



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

SEGUNDA CÂMARA DE 16/08/11

ITEM Nº 93

PREFEITURA MUNICIPAL - CONTAS ANUAIS - PARECER

93 TC-000162/026/09

Prefeitura Municipal: Santa Gertrudes.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): João Carlos Vitte.

Advogado(s): Francisco Antônio Miranda Rodriguez, Adriana Albertino Rodrigues, Janaína Souza Cantarelli, Clayton Machado Valério da Silva e outros.

Acompanha(m): TC-000162/126/09 e Expediente(s): TC-001411/010/09.

Fiscalizada por: UR-10 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-10 - DSF-I.

RELATÓRIO

Em apreciação as **contas anuais do Prefeito de Santa Gertrudes, exercício de 2009**, auditadas pela Unidade Regional de Araras, que registra impropriedades às fls.61/62 do laudo técnico.

Após notificação (fls. 65), o responsável apresentou justificativas em relação aos seguintes itens:

Item 1 - PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA:

- O Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias não estabelecem, por programa de governo, custos estimados e metas físicas.

Sustenta que as peças foram elaboradas e aprovadas na gestão anterior; as adequações seriam inviáveis no curso do exercício porque demandariam mudanças profundas e ainda dependeriam de aprovação pela Câmara Municipal.

- A Lei Orçamentária Anual autoriza abertura de



créditos adicionais em 35%, percentual muito superior à inflação do período (4,1%).

Salienta inexistência de comparativo com índices de inflação para que o Executivo possa, dentro da autorização prevista na Lei Orçamentária Anual, efetuar ajustes em seu orçamento.

Item 2.1.2 - RENÚNCIA DE RECEITA

- Ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, em desacordo com o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esclarece que deixou de apresentar o estudo de impacto econômico financeiro na renúncia de receitas, porém foi realizado na propositura da Lei, conforme comprova o documento anexo; o montante renunciado (R\$ 432.038,48) seria compensado no exercício seguinte, com a aplicação do aumento do IPTU/Taxas.

Item 2.1.3 - DÍVIDA ATIVA:

- Percentual de recebimento é 3,79% inferior à média da UR-10.

Afirma que a Prefeitura não se manteve inerte. Afirma que adotou as providências possíveis e necessárias para cobrança dos contribuintes inadimplentes.

Item 2.1.4 - MULTAS DE TRÂNSITO:

- Despesas em desacordo com o artigo 320 da Lei 9503/97, falta de vinculação das receitas às despesas.

Atribui a falha ao equívoco na redação do histórico do empenho, uma vez que as botas de couro e os móveis de escritório foram efetivamente utilizados na manutenção da Segurança Pública.

Item 2.1.5 - CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - CIDE:

- A receita não foi aplicada, restando prejudicada o atendimento da Lei Federal nº 10336/2001.

Salienta que aplicou recursos em áreas passíveis de verbas oriundas do CIDE, porém deixou de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

contabilizar na conta própria; os investimentos ocorreram em 2010.

Item 2.1.6 - ROYALTIES:

- Ausência de conta específica para movimentação dos recursos, em desacordo com o artigo 8º da Lei Fiscal;
- Recursos vinculados sem aplicação, o que contraria o artigo 24 do Decreto Federal nº 01/1991.

A importância não foi utilizada para outro fim, mas transferida para conta específica no exercício de 2010.

Item 2.2.1 - APLICAÇÃO NO ENSINO:

- Glosas de despesas inelegíveis (mochilas escolares e restos a pagar pendentes de quitação até 31/01/2010).

Justifica a demora do pagamento, em face da necessidade de substituição do documento fiscal entregue com irregularidades; as mochilas foram efetivamente utilizadas pelos estudantes do ensino básico e objetivou a manutenção do ensino e preservação da saúde dos alunos no transporte adequado do material escolar.

- Utilização parcial da parcela diferida no primeiro trimestre de 2010, desatendendo ao § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

Imputa o atraso à demora da solicitação da Secretaria da Educação na aquisição dos materiais licitados em 2009, aplicados em 06/05/2010, conforme empenho 3094/2010.

Item 2.2.5.1 - ADIANTAMENTOS A AGENTES POLÍTICOS:

- Desatendimento à Lei Federal nº 4320/64; Lei Municipal nº 1008/84 (documentos precariamente preenchidos; ausência de parecer e análise aprovando os gastos).

