



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



**PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 05/03/13**

75 TC-001040/026/11

**Prefeitura Municipal:** São João das Duas Pontes.

**Exercício:** 2011.

**Prefeito(s):** Nilza Bozeli Cezare.

**Acompanha(m):** TC-001040/126/11 e Expediente(s): TC-000314/026/12 e TC-032696/026/12.

**Fiscalizada por:** UR-11 - DSF-II.

**Fiscalização atual:** UR-11 - DSF-II.

## **1. RELATÓRIO**

**1.1.** Em apreciação, as contas anuais atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DAS DUAS PONTES.

**1.2.** A conclusão do laudo de fiscalização, elaborado pela Unidade Regional de Fernandópolis, apresentou, em síntese, ressalvas aos seguintes aspectos:

- a. PLANEJAMENTO** - a LOA contém, em seu artigo 4º, inciso I, a autorização de 20% para abertura de créditos suplementares, além da previsão inflacionária do período; ações e programas inseridos na LOA que não foram executados ou executados parcialmente;
- b. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL** - resultado financeiro deficitário em R\$ 370.454,95;
- c. FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS** - divergências entre os valores contabilizados e os informados em sites oficiais, com relação à receita oriunda do IPI;
- d. ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL** - o importe de R\$ 56.909,26 foi destinado ao Regime Próprio de Previdência para pagamento de acordo de parcelamento de débitos. Todavia, a transferência de tais recursos depende de lei específica, conforme prescreve o artigo 44 da Lei Complementar nº 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>1</sup>, o que não ocorreu - ainda que se considere que a amortização de dívida

---

<sup>1</sup> Artigo 44 - É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores municipais.



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



solicita uma despesa de capital, inobstante a origem do débito seja um gasto corrente, há que se ponderar que os juros e demais encargos necessitam, sim, de lei específica, eis que tais despesas caracterizam-se como gastos correntes -, e, do valor destinado ao Regime Próprio de Previdência, a importância de R\$ 47.116,29 refere-se ao principal da dívida, enquanto a importância de R\$ 9.792,97 equivale à soma de juros e demais encargos;

**e. ENCARGOS SOCIAIS** - Compensação de contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social ainda pendente de homologação por parte do órgão competente - no exercício de 2011, foi compensado o valor de R\$ 90.070,34 do total a recolher de R\$ 114.114,95; relativamente à Previdência Própria do Município, não foi recolhida a competência de janeiro/2011, a qual foi objeto de parcelamento em 2011, que contemplou os débitos pertinentes ao período de novembro/2010 a janeiro/2011 incluindo 13º salário dos respectivos meses; o valor parcelado foi de R\$ 164.516,02 - a título exemplificativo, a fiscalização encartou cópia de guias de recolhimento, cujo valor, somente com multas e atualização monetária, atingiu o importe de R\$ 10.240,70; sucessivos parcelamentos junto ao Regime Próprio de Previdência, caracterizando o adiamento de despesas e comprometendo orçamentos futuros, além de contribuir para a inviabilidade do regime de previdência local;

**f. DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA A ANÁLISE** - **Adiantamentos:** na amostragem de 3 processos que variaram de R\$1.500,00 a R\$3.000,00, a fiscalização detectou as seguintes falhas: a) os objetivos para a concessão não foram evidenciados, bem como não há informações acerca das demais pessoas que participaram da viagem; b) documentos comprobatórios dos gastos trazem informações genéricas como "despesas"; c) embora conste documento relativo à análise do responsável pelo Controle Interno, o mesmo não contém a sua assinatura; d) inexistente relatório circunstanciado dos objetivos e das atividades realizadas nos destinos visitados; **Despesas sem liquidação:** a municipalidade não adota os procedimentos previstos no artigo 63 da Lei Federal 4.320/64 acerca das três fases da despesa (empenho, liquidação e pagamento), eis que os documentos comprobatórios dos gastos realizados não apresentam os devidos atestados de recebimento do material ou do serviço prestado, a fim de evidenciar sua efetiva liquidação (2ª fase);



