00.

A respeito dos precatórios, a inspeção anotou que a exclusão do crédito suspenso por ordem judicial estabeleceu um quadro de adequação à jurisprudência então vigente nesta E.Corte sobre a matéria.

Além disso, não se pode esquecer que, em razão da decisão adotada por esta E.Corte nas contas de 2008 da Municipalidade de Guaratinguetá (TC-1974/026/08 – Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini - E.Tribunal Pleno de 23.03.11), agora prevalece o 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 sexagenários¹⁶, poderia ser paga pelo regime especial.

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 recomendações, em face da insuficiência dos esclarecimentos ofertados ou da necessidade de comprovação local.

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 Pública¹⁷, buscando o cumprimento de determinadas metas fiscais e sociais, antes definidas com o apoio da sociedade¹⁸.

¹⁶ **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.

¹⁷ **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”.

¹⁸ **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; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

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.

Ou seja, a LOA não pode autorizar, de forma genérica, a alteração de valores estabelecidos de um órgão/programa a outro órgão/programa de trabalho, porque devem ser amplamente sopesadas as suas implicações.

Portando, no caso concreto, a prévia autorização orçamentária para a suplementação no limite de 20% (vinte por cento) da despesa antes fixada é um exagero, devendo ser abandonada, porque é capaz de inverter toda a programação antes discutida.

Ainda sobre o tema, observa-se que houve uma superestimação da receita – antes fixada em R\$ 102,956 mi (cento e dois milhões novecentos e cinquenta e seis mil reais), enquanto a receita arrecadada alcançou apenas R\$ 98,280 mi (noventa e oito milhões duzentos e oitenta mil reais), com déficit de arrecadação de quase R\$ 4,700 mi (quatro milhões e setecentos mil reais), equivalente a 4,54% daquela previsão.

Por consequência, o resultado colhido foi o déficit da execução orçamentária na ordem de R\$ 3.611.580,16, que representou 3,67% de despesas acima do ingresso de receitas.

Aqui se confirmou a tese de que a receita superestimada dá margem à realização de despesas sem lastro financeiro, pela falta de efetiva entrada de receitas.

Também de forma negativa, esse resultado em nada contribuiu para a diminuição do déficit financeiro existente, agora registrando R\$ 4.586.906,86 – equivalente a 4,26% da RCL.

Nessas circunstâncias também há de ser recomendado à Origem para que proceda aos esforços necessários no sentido de diminuição dessa dívida.

No mais, quanto aos registros em geral, se as divergências não foram suficientes para contraminar os demonstrativos apresentados, revelam a necessidade de que a Administração proceda a sua ampla verificação, a fim de eliminar possíveis inconsistências.

O quadro elaborado pela inspeção noticiou que a Municipalidade recebeu apenas 13,37% da sua dívida ativa inscrita, além de promover cancelamento de parte dos créditos inscritos, em razão da edição da

Lei Complementar nº 47/07, que determinou tal procedimento na falta de citação, dentro do prazo legal de 5 (cinco) anos, dos inadimplentes inscritos.

Considero que a Administração deva mobilizar os setores envolvidos na inscrição e cobrança da dívida ativa, a fim de que essa situação não permita o desequilíbrio fiscal e, menos ainda, o incentivo ao inadimplemento.

No que se refere às despesas pelo regime de adiantamentos, a Municipalidade deverá atender às normas gerais impostas pela Lei 4320/64, balizando-se pelas orientações traçadas no Comunicado SDG 19/10¹⁹, de 07.06.10.

As censuras da Auditoria no setor de licitações e contratos recaíram sobre aspectos formais, indicando a necessidade de maior apego às formalidades impostas pela Lei 8666/93 e legislação convergente, a fim de evitar eventuais restrições à participação dos interessados.

A Municipalidade deve se abster da celebração de contratos para a aferição do índice de participação do ICMS – DIPAM, em face da súmula 13 desta E.Corte.

Destaca-se, no entanto, o registro da existência de investigação levada a efeito pela Polícia Civil e Ministério Público sobre os convites de obras efetuados em 2009 e 2010, razão pela qual os resultados desses trabalhos deve ser objeto de comentários em próximas inspeções.