Alega que equivocadamente foi realizado empenhamento aos agentes políticos, quando deveria ser ao servidor público; a falha foi regularizada no mês subsequente; as despesas foram efetivamente gastas



para suas finalidades, conforme documentação anexa.

Item 2.3.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

- O Balanço Orçamentário consolidado considera como receita as transferências dos duodécimos, o que distorce saldos no encerramento do exercício, em desatendimento aos princípios da transparência fiscal (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4.320, de 1964).

Item 2.3.2.1 - CONSISTÊNCIA ENTRE OS SISTEMAS ECONÔMICO E PATRIMONIAL:

- Diferença no saldo patrimonial de R\$416.947,24 entre o balanço apurado e o apresentado.

Esclarece que o sistema de contabilidade permite a emissão dos anexos com ou sem as transferências do duodécimo da Câmara Municipal; para fins de análise deve ser considerado o relatório sem a demonstração das transferências.

Item 2.4 - ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS:

- Expressivo percentual de 62% na abertura de créditos adicionais, demonstrando o precário planejamento orçamentário, em afronta ao Princípio da Responsabilidade Fiscal disposto no artigo 1º da Lei 101/00.

As alterações na ordem de R\$ 12.783.402,84 (29,65%), dentro do limite autorizado pela Lei 2182/2008, tiveram por finalidade o atendimento às necessidades prementes na adequação da execução orçamentária; o valor apurado pela auditoria teve por base relatórios com erros, ressalta a entrega do documento corrigido durante a inspeção.

Item 5 - CONTRATOS:

- Terceirização da merenda com valor unitário de R\$325,78, portanto acima da média da UR-10 que é de R\$281,56.

Contesta a metodologia utilizada para o cálculo do montante da despesa (os 183 alunos das creches, que possuem cardápio diferenciado e com mais refeições durante o dia, não foram considerados); a média



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

seria de R\$313,13 por estudante; o valor pago e o reajuste estão em conformidade ao contrato herdado da Administração anterior; promete esforços para elaboração de uma nova licitação, modernização do cardápio e diminuição dos custos.

Item 6 - ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS:

- Quebra da ordem cronológica decorrente de restos a pagar desde 2007; Prejudicada a análise simultânea em razão da falta de envio de informações pelo Sistema Audesp.

Justifica o atraso à falta de liberação dos recursos por parte da FUNASA (saldo da prestação de contas - R\$ 30.585,00); diz que providenciará o pagamento com receitas próprias; a falta de envio das informações decorreu por problemas enfrentados com o fornecedor do software de gestão, diante do qual providenciou reuniões e reclamações junto à empresa CSM.

Item 7.1.1. - CARGOS EM COMISSÃO:

- Cargos comissionados sem observância do disposto no artigo 37, V, da Constituição Federal.

Observa que os cargos foram considerados de confiança e, conseqüentemente, de livre nomeação, devido ao fato de possuírem como característica comum, a ligação direta com os Secretários Municipais.

Item 9 - TESOURARIA:

- Disponibilidades em banco privado.

Esclarece que uma instituição financeira da iniciativa privada venceu a Concorrência para a gestão da folha de pagamento; os recursos findavam o mês com saldo para suprir a folha de pagamento; adotará medidas para que o valor transite apenas nos dias de crédito a servidores.

Item 9.1 - BENS PATRIMONIAIS:

- Ausência de registros e controle ineficaz dos bens, em afronta aos artigos 94, 95 e 96 da Lei 4320/64.

Reconhece a ineficiência dos registros; noticia que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

está implantando sistema específico, bem como qualificando servidores para esse fim; realizou em 2010 inventários físicos de toda entidade municipal.

Item 14 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL:

- Reincidência de falhas apontadas em exercícios anteriores. Emissão de alertas em todos os bimestres de 2009 por falta de remessa de documentos.

Observa que os apontamentos já foram tratados nos itens específicos, registra que o Executivo se esforça ao máximo para atendimento das recomendações.

ITEM 15 - SISTEMA AUDESP:

- Ausência de entrega de documentos; divergências entre as informações do Audeps e peças contábeis; Desatendimento aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal n.º 4.320/64).

Conforme identificado pela fiscalização as peças contábeis refletem os resultados econômico, financeiro e orçamentário, entretanto buscará identificar as razões das transferências com divergências dos arquivos.