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



**g. LICITAÇÕES - Convite nº 014/2011** - aquisição de medicamentos de uso contínuo de forma parcelada, no total de R\$40.293,63; Do Julgamento - estabelece o item 7.1 do edital que o licitante vencedor será aquele com proposta de menor preço global, todavia, por se tratar de licitação para aquisição de medicamentos, o critério para julgamento deveria ser o de *menor preço por item* ou o de *menor preço por lote*, tendo em vista o número de itens licitados (225), isto a fim de buscar maior vantagem para a Municipalidade. Neste sentido tem decidido este Tribunal, a exemplo dos TCs. 1011/001/09 e 31679/026/09; considerando que a Municipalidade não adota o procedimento de encaminhar aos licitantes arquivo eletrônico contendo o anexo do edital, nota-se as seguintes "coincidências" nas propostas apresentadas: **1)** as tabelas integrantes das 03 (três) propostas possuem características idênticas no tocante à sua formatação, tendo o mesmo tamanho e tipo de letra (aplicativo *word*); **2)** dos 225 itens licitados, foram apresentados, pelas empresas licitantes, os mesmos valores para 187, o que representa 83% do total; **3)** se considerarmos apenas as duas empresas que não venceram a licitação, este número atinge 220 itens idênticos, que corresponde à 98% do total dos itens licitados, isto para aquisição de medicamentos - segundo a fiscalização, tais evidências demonstram que há indícios de irregularidades no que tange às propostas apresentadas, razão pela qual infere-se que restou frustrado o caráter competitivo previsto no artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações; **Convite nº 015/2011:** aquisição de materiais de escritório para diversos setores da Municipalidade, no importe de R\$ 43.519,90; considerando que a Municipalidade não adota o procedimento de encaminhar aos licitantes arquivo eletrônico contendo o anexo do edital, nota-se as seguintes "coincidências" nas propostas apresentadas: **1)** as tabelas integrantes das 03 propostas possuem características idênticas no tocante à sua formatação tendo o mesmo tamanho e tipo de letra (aplicativo *word*), inclusive com os mesmos erros de digitação (exemplos: ao final de cada proposta, no item 3, a substituição da "abertura do parênteses" pelo número "nove" e a inserção do hífen entre o cifrão e valor de cada proposta); as empresas que não venceram a licitação (em nenhum item) apresentaram idênticos valores para os **517** itens licitados para diversos setores da Municipalidade, isto para aquisição de material de escritório; **Convite nº 026/2011:** aquisição de materiais de construção para diversos setores da Municipalidade, no



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



valor de R\$ 32.072,50; considerando que a Municipalidade não adota o procedimento de encaminhar aos licitantes arquivo eletrônico contendo o anexo do edital, nota-se as seguintes "coincidências" nas propostas apresentadas: **1)** as tabelas integrantes das 03 (três) propostas possuem características idênticas no tocante à sua formatação, tendo o mesmo tamanho e tipo de letra (aplicativo word), inclusive com os mesmos erros de digitação (exemplos: no total geral, o símbolo do cifrão está sobre o valor, e não à frente; no item II - Depto de Estradas e Rodagem - Setor SERM a palavra cimento foi digitada como "cinento"). **AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO:** a municipalidade despendeu, com a aquisição de *materiais gráficos*, o importe de R\$ 20.700,00, junto à empresa Oldemir Lima - ME, sem a realização do devido procedimento licitatório;

**h. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP** - divergência entre os dados informados ao Sistema AUDESP e aqueles encontrados pela Fiscalização, relativamente à destinação dos recursos provenientes da alienação de ativos;

