



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

14-08-12

CFA

=====

74 TC-002408/026/10

Prefeitura Municipal: Anhembi.

Exercício: 2010.

Prefeito: Ruy Ferreira de Souza.

Acompanha: TC-000166/010/10.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ANHEMBI**, exercício de 2010.

1.2 O relatório da inspeção *in loco*, pela Fiscalização da Unidade Regional de Araras, apontou (fls. 16/76):

a) Planejamento das Políticas Públicas (fls. 17/19) - Autorização ao Executivo para suplementar o orçamento até o valor correspondente a 20% da despesa orçada, bem como para transpor, remanejar ou transferir recursos dentro da mesma categoria de programação.

b) Índices de Desempenho Operacional (fls. 19/22) - Área de saúde: taxas de mortalidade da população entre 15 e 34 anos e de mães adolescentes superiores aos da região e do Estado. Área da educação: embora atingidas as metas previstas, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), nos anos finais do ensino fundamental, permaneceu 0,9 pontos abaixo dos obtidos nos iniciais, revelando defasagem quanto à agregação de conhecimento no período final do ciclo (de 5,5 ao final dos anos iniciais para 4,6 dos anos finais).

c) Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS (fls. 22/23) - Perda de uma posição no quesito "escolaridade" e de dezoito no quesito "riqueza".

d) Avaliação dos Programas Governamentais (fls. 23/25) - 8,57% dos programas e 3,84% das ações priorizados na Lei Orçamentária Anual (LOA) não atingiram as metas e indicadores previstos; inúmeras ações tiveram meta zerada.

e) Capacidade de Pagamento com Recursos do Ativo Disponível e Créditos de Curto Prazo (fls. 29/30) - A Fiscalização excluiu do ativo financeiro R\$287.640,03, porque incorretos os lançamentos em 2008, eis que tiveram reflexos em 2009 e 2010. A Prefeitura não tem créditos de convênios lançados nesta conta patrimonial, indicando que o valor contabilizado não corresponde à realidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

f) Fiscalização das Receitas (fls. 36/37) - Diferença relevante entre o valor informado como FUNDEB enviado (Governo Estadual, R\$2.414.924,57) e o contabilizado (R\$3.211.582,66).

g) Fidedignidade dos Dados Contábeis (fls. 37/38) - Diferença, no balanço orçamentário, de R\$3.000,00 em relação à dotação atualizada.

h) Meta de Resultado Primário (fls. 40/41) - Meta inferior à estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

i) Despesas com Ensino (fls. 43/48) - O Município utilizou todo o FUNDEB recebido. No entanto, excluídas, pela Fiscalização, despesas não computáveis, o investimento correspondeu a apenas 93,15% do repasse total, descumprindo o artigo 21 da Lei n. 11.494/07.

j) Multas de Trânsito (fl. 51) - Descumprimento do artigo 320 da Lei n. 9.503/97, permanecendo todo o valor arrecadado em conta específica.

k) Receitas de Royalties e sua Aplicação (fls. 52/54) - Dos *royalties* do petróleo, xisto betuminoso e gás natural, R\$29.509,04 (53,72% da disponibilidade total, de R\$54.930,55) não foram despendidos em programas relacionados com o artigo 24 do Decreto n. 1/91. Dos *royalties* de recursos hídricos para geração de energia, R\$ 27.728,41 (3,59% da disponibilidade total, de R\$772.140,17) foram indevidamente gastos em serviço da dívida, contrariando o artigo 8º da Lei n. 7990/89. Inúmeras transferências para contas de recursos próprios da Educação (R\$13.613,73), movimento (R\$50.000,00 e R\$24.000,00), FPM (R\$17.910,18), convênio rodeio contrapartida (R\$5.000,00), cheque para Ministério da Saúde (R\$13.683,78), contrapartida de construção de creche (R\$113.252,48), restos a pagar de 2009 já excluídos do ensino, conta convênio pá-carregadeira (contrapartida, R\$30.000,00). A Fiscalização não pode apurar se as transferências custearam gastos com pessoal e serviço da dívida, vedados pelo artigo 8º da Lei n. 7990/89.

l) Despesas com Precatórios (fls. 54/56) - O Executivo não inseriu na LOA dotação suficiente para pagar precatórios. Inicialmente fixou para sentenças judiciais dotação de apenas R\$10.000,00, descumprindo o artigo 100, § 5º, da Constituição. Depois, suplementou dotações de R\$ 259.000,00. Falta de controle das inscrições e pagamentos de precatórios nas contas específicas do AUDESP.