A Fiscalização apurou, ainda, os seguintes resultados:

APLICAÇÃO NO ENSINO	26,14%
DESPESAS COM FUNDEB	98,31%
MAGISTÉRIO - FUNDEB	66,52%
DESPESAS COM PESSOAL	50,04%
APLICAÇÃO NA SAÚDE	26,74%
SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO	3,65%

Assessoria Técnica, sob o aspecto econômico-financeiro (*fls.* 117/118), avalia que a situação das contas não mostra desequilíbrio, motivo porque opina pela emissão de parecer **favorável**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Referentemente à Educação, ATJ verifica que o município deu cumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal, bem assim ao artigo 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Contudo, apesar de despendido **98,31%** do FUNDEB no ano examinado, observa utilização parcial do saldo diferido do FUNDEB, no primeiro trimestre de 2010. Atesta que da parcela residual de R\$ 147.554,82, aplicou-se apenas R\$ 5.271,24, isto porque o "documento nº 7" do Anexo carreado pela defesa não comprovaria a respectiva aplicação e os valores, consignados, careceriam de prova de que não foram pagos à custa do FUNDEB, já auferido em 2010, contrariando o disposto no § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

A assessora que se manifestou às fls.121/125 atestou a regularidade de diversos aspectos. Porém, diante da insuficiente aplicação de recursos do FUNDEB, posiciona-se pela emissão de parecer prévio **desfavorável** às contas, no que é seguida pela Chefia da ATJ (fls. 126).

Por seu turno, SDG avalia como aceitáveis as justificativas em face das falhas apresentadas nos itens contratos e pessoal, nos demais entende que os apontamentos comportam relevamento com recomendações. Nada obstante, ante o descumprimento do § 2º do artigo 21 da Lei nº 11.494/07 opina pela emissão de parecer **desfavorável**, relativo às contas do exercício de 2009 do Prefeito de Santa Gertrudes.

Deferida vista, o interessado retirou cópia das manifestações dos órgãos técnicos e apresentou memorial (expediente TC-16723/026/11).

Argumenta que a suposta falta de aplicação da totalidade do saldo residual dos recursos do Fundeb, no primeiro trimestre do exercício seguinte, não é causa de rejeição das contas e para tanto cita decisões (TC-1640/026/08,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

TC-2035/026/08, TC-1583/026/08, TC-1942/026/08, TC-1875/026/08) em que esse Tribunal considerou a falha relevável, em face da aplicação de índice superior a 95%.

Afirma inexistente qualquer dano efetivo, pois o saldo do Fundeb/2009, utilizado para pagamento de despesas até 06/05/2010, conforme consta da planilha, documentos das Despesas (Notas de Liquidação da Despesa, Notas de Empenho, Notas Fiscais e Pagamentos) e conciliação bancária do saldo residual do Fundeb de 2009, evidenciaria a falta de empenhamento/pagamento à conta dos recursos recebidos deste Fundo em 2010.

O presente processo constou dos trabalhos da Segunda Câmara de 24.05.11 ocasião em que foi retirado da pauta para os fins do disposto no artigo 105, I do Regimento Interno.

Posteriormente, o Responsável apresentou "adendo aos memoriais" (expediente TC-020826/026/11). Argumenta, em síntese, que *"após detalhada análise das despesas da educação realizada no exercício de 2009, foi possível verificar que a Prefeitura Municipal de Santa Gertrudes promoveu o pagamento de despesas com RECURSOS PRÓPRIOS DO ENSINO, quando na verdade deveriam ser custeados pelos RECURSOS DO FUNDEB"*.

Sustenta que os gastos no montante de R\$ 147.554,82 vinculados ao FUNDEB devem ser abatidos das despesas com recursos próprios e consequentemente lançados como dispêndios dos 40% do FUNDEB.

Assim, após os ajustes necessários, sustenta que o município aplicou 25,65% das receitas de impostos e transferências, bem como despendeu 100% dos recursos recebidos do FUNDEB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

SDG (fls.199/202) anota ser frágil a alegação quanto a equívocos na contabilização entre as contas supridas com recursos próprios e do Fundeb, além de ofensiva aos princípios da transparência fiscal e da consistência das peças contábeis.

Nada obstante, expôs que ficaria ao critério do Relator a aplicação do posicionamento estabelecido no TC-1904/026/08¹, posto que a municipalidade deixou de investir R\$ 142.283,58 dos recursos do Fundeb mas, por outro lado, aplicou R\$ 345.953,79 além do mínimo constitucional. Diz, ainda, que a matéria em face das sucessivas discussões plenárias recebeu tratamento na Deliberação TC-A nº 24.468/026/11, publicada no Diário Oficial de 28 de julho de 2011. Conclui pela emissão de parecer **favorável**.