**i. PESSOAL - Horas extras:** pagamentos de serviços extraordinários a servidores ocupantes de cargos comissionados - a fiscalização trouxe à baila matéria análoga tratada no TC-800020/111/01, com decisão proferida pelo Exmo Sr. Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, com determinação para ressarcimento aos cofres municipais, bem como duas decisões do Tribunal de Justiça, em casos assemelhados, ou seja, contrário ao pagamento de horas extras a servidores ocupantes de cargos em comissão; o total despendido pela Municipalidade, a este título, alcançou o montante de R\$ 19.305,10; **Desvio de Função:** a fiscalização relacionou 15 servidores que foram designados a ocupar cargo diverso daquele para o qual foram investidos inicialmente (exemplo: tratorista designado para o cargo de motorista; padeiro designado para ocupar o cargo de serviços gerais; auxiliar de enfermagem para ocupar cargo de técnico de enfermagem), dos quais 11 tiveram majoração na sua remuneração; **Férias Vencidas:** observa-se a existência de muitos servidores com férias regulamentares vencidas e não gozadas - a Administração, ao sobrestar o gozo de férias regulamentares pode gerar, à Prefeitura Municipal, possíveis passivos trabalhistas; informa a fiscalização que tal fato já foi objeto de comentários em relatórios de exercícios anteriores (2008, 2009 e 2010), cuja regularização foi recomendada à Origem, por ocasião da análise das contas dos exercícios de 2008 e 2009;



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



**j. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL**

- inobservância às Instruções deste Tribunal, notadamente no que se refere ao encaminhamento dos documentos via Sistema Audesp; inobservância às recomendações do Tribunal no que se refere a: a) sobrestamento de férias; b) aquisição sem licitação; c) encaminhamento de documentos via Sistema AUDESP;

**k. DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES - Expediente**

**TC-314/026/12** - trata-se de pedido de auditoria especial solicitada pelo Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, por intermédio de seu Presidente, em face da inadimplência do Município junto ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério decorrente do Convênio de Municipalização - a fiscalização constatou que a pendência já foi regularizada; **Expediente TC-32696/026/12** - o Doutor José Jesus Pizzuto comunica possíveis irregularidades praticadas pelos Poderes Legislativo e Executivo de vários Municípios, incluindo o de São João das Duas Pontes - por intermédio do protocolado TC-705/011/12, juntado ao expediente em epígrafe, o interessado comunica equívoco na denúncia, devendo ser desconsideradas as referências feitas ao Município de São João das Duas Pontes.

**1.3.** Regularmente notificada, a Autoridade responsável, ofereceu esclarecimentos que podem ser assim resumidos:

- a- Planejamento das Políticas Públicas - inexistente limite nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Município para abertura de créditos suplementares; o limite de 20% para abertura de créditos adicionais não é abusivo e está legalmente autorizado pelo Legislativo Municipal; sobre as ações e programas não executados ou executados parcialmente, houve divergência em face da elaboração das estimativas, mas os procedimentos já estão sendo analisados, além de outros casos em que os convênios com Estado ou União não foram celebrados;
- b- Resultado da Execução Orçamentária - o déficit financeiro é plenamente justificável, em face dos convênios não repassados até 31/12/2011, gerando restos a pagar não processados de R\$ 371.734,16;
- c- Fiscalização das Receitas - quanto à divergência, a própria fiscalização detectou o equívoco do setor de



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



tesouraria, o qual não trouxe prejuízo ao erário, anunciando, por fim, saneamento da questão;

- d- Análise dos limites e condições da LRF - quando o legislador veda utilização dos recursos de origem de alienação em despesa corrente e insere a exceção aos regimes de previdência social, mediante lei específica, está se referindo à utilização dos recursos de alienação ao pagamento do recolhimento previdenciário patronal, o que não ocorreu no caso em tela, pois, conforme a fiscalização, o valor de R\$56.909,26 foi utilizado para amortização de dívida junto ao IPREM, devidamente formalizada por termos de parcelamentos e contabilizados em dívida fundada. Há amparo no artigo 44 da LRF, não havendo irregularidade;
- e- Saúde - quanto à divergência sobre medicamentos à UBS, devido a uma formatação no computador da farmácia, o programa utilizado no controle de medicamentos e dados dos pacientes ficou danificado, ocorrendo falhas e perda de dados, mas foi determinado ao setor que convocasse o técnico que presta assessoria à Prefeitura para regularizar a situação o mais breve possível;
- f- Encargos Sociais - os atrasos nos recolhimentos das contribuições patronais decorreram das dificuldades financeiras de Municípios de pequeno porte, cuja arrecadação própria é quase insignificante, sendo que, para arcar com os pagamentos dos encargos, se socorrem dos termos de acordos de parcelamentos, sem os quais a situação seria pior; contudo, se encontra em dia com o pagamento de parcelamento, conforme atestado pela fiscalização;
- g- Demais despesas elegíveis para análise - Adiantamentos: não obstante as pequenas falhas apresentadas, não se caracterizou nenhum desvio de finalidade; em atendimento ao Comunicado SDG nº19/2010, serão tomadas as providências no sentido de dar total atendimento; quanto às fases da despesa, não há realização de pagamento sem que se confirme ou ateste o recebimento dos produtos ou serviços; algumas notas fiscais ficaram sem assinatura do servidor responsável pelo recebimento e atestado da despesa, mas isso não é suficiente para se concluir que a municipalidade não adota os procedimentos da liquidação das despesas; o setor competente será notificado para que observe e cumpra o artigo 63 da Lei 4.320/64, bem como sua melhor formalização;