m) Outras Despesas (fls. 57/58) - Compras individuais inferiores à alçada de licitação, totalizando valor (R\$349.136,85) que exigia licitação e descumprindo o artigo 37, XXI, da Constituição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

n) Tesouraria (fls. 58/60) - Procedimentos que podem comprometer o controle interno. Ausência de segregação de funções. Divergência com as informações prestadas ao Sistema AUDESP.

o) Dispensas/Inexigibilidades de Licitações (fl. 61) - Utilização de ata de registro de preços do Governo Federal para dispensar licitação, sem amparo legal.

p) Execução Contratual (fls. 62/63) - Divergências entre itens licitados e executados.

q) Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos (fl. 64) - Inexistência.

r) Quadro de Pessoal (fls. 68/69) - Nos Departamentos de Administração e Finanças, 72,9% dos servidores ocupam cargos em comissão.

s) Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 70/71) - Descumprimento.

1.3 Acompanha os autos o expediente TC-0166/010/10. Trata-se de parecer da Assessoria Jurídica, aprovado pelo Prefeito, sobre operação de crédito de R\$1.050.000,00 através do Banco do Brasil, para aquisição de veículos e máquinas, no âmbito do PROVIAS. O contrato foi celebrado em 15-06-10, no valor de R\$ 998.000,00 (caminhão basculante, R\$203.000,00; pá-carregadeira, R\$277.000,00; máquina motoniveladora, R\$518.000,00), decorrente do pregão 16/10, no total de R\$998.000,00. O endividamento está inscrito no balanço patrimonial do Município (fls. 438/459, Anexo II).

1.4 O Prefeito ofereceu defesa e documentos (fls. 86/197), sustentando:

a) Planejamento das Políticas Públicas - Não há previsão na lei de limite para a autorização de abertura de créditos suplementares; basta que haja autorização por lei, o que ocorreu. Não há nenhuma impropriedade.

b) Índices de Desempenho Operacional - A Fiscalização não indicou a que período se referem as taxas que apresentou, circunstância importante para avaliar os motivos do seu crescimento. Assim, o registro deve ser relevado. Quanto ao índice IDEB e ao IPRS, é certo que a Administração tem buscado aprimorar suas ações para que os índices possam superar as metas.

c) Avaliação dos Programas Governamentais - A própria Fiscalização mostra que os percentuais atingidos estão muito próximos das metas, demonstrando que a Administração vem procurando cumprir o planejamento.

d) Capacidade de Pagamento com Recursos do Ativo Disponível e Créditos de Curto Prazo - A Fiscalização



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

tem razão. Os ajustes contábeis necessários já foram realizados, regularizando a distorção.

e) Fiscalização das Receitas - Não há diferença quanto aos valores recebidos do FUNDEB. No final de 2009, o Município assumiu novos alunos da rede estadual. Os repasses correspondentes foram feitos pela Secretaria Estadual da Educação, conforme termo de convênio e extrato bancário da conta.

f) Fidedignidade dos Dados Contábeis - A diferença no balanço orçamentário decorreu de problemas técnicos de armazenamento de dados, diante das constantes atualizações do sistema da Prefeitura e do AUDESP. Os dados do balanço estão de acordo com o Anexo da Lei n. 4320/64.

g) Meta de Resultado Primário - A Fiscalização tem razão. Apesar de a LDO e a LOA caminharem juntas, há um lapso de tempo na apresentação de uma e outra. A elaboração de cada uma considera o momento em que ocorre. O Município vem aprimorando ano a ano suas peças de planejamento, para que representem a sua realidade. A falha não causou prejuízo ao erário, pois os resultados orçamentário e financeiro foram favoráveis.

h) Despesas com o Ensino - A defesa concorda, em parte, com exclusões de despesas, concernentes aos salários de fonoaudiólogo (R\$18.006,67) e encargos (R\$ 5.402,00), somando R\$23.408,67. Discorda da exclusão dos salários e encargos do Chefe do Setor de Alimentação, totalizando R\$33.018,19 (fichas financeiras anexas), porque exerce funções vinculadas ao controle, preparo e distribuição da merenda escolar. Essas despesas têm sido admitidas; o valor deve permanecer no cálculo, definindo investimento no ensino de 28,18%. Discordou, também, da exclusão de R\$264.000,00 da aplicação dos recursos do FUNDEB; como constatou a Fiscalização, o ônibus foi utilizado durante setembro com destino a UNESP/Faculdades e para Evangélicos/Igreja. Caso mantida a exclusão do valor de aquisição do veículo, pede a compensação de R\$ 221.623,35, referentes à diferença a maior aplicada no ensino, em relação ao mínimo exigido pelo artigo 212 da Constituição, nos termos da Deliberação TCA-24468/026/11, que proíbe a prática apenas a partir de 2011.