Avalio que a quebra à ordem cronológica, quando necessária, deverá ser devidamente justificada e publicada em veículo de imprensa oficial.

E, quanto ao setor de pessoal, foi dada notícia da existência de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça em face de diversas leis locais que criaram cargos em comissão, matéria que deverá ser objeto de análise em próximas inspeções.

¹⁹ **COMUNICADO SDG Nº 19/2010**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta que, no uso do regime de adiantamento de que tratam os art. 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964, devem os jurisdicionados atentar para os procedimentos determinados na lei local específica e, também, para os que seguem:

1. Autorização bem motivada do ordenador da despesa; no caso de viagens, há de se mostrar, de forma clara e não-genérica, o objetivo da missão oficial e o nome de todos os que dela participarão.
2. O responsável pelo adiantamento deve ser um servidor e, não, um agente político; tudo conforme Deliberação desta Corte (TC-A 42.975/026/08).
3. A despesa será comprovada mediante originais das notas e cupons fiscais; os recibos de serviço de pessoa física devem bem identificar o prestador: nome, endereço, RG, CPF, nº. de inscrição no INSS, nº. de inscrição no ISS.
4. A comprovação de dispêndios com viagem também requer relatório objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados.
5. em obediência aos constitucionais princípios da economicidade e legitimidade, os gastos devem primar pela modicidade.
6. Não devem ser aceitos documentos alterados, rasurados, emendados ou com outros artifícios quem venham a prejudicar sua clareza.
7. O sistema de Controle Interno deve emitir parecer sobre a regularidade da prestação de contas.

Por fim, os apontamentos indicam a necessidade de maior controle sobre os bens públicos, 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.

III) Há ainda determinadas matérias que devem ser objeto de análise específica.

Assim, a contratação por inexigibilidade de empresa para fins de prestação de serviços médicos oftalmológicos, no valor de R\$ 740.616,24, deverá ser analisada em autos próprios, como termo contratual.

Também merece análise em autos próprios a manutenção de permissão para exploração dos serviços públicos de transporte coletivo urbano, delegado de forma gratuita e sem prévia licitação, nos termos do Decreto Municipal nº 6031/05.

O Expediente TC-871/006/10 carece de instrução, porque foi protocolado nesta E.Corte após a elaboração do relatório de inspeção.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **BEBEDOURO, 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 mantenha especial atenção no controle das despesas do FUNDEB; elimine a pendência quanto ao recolhimento dos encargos sociais aos cooperados; proceda aos estudos necessários visando o aprimoramento dos planos orçamentários, bem como de sua execução na perseguição das metas fiscais e sociais estabelecidas; elimine o déficit financeiro existente; elimine eventuais inconsistências nos registros em geral; promova a cobrança de sua dívida ativa; cumpra o regramento imposto pela Lei 4320/64 no que tange às despesas por adiantamentos; cumpra as formalidades estabelecidas na Lei de Licitações e legislação correlata; abstenha-se da contratação de empresas para a revisão do DIPAM; obedeça a ordem cronológica de vencimentos; proceda ao rígido controle sobre os bens públicos; atenda ao princípio da transparência fiscal; e, atenda às recomendações e Instruções desta E.Corte, especialmente quanto ao envio de informações ao Sistema Audesp.

Proceda-se a abertura de **termos contratuais** para análise do ajuste de serviços médicos oftalmológicos por inexigibilidade e na manutenção da permissão para exploração dos serviços públicos de transporte coletivo.

Encaminhem-se o Expediente TC-871/006/10 à UR/6, para fins de instrução.

Arquivem-se os Expedientes TC-26675/026/09, TC-20129/026/09 e TC-2220/006/09.

Determino que as situações destacadas quanto à existência de investigação policial sobre o setor de licitações, bem como da Ação Direta de Inconstitucionalidade sobre as leis de criação dos cargos em comissão sejam objeto de anotação de sua posição e conclusões junto aos próximos relatórios de inspeção.

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