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



h- Licitações: **Convite nº 15/2011** - como o espaço físico do almoxarifado é pequeno para acomodar os materiais de escritório, necessária a requisição diretamente à empresa contratada, daí se caracterizando o fornecimento parcelado; quanto às propostas, o setor vem adotando, em regra, o encaminhamento do ato convocatório do convite às empresas por meio de recibo assinado, com exceção de alguns, que seguem também em disquete ou CD, para facilitar o andamento; no caso em tela, as empresas participantes receberam o dispositivo contendo toda documentação para participação no certame; a coincidência notada pela fiscalização deu-se em virtude das empresas participantes utilizarem as tabelas de materiais constantes dos disquetes ou CDs, com a mesma formatação e tamanho de letra tipo *Word*, o que ocorre também em relação aos erros de digitação ao final de cada proposta no item 3, à substituição da "abertura do parêntese" pelo número 9 e à inserção de hífen entre o cifrão e o valor de cada proposta, e ainda aparece nas propostas das empresas não vencedoras; o julgamento está em conformidade com os critérios do edital, tendo em vista que as empresas que apresentaram propostas iguais de diversos itens foram as perdedoras; quanto aos erros de digitação iguais, podem ter sido elaboradas pelo mesmo escritório comercial, encarregado de executar tais serviços; os preços das propostas não ultrapassaram os valores levantados no orçamento do setor de compras; **Convite nº 14/2011** - como o espaço físico da farmácia da UBS III é pequeno para acomodar os medicamentos, necessária a requisição diretamente à empresa contratada, daí se caracterizando o fornecimento parcelado; quanto à utilização do menor preço global, não há empecilho que o edital estabeleça regras mais severas ou mais extensas, pois as empresas convidadas possuem, em seus estoques, todos os medicamentos licitados; quanto às demais falhas, a defesa repete as justificativas; **Convite nº 26/2010** - a defesa repisa os esclarecimentos precedentes. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO: as aquisições de materiais gráficos foram realizadas em datas diversas e para setores diferentes, com valores irrisórios, sendo que, se licitado, consumiria tempo e gastos superiores aos R\$20.700,00 despendidos no ano.



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



i- Pessoal - quanto ao pagamento de **horas extras** aos ocupantes de cargos em comissão, a prática vem sendo utilizada há vários anos, sem que houvesse apontamentos; assim, a Administração resolveu aguardar uma negatificação específica deste Tribunal. Anunciou reestruturação que está sendo preparada juntamente com o novo estatuto, para que o quadro funcional seja melhor ordenado; **Desvio de função** - a atribuição a cargos distintos ocorreu por questões de qualificação, dada a inexistência de servidor para suprir os cargos vagos e, também, porque a Prefeitura economiza numerário. Por outro lado, a Prefeitura está próxima do limite da despesa de pessoal com perda da receita devido à política econômica com isenção de impostos federais; Férias - o Município é pequeno com muito serviço e poucos servidores, não sendo possível haver substitutos para todos nos casos de licenças e enfermidades. No caso de pessoal mais qualificado, não há substituto para realizar os serviços a contento. Exemplificou que no setor de pessoal existe apenas uma servidora. Entretanto, desde 2010 vem sendo articulada uma escala de férias e licenças-prêmio, de modo que os serviços sejam prejudicados o mínimo possível.

**1.4.** Os órgãos técnicos, por sua vez, emitiram conclusões com base no laudo de fiscalização e demais elementos que integram a instrução processual.

**1.5.** A Assessoria Técnica, sob os aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial, ao considerar que o superávit orçamentário reduziu o déficit financeiro; que o déficit de caixa apresentou-se em valor de pequena monta, não comprometendo a execução orçamentária, e que o resultado econômico positivo indicou 5,87% de investimentos em relação ao RCL, concluiu como sendo bons os índices de solidez da economia e das finanças do Município.

Quanto à crítica sobre abertura de créditos suplementares no percentual de 20%, não vislumbrou irregularidade, dada a ausência, nos autos, de informação de que as movimentações de dotações orçamentárias teriam superado os limites estabelecidos.

Assim, posicionou-se por não haver restrição, em relação a esses aspectos, para emissão de parecer favorável.





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



No tocante ao âmbito jurídico, a Assessoria Técnica asseverou que os resultados positivos na execução orçamentária, financeira e patrimonial são circunstâncias que permitem relevar os destaques negativos nos tópicos Planejamento; Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial, e Fiscalização das Receitas, cabendo recomendações à Prefeita para que adote medidas voltadas à regularização das divergências.

As justificativas para as questões apontadas nos tópicos: Encargos Sociais; Análise dos Limites e Condições da LRF; Demais Despesas Elegíveis; Formalização das Licitações, Dispensas de Licitações; Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp; Pessoal, e Atendimento às Instruções e Recomendações do Tribunal poderão ser relevadas com recomendações para regularização e não reincidência nos desacertos.

A Chefia da Assessoria Técnica opinou pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas em apreciação.

1.6. O Ministério Público de Contas, por seu turno, opinou pela emissão de parecer favorável, com as seguintes ressalvas e recomendações:

- registros inadequados das peças de planejamento;
- resultado financeiro negativo - *"Atenta-se para o fato, ainda, da caracterização de dolo do administrador, pois foi alertado, nos termos do art. 59, §1º, I, c/c o art. 9º, ambos da LRF, do descontrole das contas públicas, sem qualquer alteração ou indicação de mudança de comportamento para saneamento do desequilíbrio financeiro"*;
- violação ao dispositivo expresso no artigo 6º da Lei Federal 4.320/64, no capítulo Fiscalização das Receitas;
- adequar às normas de regência o apontado nos tópicos Análise dos Limites e Condições da LRF; Saúde; Ensino, e Licitações;
- evitar inadimplência e repactuação de débitos previdenciários no tópico Encargos Sociais;
- formação de autos apartados para análise das falhas anunciadas no item Quadro de Pessoal.



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



**1.7.** A Secretaria-Diretoria Geral, em seu parecer, sugeriu que se determine à Origem o cumprimento das disposições contidas na Deliberação TC-A-41.975/026/08, relativamente à inadequação do controle dos adiantamentos.

Em relação aos encargos sociais do regime próprio de previdência, observa que não foram retidas as contribuições patronais relativas aos meses de fevereiro e março do exercício em análise, e que o Município vem recorrendo ao parcelamento de débitos, fato que aumenta a dívida.

Propõe que se determine à Prefeitura a adoção das devidas providências, com alerta de que há julgados nesta E. Casa impedindo o beneplácito, conforme o voto contido no processo TC-2988/026/10, relativo às contas de 2010, Prefeitura Municipal de Mesópolis, sob minha relatoria.

Sobre os apontamentos relativos ao pagamento de horas extras a servidores comissionados e ao provimento irregular de cargos efetivos, entendeu que podem ser levados ao campo das recomendações.

Sugeriu a formação de autos próprios para tratar dos Convites nº 14 e 15/2011.

Ao final, posicionou-se pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas da Administração financeira de São João das Duas Pontes.

É o relatório.



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



**2. VOTO**

**2.1.** Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DAS DUAS PONTES.

**2.2.** Na análise das contas em apreço, a Administração direcionou os recursos obtidos, de maneira que os principais investimentos ficaram assim distribuídos:

|                                                                                                              | EEFETIVADO | EESTABELECIDO                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|---------------------------------------------------------|
| Ensino (Constituição Federal, artigo 212)                                                                    | 28,76%     | Mínimo = 25%                                            |
| Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)                      | 78,13%     | Mínimo = 60%                                            |
| Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)                              | 100,00%    | Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte |
| Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)                                                  | 17,63%     | Mínimo = 15%                                            |
| Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")                                   | 45,52%     | Máximo = 54%                                            |
| O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal |            |                                                         |
| O Município quitou os precatórios a que estava obrigado a pagar                                              |            |                                                         |

Noto que os setores de Ensino e Saúde mereceram investimentos em volumes de recursos superiores aos mínimos obrigatórios.

A despesa com Pessoal, ao final do exercício, limitou-se a índice inferior ao limite legal, revelando observância da Administração no trato do assunto.

**2.3.** Nas finanças, observa-se que o Município obteve uma situação confortável.

O resultado da execução orçamentária revelou-se superavitário, em R\$412.550,00, equivalente a 4,67% da receita arrecadada, repercutindo positivamente nos sistemas financeiro, econômico e patrimonial.



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



E, diferentemente do posicionamento do d. Ministério Público de Contas, penso que as explicações da Origem para o déficit financeiro podem ser acolhidas integralmente.

Antes, porém, importante destacar que, numa análise mais acurada das peças contábeis, o superávit orçamentário produzido no exercício fez com que o resultado financeiro negativo proveniente do exercício anterior se reduzisse no exercício em análise, pois, segundo o relatório de fiscalização, passou de R\$436.625,61, em 2010, para R\$370.45,95, em 2011.

Continuando, as justificativas ofertadas podem ser acolhidas porque o passivo financeiro do Município é majoritariamente composto de empenhos inscritos em restos a pagar em 31/12/2011, no valor de R\$718.908,73, dos quais R\$ 364.181,76, conforme demonstra a peça defensiva, referem-se a restos a pagar não processados vinculados a convênios com órgãos estaduais e federais, cujos repasses não ocorreram em 2011.

Descontando-se os restos a pagar não processados do resultado financeiro negativo, de R\$ 370.454,95, apurado no item B.1.2 do laudo de fiscalização, observa-se que a Municipalidade encontra-se, na realidade, em situação de equilíbrio, uma vez que o saldo financeiro deficitário que restou, de R\$ 6.273,19, é pouco significativo diante de sua receita corrente líquida de R\$ 9.034.682,04.

Os recursos oriundos de convênios firmados com as esferas estadual e federal, cujos valores foram empenhados e não repassados ao Município, na jurisprudência da Corte é fato que justifica a falta de liquidez frente aos compromissos de curto prazo, anotada no laudo de fiscalização.

Assim decidiu, aliás, a C. Segunda Câmara, no TC-2633/026/10, em sessão de 09/10/2012, sob a relatoria do Eminentíssimo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, no exame das contas anuais de 2010, da Prefeitura Municipal de Duartina:

*Em relação aos indicativos contábeis a execução orçamentária apresentou déficit da ordem de 7,38%, que corresponde a R\$ 1.540.564,63; contudo, demonstra o petiçãoário que a falta de transferência de recursos*



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



*provenientes de Convênios firmados com o Governo Estadual e com a União influenciou o resultado orçamentário e financeiro.*

*Deste modo, consoante observado pela Assessoria Técnica, o resultado da execução da despesa de capital (R\$ 5.226.867,87) comparado à receita de capital realizada (R\$ 3.130.331,90) bem como ao valor de restos a pagar não processados (R\$ 2.848.617,54) evidencia que o desequilíbrio orçamentário decorreu de investimentos efetivados sem a contrapartida financeira vinculada à Convênios não repassados pelos Governos Federal e Estadual no exercício de 2010.*

**2.4.** Confirma o equilíbrio das contas a redução expressiva da representatividade da dívida consolidada, em relação à receita corrente líquida, que passou de 15,13%, em 2010, para 10,96%, em 2011.

**2.5.** No tópico "Análise dos Limites e Condições da Lei de Responsabilidade Fiscal", a equipe de fiscalização detectou a destinação de R\$ 56.909,26 (receita de capital - alienação de ativos) ao Regime Próprio de Previdência, para pagamento de acordo de parcelamento de débitos, cuja transferência não foi respaldada por lei específica, como prevê o artigo 44 da Lei Complementar nº 101/00, especialmente porque os juros e demais encargos, no montante de R\$ 9.792,97, inclusos naquele total, caracterizam-se como gastos correntes.

Quanto a isso, embora a peça defensoria dê outra interpretação ao citado dispositivo legal, afirmando que não há necessidade de lei para tanto, entendo que a falha possa ser relevada e alçada ao campo das recomendações, haja vista que, de outro lado, o Executivo atendeu parcialmente à referida regra, quando utilizou a receita de capital em tela para amortização de dívida previdenciária.

**2.6.** No setor de licitações, destacam-se os defeitos detectados pela fiscalização nos convites nºs. 014/2011,



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



15/2011 e 26/2011, que demandam a formação de autos próprios para maior aprofundamento.

**2.7.** No item "Pessoal", o laudo de fiscalização indica a existência de 15 servidores efetivos designados a ocupar cargo diverso daquele para o qual foram investidos inicialmente, dos quais 11 tiveram majoração na sua remuneração.

Alegou a defesa que essas nomeações ocorreram por questões de qualificação, haja vista a inexistência de servidor para suprir os cargos vagos.

Acrescentou o Responsável que, agindo dessa forma, a Municipalidade economizou numerário. Defendeu, ainda, que a Prefeitura encontra-se próxima ao limite da despesa de pessoal, devido à perda da receita em razão da política econômica praticada pelo Governo Federal, com a isenção de impostos.

Creio que, nada obstante persistam alguns casos de provimento fora dos cargos originários, o procedimento, na peculiaridade, pode ser relevado, tendo em conta que as designações não extrapolaram os limites da razoabilidade, haja vista a natureza das atribuições dos cargos e da equivalência de vencimentos.

No entanto, deve a fiscalização deste Tribunal, em próximo roteiro, verificar a adequação dos cargos às funções originárias, tendo em conta o anúncio do responsável de que a situação não deve perdurar, ante à adoção de providências.

Sendo assim, fica, em todo caso, recomendado à Origem que adote medidas eficazes para regularizar a situação dos servidores deslocados de suas funções originárias.

Acerca do pagamento de horas extras aos servidores ocupantes de cargos em comissão, de fato, conforme consignou o laudo de fiscalização, há julgados proferidos por esta Corte contrários ao pagamento de indigitada despesa.

Sendo assim, o procedimento deverá ser cessado imediatamente.





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



Ainda no tópico "Pessoal", detectou-se a existência de muitos servidores com férias regulamentares vencidas e não gozadas, procedimento que, efetivamente, poderá causar dissabores futuros à Administração.

Embora houvesse recomendação nas contas de 2009, para que a Origem regularizasse tal incongruência, a publicação do parecer ocorreu no dia 16/04/2011, ou seja, no transcorrer do exercício de 2011. Tal fato, aliado à plausibilidade das justificativas ofertadas, permite a relevação da falha, até porque não restou caracterizada inércia da Administração, que, desde 2010, vem articulando uma escala de férias e de licenças-prêmio, de modo que os serviços públicos não sejam prejudicados.

A equipe de fiscalização deverá, em próximo roteiro de inspeção, verificar a involução da incongruência.

**2.8.** Afora as falhas até aqui abordadas, restaram outras de somenos importância para interferir no resultado das contas, entretanto, deverão ser objeto de atenção da Origem para regularização. São elas: Fiscalização das Receitas; Encargos Sociais (efetue os recolhimentos em dia para evitar endividamento); Demais Despesas Elegíveis para a Análise (adiantamentos e liquidação da despesa); e Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.

Dirigindo, agora, a atenção para as políticas da Administração na área educacional, é de se notar uma frágil atuação.

No que se refere ao exame do desempenho no sistema de ensino de 2011, último estudo revelado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, a Administração demonstrou ineficiência, pois os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental obtiveram notas que se situaram abaixo das dos alunos não só do sistema privado, mas também do sistema estadual de ensino.

Ainda mais alarmante configura-se o quadro das notas dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental, pois sequer atingiu a meta estabelecida pelo IDEB. E, pior, houve regressão das notas em relação ao exercício de 2009:



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



| ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - IDEB |                                     |      |       |      |                                   |      |       |      |
|-----------------------------------------------------|-------------------------------------|------|-------|------|-----------------------------------|------|-------|------|
|                                                     | Anos iniciais do Ensino Fundamental |      |       |      | Anos finais do Ensino Fundamental |      |       |      |
|                                                     | IDEB Observado                      |      | Metas |      | IDEB Observado                    |      | Metas |      |
|                                                     | 2009                                | 2011 | 2009  | 2011 | 2009                              | 2011 | 2009  | 2011 |
| <b>Redes :</b>                                      |                                     |      |       |      |                                   |      |       | 2011 |
| Municipal Brasil                                    | 4,4                                 | 4,7  | 3,8   | 4,2  |                                   |      |       |      |
| Privada Brasil                                      | 6,4                                 | 6,5  | 6,3   | 6,6  |                                   |      |       |      |
| Estadual São Paulo                                  | 5,4                                 | 5,4  | 4,9   | 5,3  |                                   |      |       |      |
| Estadual Município                                  | ND                                  | ND   | ND    | ND   |                                   |      |       |      |
| Município                                           | 6,0                                 | 5,3  | 6,6   | 6,9  |                                   |      |       |      |

Os volumes de investimento dirigidos à educação (28,76%), acima do mínimo constitucional de 25%, deveriam se traduzir em resultados satisfatórios.

Em face dessa situação, deve a Origem atentar ao seu sistema de planejamento, no sentido de adequar suas ações, perseguindo melhores notas nos próximos estudos do INEP.

Ainda sobre a qualidade do gasto público no setor educacional, nota-se mais descompasso.

Segundo as informações prestadas ao Sistema SIAPNet, o Município possui uma população de 2.566 habitantes, sendo 675 indivíduos entre 0 a 14 anos, pertencentes, conseqüentemente, à faixa escolar do ensino infantil e fundamental, ao passo que o número de matrículas nas escolas localizadas no Município somam 292 alunos<sup>2</sup>, uma preocupante representação de apenas 43% dessa faixa populacional.

Em que pese o investimento de quase 29% de impostos no ensino, tal fato sinaliza a necessidade de maiores esforços para ampliação da oferta de vagas nas escolas públicas.

<sup>2</sup> 100 no ensino infantil; 188 no fundamental; e 4 na educação especial.



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



No mérito, acompanho as manifestações unânimes dos órgãos técnicos e do Ministério Público de Contas e **VOTO no sentido da emissão de Parecer Favorável** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DAS DUAS PONTES, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício dirigido ao Órgão de origem, transmitindo-se-lhe as seguintes recomendações:

- obtenha autorização legislativa sempre que utilizar receitas provenientes da alienação de bens e direitos da Municipalidade, para amortizar dívidas do regime de previdência social, geral ou próprio dos servidores municipais, segundo determina o artigo 44 da LRF;
- adote providências eficazes para regularizar a situação dos servidores deslocados de suas funções originárias;
- cesse o pagamento de horas extras a servidores ocupantes de cargos em comissão;
- elimine as falhas anotadas nos itens: Fiscalização das Receitas; Encargos Sociais (efetue os recolhimentos em dia para evitar endividamento); Demais Despesas Elegíveis para a Análise (adiantamentos e liquidação da despesa), e Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.

Proponho a formação de autos próprios distintos para tratar dos Convites nºs 14/2011, 15/2011 e 26/2011, que deverão tramitar conjuntamente.

Deverá constar do ofício, ainda, recomendação para que a Origem envide esforços no setor de educação, visando elevar as notas dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental, bem como ampliar a oferta de vagas nas escolas para a população de 0 a 14 anos.

**DIMAS EDUARDO RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**