i) Multas de Trânsito - A Fiscalização tem razão. Mas a quantia é pequena (R\$9.167,63), sendo necessário valor maior para planejar e executar os serviços de sinalização de trânsito a que se destinam os recursos.

j) Receitas de Royalties e sua Aplicação - As transferências foram feitas em situação específica. Como Anhembi não dispunha, em 2010, de agência ou posto, do Banco do Brasil ou da Caixa Federal, em alguns momentos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

houve necessidade dessas transferências, o que não significa que os recursos foram utilizados incorretamente. Já foram tomadas providências corretivas. A ocorrência não macula as contas.

k) Despesas com Precatórios - O orçamento inicial realmente não previu o valor total dos precatórios a pagar. Disso não resultou prejuízo ou descumprimento da lei. Atenta às suas obrigações, a Administração honrou seus compromissos. O apontamento deve ser relevado.

l) Outras Despesas - As aquisições foram realizadas na medida das necessidades e, mesmo não havendo formal licitação, porque dispensada, sempre foram precedidas de cotações. As peças de veículos foram adquiridas para atender os diversos Departamentos da Administração, em datas diversas e na medida da necessidade. O mesmo ocorreu com as aquisições de pneus, junto à EMPRESA LICÃO PNEUS LTDA. ME, no total de R\$ 57.871,00, não precedidas de licitação formal.

m) Tesouraria - Ciente dos apontamentos da Fiscalização, o Executivo tomou providências imediatas para as correções necessárias e para criar mecanismos eficientes para segurança das movimentações financeiras.

n) Dispensas/Inexigibilidades de Licitações - Não cabe falar em dispensa ou inexigibilidade de licitação, mas em adesão a ata de registro de preços realizada por órgão federal, procedimento adotado pelos menores municípios do País, com apoio em norma federal.

o) Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos - Quanto ao saneamento básico, o Município mantém convênio com a Secretaria Estadual de Saneamento e Recursos Hídricos, objetivando elaborar o Plano (doc. anexo); o Decreto federal n. 7217/10 prescreve que o prazo para aprovação do Plano é 31-12-13. O Município está adotando providências para elaborar o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

p) Quadro de Pessoal - Não há exageros em nomeações para cargos em comissão de pessoas estranhas ao quadro. Em funções essenciais, os cargos em comissão estão ocupados por funcionários concursados, experientes e conhecedores dos trâmites administrativos. Todos os cargos em comissão foram criados por lei e são destinados à direção, chefia e assessoramento.

q) Instruções e Recomendações do Tribunal - Eventuais falhas decorrem de erros formais e da carência de servidores habilitados para observar todas as regras da gestão pública. A máquina administrativa vem sendo progressivamente fortalecida com equipamentos e servidores,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

para que os trabalhos sejam desenvolvidos de acordo com os preceitos legais.

A defesa silenciou sobre o tópico "Execução Contratual".

1.5 O Setor de Cálculos da Assessoria Técnica (fls. 198/202), considerando precedentes desta Corte, acolheu as despesas com o Chefe de Merenda Escolar e propôs a reintegração do valor de R\$33.018,19 no cálculo do ensino. No tocante às despesas com veículo de transporte escolar acompanhou o entendimento da Fiscalização, pois nos documentos oferecidos pela Prefeitura (transportes e rotas efetuadas em 2010) não constou que o ônibus de placas DKI-1012 tenha sido utilizado no transporte de alunos. Refeitos os cálculos, concluiu que a aplicação global no ensino foi de 27,79%, as despesas com profissionais do magistério de 61,47% e o total dos recursos oriundos do FUNDEB no exercício de 93,15%. Aduziu que o valor investido no ensino com recursos próprios, além do mínimo fixado pelo artigo 212 da Constituição, supera a parcela de recurso oriundos do FUNDEB não aplicada no exercício.