Subsidiaram os presentes autos o seguinte expediente:

TC-01411/010/09 - A União Nacional dos Servidores Públicos Civil do Brasil - UNSP comunica possíveis irregularidades no recolhimento da contribuição sindical pelo município de Santa Gertrudes. A matéria foi objeto de comentários no item 11 do relatório.

Pareceres dos três últimos exercícios:

Exercício de 2006 TC-3031/026/06-Parecer favorável
Exercício de 2007 TC-2168/026/07-Parecer favorável
Exercício de 2008 TC-1697/026/08-Parecer favorável

É o relatório.

GCECR
MTM

¹ Contas da Prefeitura de Tarabai, exercício de 2008, Relator: Conselheiro Fulvio Julião Biazzi;



VOTO

APLICAÇÃO NO ENSINO	26,14%
DESPESAS COM FUNDEB	98,31%
MAGISTÉRIO – FUNDEB	66,52%
DESPESAS COM PESSOAL	50,04%
APLICAÇÃO NA SAÚDE	26,74%
SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO	3,65%

Preliminarmente, destaque-se que o percentual aplicado na saúde (26,74%) atendeu ao mínimo estabelecido no artigo 77, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como as despesas com peçoal e reflexos (50,04%) apresentam-se de acordo com o disposto no artigo 20, inciso III, letra "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Repassees ao Legislativo obedeceram ao limite disposto no artigo 29-A da C.F.

Laudo técnico indica que o município não recebeu mapas de precatórios do Tribunal de Justiça, tampouco ofícios requisitórios da Justiça do Trabalho. Demais, o débito relativo às reclamações trabalhistas foi objeto de renegociações² e, conforme assinala SDG, sobre tal dívida *"incide os ditames introduzidos pela E.C. 62/09, que modificou o regramento acerca de todos os títulos judiciais, abrangendo os constituídos antes e depois de sua vigência, lembrando que estão excetuados os precatórios de pouco valor"*.

² O Demonstrativo da Dívida Fundada às fls. 144/145 do Anexo I registra dívidas relativas a processos oriundos de reclamações trabalhistas, parceladas judicialmente, com deságio do montante devido e prorrogação para pagamento até 2012, conforme declaração emitida pela Procuradoria Jurídica do Município;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

O relatório aponta, ainda, a ocorrência de superávit orçamentário na ordem de **3,65%** (R\$1.574.224,93). O resultado financeiro apresentou aumento de **39,16%** em relação ao exercício anterior (2008 = R\$ 4.083.280,73, 2009 = R\$ 5.682.410,60); demais, o relatório indica acréscimo da situação patrimonial em vista do superávit econômico verificado³.

Contudo, a expressiva abertura de créditos adicionais (R\$ 23.620.754,54) e alterações orçamentárias na ordem de R\$ 12.783.402,84 (29,65% da receita efetivamente arrecadada) indicam precário planejamento orçamentário, motivo porque a fiscalização competente, mediante ofício, recomendará ao Prefeito que aperfeiçoe as peças de planejamento.

Investimento na manutenção e desenvolvimento do ensino correspondeu a **26,14%** das receitas provenientes de impostos; os investimentos no magistério com recursos do FUNDEB foram contemplados com **66,52%**, cumprindo-se o artigo 60, inciso XII, do ADCT da Constituição Federal⁴.

³ Resultados	2008	2009
Econômico	R\$ 9.372.256,69	R\$ 4.142.038,88
Patrimonial	R\$ 34.116.289,27	R\$ 38.675.275,39

⁴ Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condignas dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006).

(...)

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Apesar do satisfatório atendimento aos requisitos acima citados, a Fiscalização (fl.22/24) atesta que o Município empenhou durante o exercício o equivalente a **98,31%** dos recursos recebidos do FUNDEB e no 1º trimestre de 2010 não teria dado adequado destino à parcela diferida, caracterizando-se, assim, a hipótese de deficiente aplicação dos recursos oriundos do FUNDEB no período a que se refere o artigo 21, § 2º, da Lei n. 11.494/07, conforme a seguir demonstrado:

Recursos do FUNDEB + rendimentos financeiros	8.738.823,40	100%
Despesas empenhadas no Magistério	5.813.331,66	66,52%
Demais despesas	2.777.936,92	31,79%
Montante aplicado até 31-12-09	8.591.268,58	98,31%
Saldo em 31.12.2009	147.554,82	1,69%
Empenhado no 1º trimestre	5.271,24	0,01%
Saldo do FUNDEB não empenhado e não pago até o 1º trimestre/09	142.283,58	1,68%

Nada obstante, a impropriedade que poderia motivar a rejeição das presentes contas pode, excepcionalmente, ser relevada, haja vista o investimento, pelo município, além do mínimo constitucional (R\$ 345.953,79), montante superior à deficiência constatada no Fundeb (R\$ 142.283,58) e, nos termos da Deliberação TC-A nº 24.468/026/11⁵

destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53)

⁵ DELIBERAÇÃO

(TC-A-024468/026/11)

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, e na conformidade do artigo 114, inciso II, letra "c", do Regimento Interno desta Corte;

Considerando o disposto no artigo 212 da Constituição Federal, que determina a aplicação, pelos Municípios, de no mínimo 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino;

Considerando o disposto no artigo 21 na Lei Federal nº 11.494/07, que determina a aplicação dos recursos do FUNDEB



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

publicada no DOE de 28 de julho de 2011, tal compensação será admitida até o exame das contas do exercício de 2010, a partir da qual não mais será aceita qualquer forma de integralizar as aplicações do Fundeb que não tenham guardado rigorosa observância às disposições do artigo 21, § 2º, da Lei federal nº 11.494/07, ainda que excedido o piso do artigo 212 da Constituição Federal.

Relativamente às anotações constantes no item contratos (*terceirização da merenda por valor acima da média da região*), correspondentes

no exercício financeiro em que lhes forem creditados, ressalvada à permissão para aplicação de até 5% no 1º trimestre do exercício seguinte;

Considerando tratar-se de recursos oriundos de fontes distintas, cujas despesas devam ser contabilizadas em dotações orçamentárias específicas em atendimento ao artigo 72 da Lei Federal nº 4.320/64;

Considerando que o posterior remanejamento de despesas efetivamente empenhadas em determinada dotação fere o princípio contábil da oportunidade, bem como o necessário planejamento orçamentário;

Considerando que o não atendimento aos limites legais importa em falha grave que repercute no exame das contas anuais;

Considerando, finalmente, recentes decisões deste Tribunal relativas a contas municipais do exercício 2009 e pedidos de reexame do exercício 2008, que excepcionalmente admitiram o remanejamento do valor excedente aplicado no ensino global para cômputo na insuficiente aplicação dos recursos do FUNDEB, e com vistas a preservar a segurança jurídica,

Faz saber que, a partir das contas anuais de 2011, não mais será admitida qualquer forma de integralizar as aplicações do FUNDEB que não tenham guardado rigorosa observância às disposições do artigo 21, § 2º, da Lei federal n. 11.494/07, ainda que excedido o piso do artigo 212 da Constituição Federal.

Publique-se.

São Paulo, 20 de julho de 2011.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA

Presidente

EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Conselheiro Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

justificativas podem ser aceitas, especialmente diante das providências anunciadas.

Os óbices apontados no item 2.2.5.1 - "*Adiantamentos a Agentes Políticos*" merecem relevamento com recomendações no sentido de que, doravante, o atual Responsável cumpra o estabelecido na Deliberação TC-A 42975/026/08, de 03/12/08, impondo-se, em concomitância, a demonstração objetiva da finalidade de eventuais deslocamentos, com a devida atenção para que não se destine a viagens de cunho político-partidárias e controle de forma efetiva a prestação de contas das despesas que devem possuir a comprovação do interesse público.

Impropriedades apontadas nos itens 2.1.2 (*Renúncia de Receita*); 2.1.4 (*Multas de Trânsito*); 2.1.5 (*CIDE*); 2.1.6 (*Royalties*); 6 (*Ordem Cronológica de Pagamentos*); 7.1.1 (*Cargos em Comissão*); 9 (*Tesouraria*); 9.1 (*Bens Patrimoniais*); 14 (*Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal*) e 15 (*Sistema Audesp*) comportam relevamento, especialmente diante das regularizações noticiadas, que deverão constituir objeto de exame em próxima fiscalização no município.

Nesse contexto, acolho manifestação da SDG e VOTO pela emissão de **Parecer favorável às contas do Prefeito de Santa Gertrudes, exercício de 2009**, excetuando-se os atos porventura pendentes de apreciação.

GCECR
MTM