A Unidade de Economia (fls. 203/204) destacou que o resultado da execução orçamentária foi positivo (5,24%, R\$1.202.739,12). Também realçou que a situação financeira do Município apresentou, ao final do exercício, melhora da capacidade de pagamento com recursos de curto prazo em relação ao passivo financeiro. Apontou que o resultado econômico também foi positivo em R\$6.843.714,23, maior que o superávit do ano anterior, melhorando a situação patrimonial do Município. Opinou pela aprovação das contas.

A Unidade Jurídica (fls. 205/209) e a Chefia do órgão técnico (fl. 210) também concluíram pela emissão de parecer favorável. Mereceu realce o fato de que o Setor de Cálculos indicou que a Prefeitura aplicou 27,79% da receita de impostos no ensino e 61,74% no pagamento dos profissionais do magistério. No que diz respeito a insuficiente aplicação de 93,15% de recursos do FUNDEB, reforçou a conclusão da assessoria especializada de que deve ser aplicado o critério aludido na Deliberação publicada no DOE de 28-07-11 (TC-A-24468/026/11). Em relação às demais impropriedades, entendeu que ou foram sanadas pelas medidas adotadas, ou são formais, passíveis de relevação, sem gravidade para comprometer as contas.

1.6 Pareceres anteriores:

2007: favorável, com recomendações (TC-2016/026/07, publicado em 23-04-09).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2008: favorável, com recomendações e formação de autos apartados (TC-1545/026/08, publicado em 24-12-09).

2009: favorável, com recomendações (TC-000010/026/09, publicado em 01-09-11).

2. VOTO

2.1 Os autos informam que o Município aplicou no ensino 27,7%¹ das receitas de impostos, atendendo ao artigo 212 da Constituição; também cumpriu o artigo 60, XII, do ADCT-CF, investindo 61,4% dos recursos do FUNDEB na remuneração do Magistério na educação básica.

De outra parte, quadro² elaborado pela Assessoria Técnica especializada (fl. 201) mostra que —já ponderado o tratamento que a jurisprudência da Corte tem dado às despesas com os responsáveis pela merenda escolar— o valor total dos recursos próprios do Município investidos no ensino durante o exercício superou a exigência mínima do artigo 212 da Constituição em R\$371.249,27. Essa quantia supera o valor da insuficiência de investimentos dos recursos oriundos do FUNDEB no exercício, que foi de R\$220.696,72. A hipótese enseja, portanto, aplicação da Deliberação TC-A-024468/026/11, segundo a qual no exercício em exame é excepcionalmente admitido, no cálculo dos investimentos no ensino, o remanejamento do valor excedente aplicado no ensino global para cômputo na insuficiente aplicação dos recursos do FUNDEB. Por outras palavras, nesse período a jurisprudência desta Corte³ admite compensar a parcela não aplicada no FUNDEB com o excesso de investimento no ensino global - recursos próprios. Assim, estão atendidas também as exigências da Lei n. 11.292/09; a insuficiência da aplicação do FUNDEB no exercício

¹ Cf. demonstrado pelo Setor de Cálculos.

² Recursos Próprios
Valor das despesas empenhadas R\$3.744.877,00
(-) Receitas de Impostos 25% R\$3.373.627,73
= **parcela aplicada acima do mínimo** R\$ 371.249,27

Recursos do FUNDEB
Receitas do FUNDEB R\$3.220.378,71
(-) Valor das despesas empenhadas R\$2.999.681,99
= **parcela aplicada a menor** R\$ 220.696,72

³ TC-000529/026/09, TC-000254/026/09, TC-001688/026/08, TC-000147/026/09, TC-000611/026/09, TC-000359/026/09, TC-000401/026/09, TC-001612/026/08, TC-001661/026/08, TC-001775/026/08, TC-001904/026/08, TC-001965/026/08, TC-002047/026/08 e TC-2839/026/10.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

(R\$220.696,72) é inferior ao excedente do investimento de recursos próprios na manutenção e desenvolvimento do ensino, consoante previsto no artigo 212 da Constituição (R\$371.249,27), sendo possível a compensação, excepcionalmente acolhida nesse exercício. Cabe, porém, recomendar ao Senhor Prefeito que adote medidas para que o valor de R\$220.696,72 seja reconduzido à conta vinculada e que mantenha controle adequado das despesas com recursos do FUNDEB, já que eles têm destinação própria e devem guardar controle de aplicação distinta, como prescreve o artigo 50 da LRF.

Ainda no que concerne às despesas com o Ensino, a exclusão referente aos gastos com ônibus não impediu o cumprimento dos limites mínimos exigidos pela Constituição e pela legislação de regência.

2.2 O Município cumpriu, no exercício, outros limites relevantes de despesas, fixados ou previstos na Constituição. Às ações e serviços da saúde, dedicou 23,9% da receita de impostos, superando o mínimo imposto pelo artigo 77, III, do ADCT-CF (fls. 49/51). As despesas com pessoal corresponderam a 46,6% das receitas correntes, atendendo o artigo 20, III, "b", da LRF (fls. 42/43).

A receita prevista foi de R\$18.405.750,00, a realizada de R\$19.747.311,44 e a receita corrente líquida de R\$17.527.882,70.

O exercício apresentou superávit orçamentário de 5,2% e, em 2009, déficit de 13%⁴ (fls. 27 e 214). O resultado financeiro⁵ apresentou superávit de R\$ 1.464.330,52 e, em 2009, de R\$260.543,09. O estoque de restos a pagar foi de R\$ 1.730.350,91, menor que o de 2009, de R\$2.445.177,64 (fl. 34). O estoque da dívida ativa foi de R\$859.655,62 e, em 2009, de R\$518.356,28 (fl. 32).

O Prefeito recebeu subsídios nos limites das normas de regência e o Vice Prefeito optou pela remuneração do emprego de Diretor do Departamento de Agricultura (fl. 57).

⁴ "Déficit suportado pelo superávit financeiro obtido no exercício anterior".

⁵ Dados de fl.29 do relatório da Fiscalização:

SITUAÇÃO FINANCEIRA			
	Ativo Financeiro R\$	Passivo Financeiro R\$	Resultado R\$
2009	2.762.712,46	2.502.169,37	260.543,09
2010	3.256.318,13	1.791.987,61	1.464.330,52



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2.3 No que concerne às demais questões apontadas no relatório da Fiscalização, meu voto exclui a crítica referente à "Fiscalização das Receitas", à vista da peculiar situação da específica situação referida na defesa.

Já as demais falhas estão bem caracterizadas no relatório de fiscalização e não foram afastadas pela defesa. Ao contrário, muitas foram admitidas pela defesa, que mais se estendeu sobre os motivos pelos quais ocorreram, inclusive as dificuldades de pequenos municípios em contar com melhor estruturação técnica, bem como sobre medidas corretivas já adotadas ou planejadas. Mas elas não formam, por sua natureza e quantidade, conjunto suficiente para comprometer as contas. Preponderam questões pontuais, sem repercussão relevante. Elas implicam, apenas, ressalvas e recomendações.

2.4 Nos termos das Instruções deste Tribunal, os repasses ao terceiro setor estão sendo analisados em processo específico (fl. 66).

Também em processos próprios foram tratadas as admissões de servidores, em decorrência de concurso público e contratação por prazo determinado (fl. 68).

2.5 O expediente anexo TC-0166/010/10 e o acessório, também anexo, TC-2408/126/10 (acompanhamento da gestão fiscal), tratam de assuntos abordados no relatório da equipe técnica e serviram de subsídios para o exame das contas.

Devem, portanto, permanecer apensados a estes autos.

2.6 Diante do exposto, acolho os pronunciamentos da Assessoria Técnica e de SDG e voto pela emissão de parecer favorável a aprovação das contas, com ressalvas das falhas subsistentes nos itens "Planejamento das Políticas Públicas", "Índices de Desempenho Operacional", "Índice Paulista de Responsabilidade Social", "Avaliação dos Programas Governamentais", "Capacidade de Pagamento com Recursos do Ativo Disponível e Créditos de Curto Prazo", "Fidedignidade dos Dados Contábeis", "Meta de Resultado Primário", "Despesas com Ensino", "Multas de Trânsito", "Receitas de *Royalties* e sua Aplicação", "Despesas com Precatórios", "Outras Despesas", "Tesouraria", "Dispensas/Inexigibilidades de Licitações", "Execução Contratual", "Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos", "Quadro de Pessoal" e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

"Instruções e Recomendações do Tribunal", cuja efetiva regularização recomendo.

Determino, que o expediente TC-0166/010/10 e o acessório TC-2408/126/10, permaneçam apensados a estes autos.

2.7 Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 14 de agosto de 2012.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO