



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 11/06/13

127 TC-001367/026/11

Prefeitura Municipal: Pedregulho.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Dirceu Polo.

Advogado(s): Cleber Freitas dos Reis e outros.

Acompanha(m): TC-001367/126/11 e Expediente(s): TC-000272/017/11 e TC-000326/017/11.

Fiscalizada por: UR-6 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-17 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as contas anuais atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDREGULHO.

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

A) **PLANEJAMENTO** – O PPA e a LDO trazem alguns indicadores com especificações genéricas, prejudicando a avaliação da eficácia e efetividade dos Programas de Governo; Diversas ações ausentes de definição de quantidade estimada, embora com informações de custos, inviabilizando avaliar as políticas públicas; Ausência de definição objetiva de percentual/valor autorizado na LOA para abertura de créditos suplementares; O Município não dispõe de Plano de Saneamento Básico, em inobservância à Lei Federal nº 11.445/07; Ausência de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, em detrimento ao artigo 18 da Lei Federal nº 12.305/10;

B) **RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA** – Abertura de créditos adicionais no exercício correspondente a 43,79% da receita inicialmente prevista, indicando precariedade na elaboração das peças de planejamento (não considerada abertura de crédito CDHU); Intercâmbio de transferências e transposições sem autorização legislativa específica, em desatendimento ao inciso VI, do artigo 167 da Constituição Federal e a recomendações deste E. Tribunal de Contas;



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



- C) **CONSISTÊNCIA ENTRE OS SISTEMAS ECONÔMICO E PATRIMONIAL** - Diferença apresentada no exercício em face de que contas patrimoniais do encerramento de 2010 não foram integralmente transferidas quando da abertura do exercício em exame;
- D) **DÍVIDA ATIVA** - As peças contábeis não demonstram a correta movimentação em inscrição e correção da dívida ativa no exercício de 2011, em detrimento ao artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64;
- E) **ENSINO** - Equívoco na atribuição de código de aplicação para as receitas de remuneração do FUNDEB, elevando, conseqüentemente, o percentual de aplicação apurado pelo Sistema AUDESP (em 0,98%); O Conselho do FUNDEB não se encontra integralmente composto de acordo com o § 1º, inciso IV, e § 2º, ambos do artigo 24 da Lei Federal nº 11.494/07;
- F) **SAÚDE** - O Plano Municipal de Saúde não possui quantitativos físicos e financeiros, de modo a permitir um planejamento/acompanhamento mais direcionado das ações pretendidas, inobservando recomendação desta E. Corte de Contas;
- G) **TESOURARIA** - Parte das disponibilidades financeiras movimentada em banco não oficial;
- H) **BENS PATRIMONIAIS** - Ausência de inventário de bens imóveis, em desatendimento ao artigo 96 da Lei Federal nº 4.320/64;
- I) **LICITAÇÕES** - **Formalização:** Despesas registradas em Dispensa de Licitação quando deveriam ser lançadas em Outros/Não Aplicável;
- J) **FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP** - Embora dispondo o Município de distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto (forma indireta), a Origem informou no Sistema AUDESP não contar com tais situações; Ausência de prestação de informação no Sistema AUDESP (Questionário de serviços de saneamento básico) quanto à coleta e transporte regular de lixo domiciliar;
- K) **PESSOAL** - a inexistência de cargo efetivo de contador, frente a 01 cargo de Chefe de Contabilidade¹ e 03 cargos de Assessor de Contabilidade, ambos de provimento em comissão e ocupados em 2011,

¹ De acordo com o artigo 20, § 4º, da Lei Municipal nº 1891/2009, "A Chefia de Contabilidade e Assessoria de Contabilidade são responsáveis pela supervisão e coordenação de todos os serviços relativos ao setor de contabilidade da Prefeitura Municipal de Pedregulho, cabendo-lhe além de garantir a execução dos trabalhos do respectivo setor de acordo com as normas legais vigentes, subsidiar a Administração das informações necessárias para a tomada das decisões na esfera administrativa"



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



fato que inobserva o disposto no inciso V do artigo 37 da Constituição Federal;

L) **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** - Entrega intempestiva de alguns documentos por meio do Sistema AUDESP, em inobservância a prazos determinados nas Instruções nº 02/2008 e a recomendações desta E. Corte de Contas; Atendimento parcial às recomendações deste E. Tribunal de Contas;

M) **DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES** - **Expedientes** TC-272/017/11 e TC-326/017/11 - tratam de encaminhamento, pelo Município de Pedregulho, para fins de acompanhamento deste Tribunal de Contas, de Pareceres Jurídicos e Declarações do Chefe do Poder Executivo relacionados a contratação de Operação de Crédito junto ao Banco do Brasil, no valor de R\$ 344.180,00, destinada a aquisição de computadores portáteis novos, com conteúdos pedagógicos, para alunos da rede pública da educação básica no âmbito do Programa um computador por aluno - no exercício de 2011 não foram realizadas Operações de Crédito pelo Município, inclusive para tal finalidade.

1.3. A Autoridade responsável, notificada regularmente, ofereceu esclarecimentos, alegando em síntese que:

Planejamento – relativamente à crítica dos indicadores, por mais zelosa que tenha sido a tarefa do gestor e dos servidores responsáveis pela aplicação correta da peça orçamentária, é notório que a atividade da Prefeitura na consecução de seus objetivos é muito dinâmica, de modo que o planejamento, por mais esmerado que seja, não é capaz de refletir com exatidão a realidade do Município, devido às necessidades e problemas que surgem no dia a dia. O Plano de Saneamento vem sendo discutido junto à Sabesp, empresa responsável pela distribuição de água e tratamento de esgotos. Já o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos vem sendo elaborado mutuamente com os Municípios que compõem o Grupo de Articulação Intermunicipal Ambiental através do Consórcio dos Municípios da Alta Mogiana.

Resultado da execução orçamentária – no que tange à abertura de créditos adicionais em 43,79%, em face de fatores externos, entre eles, os



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



convênios firmados com o Estado e União, bem como a utilização do superávit vindo do exercício anterior, ocorrem desdobramentos de dotações para mudança de recursos etc.

Sobre transferências e transposições sem autorização legislativa, o remanejamento foi no percentual permitido, autorizado pelo Legislativo; a transposição foi realizada dentro da mesma categoria de programação e do mesmo Órgão, o que não contraria o artigo 167, VI, da CF.

Ensino – sobre o Conselho do Fundeb, deveria ser composto por 9 membros, porém, ficou faltando um representante do Conselho Tutelar e outro do Conselho Municipal de Educação, em face da criação e revogação de Leis Municipais. Hoje, o atual Conselho encontra-se com mandato vigente e no Ministério da Educação foi aprovado pelo próprio sistema como regular.

Saúde – o Plano de Saúde foi elaborado de acordo com as orientações do Ministério da Saúde, com a supervisão da Diretoria Regional da Saúde - VIII.

O relatório de gestão de 2011 foi entregue e aceito pelo Ministério da Saúde sem ressalvas.

Bens patrimoniais – o Município já está tomando providências.

Pessoal – em atenção ao apontamento da Fiscalização, foi editada a Lei Municipal nº 2.111 de 30/11/2011, que dispõe sobre a reestruturação organizacional dos cargos públicos de agentes políticos e de provimento em comissão do Poder Executivo pelo regime estatutário. A Lei extinguiu mais de 70% dos cargos em comissão. Ao final de 2012, foram encaminhados ao Poder Legislativo os Projetos de Leis nºs 76 e 77, dispondo sobre a reestruturação dos cargos efetivos no âmbito da Prefeitura e do Estatuto dos Funcionários Públicos do Município. Consta a criação de inúmeros cargos, inclusive o de contador.

1.4. A Assessoria Técnica, sob os aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial, entendeu como sendo bons os índices de solidez da economia e finanças do Município, ao considerar o superávit orçamentário, com



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



investimentos de 11,05%, e o registro de resultados financeiro e econômico positivos.

Assim, posicionou-se por não haver restrição, neste tocante, para emissão de parecer favorável.

No âmbito jurídico, a Assessoria Técnica e sua Chefia opinaram pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas.

1.6. O Ministério Público de Contas, por sua vez, pronunciou-se pela emissão de parecer desfavorável à aprovação dos demonstrativos, por entender que as ilicitudes e irregularidades apontadas pela Fiscalização devem ser valoradas em seu conjunto, que, no caso, indica um cenário de falência do sistema de controle interno, concorrendo para o grave e consistente risco de dano ao erário.

Sugeriu o MPC a formação de autos apartados para tratar da abertura de créditos adicionais sem lei autorizadora e da contratação de chefe de contabilidade e assessor de contabilidade em comissão.

A Secretaria-Diretoria Geral, quanto aos desacertos anotados pela Fiscalização, destacou a abertura de créditos adicionais em excesso, 43,79%, e consignou que apenas 2,29 foi efetivamente utilizado.

Propôs advertências no sentido de que as peças orçamentárias devem estabelecer, por programa e ações de governo, custos estimados, indicadores e metas físicas que permitam avaliar a sua eficácia e efetividade.

Sugere, também, que o Município regulamente, em tempo breve, seu sistema de controle interno, dando cumprimento aos artigos 31 e 74 da Constituição Federal.

Por fim, posicionou-se no sentido da emissão de parecer favorável à aprovação das contas em apreciação.

É o relatório.



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDREGULHO.

2.2. Os autos revelam que o Município promoveu os seguintes investimentos:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	27,04%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	61,40%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100,0%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	20,11%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, “b”)	40,73%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal		
O Município quitou o valor equivalente ao somatório dos precatórios que estava obrigado a pagar.		
Encargos sociais: Houve recolhimento.		

Os setores de Ensino e Saúde mereceram investimentos em volumes superiores aos mínimos obrigatórios.

A despesa com pessoal, ao final do exercício, ficou abaixo do limite máximo estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.



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



2.3. Sob o enfoque orçamentário e financeiro, os números apresentados pela Municipalidade demonstraram uma boa situação, destacando-se o superávit orçamentário de R\$ 179.976,21, equivalente a 0,59%, da receita arrecadada, que refletiu positivamente no resultado financeiro do exercício. Necessário considerar, ainda, que o Município possui liquidez frente aos compromissos de curto prazo.

Ainda sobre o tema, o procedimento adotado pela Administração revelou atendimento à responsabilidade da gestão fiscal, porque ao final do exercício em exame não havia saldo de dívida consolidada.

2.4. No tocante à abertura de créditos adicionais suplementares, correspondente a 43,79% da receita inicialmente prevista na Lei Orçamentária Anual, bem observou a Secretaria-Diretoria Geral, que desses, foram efetivamente utilizados apenas 2,29%.

Em que pese esse fato, a Fiscalização detectou a transposição, o remanejamento e a transferência de dotações sem autorização legal, ou seja, esse tipo de alteração ocorreu por Decreto, com base na Lei Orçamentária Anual (Lei nº 2043/2010).

Nada obstante as argumentações defensórias, importante realçar que tais institutos devem ser realizados somente por lei especial, conforme apregoa a Magna Carta (artigo 167, VI), e não na lei de orçamento anual.

É sabido que os institutos da transposição, do remanejamento e da transferência servem para que a gestão altere seu curso operacional e modifique as intenções iniciais estabelecidas na lei orçamentária, frutos dos debates em audiências com a população local.

Tais institutos diferem do crédito adicional suplementar, utilizado normalmente para corrigir imprevistos ou omissões, e até erros cometidos na elaboração da referida peça.

Assim, não prosperam as alegações do defendente, pois é clara a ocorrência desses institutos no caso em análise.



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



Às fls. 21 dos autos, observa-se a ocorrência do *remanejamento*, que realoca verbas de um órgão para outro, e da *transposição*, que é uma mudança programática dentro do mesmo órgão de governo.

Tem-se, como exemplo, o Decreto nº 2617/2011, às fls. 64/65 do anexo I, reforçando dotação de Serviços de Promoção Social – outros serviços de terceiros – pessoa física, Ensino Fundamental – educação fundamental – outros serviços de terceiros – pessoa jurídica, Serviços de Estrada de Rodagem Municipal – material de consumo, Agricultura e Abastecimento – outros serviços de terceiros – pessoa jurídica, e outros; tendo, em contrapartida, a anulação parcial ou total de dotações de Serviços Administrativos – obras e instalações, Serviços de Assistência Social – outros serviços de terceiros – pessoa jurídica, Ensino Fundamental – transporte escolar – outros serviços de terceiros – pessoa jurídica etc.

Já no Decreto nº 2602/2011, às fls. 58/60 do anexo I, observa-se o instituto da *transferência*. Trata-se da modificação nas categorias econômicas – corrente e capital-, que se encontram no mesmo programa de determinado Órgão.

Indigitado diploma dispõe sobre a abertura de crédito suplementar para reforço de dotações, dentre outros, no órgão de Infraestrutura Urbana – obras e instalações (44905100) -, tendo, em contrapartida, a anulação parcial ou total de dotações em Infraestrutura Urbana – material de consumo (33903000).

Na obra “Direito Municipal Brasileiro” (15ª edição – 2ª tiragem – página 290), Hely Lopes Meirelles definiu com clareza a proibição de transposição de recursos:

*“A transposição de recursos é uma contingência de toda Administração diante da variabilidade dos fatos e da modificação das condições que atuaram na elaboração do orçamento; e, por isso mesmo, é admitida dentro de certos critérios técnicos e legais. Havendo necessidade de transposição, total ou parcial, de dotação de um elemento para outro, dentro ou fora da mesma unidade orçamentária, será indispensável que, por **lei especial**, se anule a verba inútil ou sua parte excedente e se transfira o crédito resultante dessa anulação para a dotação*



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



insuficiente. Essa exigência constitucional, todavia, não se aplica aos casos em que se admite dotação global (programas especiais de trabalho, entidades da Administração indireta), nos quais a discriminação das parcelas se faz por decreto do Executivo ou por ato do dirigente da entidade, na forma estatutária, conforme o caso, com possibilidade de alteração por ato da mesma natureza.”

No mesmo sentido vem decidindo este E. Tribunal, a exemplo das decisões proferidas nos TCs. 3041/026/10, 2589/026/10 e 2554/026/10 referentes às Contas anuais do exercício de 2010, das Prefeituras Municipais de Ouroeste, Adamantina e Sales.

De qualquer maneira, as falhas, nas peculiares circunstâncias, podem ser relevadas e levadas ao campo das recomendações.

2.5. No tópico pessoal, a Fiscalização apontou que a estrutura funcional do Município não dispõe, no setor de contabilidade, da figura relativa ao cargo efetivo de contador, uma vez que as atribuições respectivas estão sendo exercidas pelo Chefe de Contabilidade, além de outros três de Assessor de Contabilidade, todos eles ocupantes de cargos em comissão.

Sobre a questão, a defesa veio aos autos para informar a edição da Lei Municipal nº 2.111 de 30/11/2011, dispondo sobre a reestruturação organizacional dos cargos públicos de agentes políticos e de provimento em comissão do Poder Executivo pelo regime estatutário, fato que promoveu a extinção de mais de 70% dos cargos em comissão.

O Responsável anunciou, ademais, que, no encerramento do exercício de 2012, encaminhou ao Poder Legislativo projetos de leis acerca de nova reestruturação, agora dispondo sobre os cargos efetivos no âmbito do Executivo, bem como do Estatuto dos Funcionários Públicos do Município, criando inúmeros cargos, inclusive, o de contador, objeto do apontamento.

Sendo assim, nota-se que a Prefeitura vem adotando as providências necessárias para corrigir a falha, devendo, no caso, a equipe de fiscalização



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



deste Tribunal, em próximo roteiro, verificar o processo de implementação do noticiado.

2.6. Relativamente ao sistema de controle interno da Municipalidade em exame, o d. Ministério Público de Contas entendeu que o conjunto da obra da gestão municipal está a indicar um cenário de falência do mencionado sistema, concorrendo para o grave e consistente risco de dano ao erário, bem como para a tragédia anunciada de lesão ao dever de boa gestão.

Em que pese a existência das falhas detectadas no relatório de fiscalização, não se mostra razoável atribuir-lhes gravidade tal, a ponto de considerar contaminados a totalidade dos demonstrativos.

Ressalte-se que a equipe de fiscalização não anotou qualquer irregularidade no setor, ao contrário, constatou que o controle interno está cumprindo os dispositivos do artigo 74 da Constituição Federal e do artigo 35 da Constituição Estadual, bem como as Instruções do Tribunal.

Observa-se, ainda, que os aspectos mais importantes que norteiam a análise das contas estão de acordo com os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais.

2.6. Os demais apontamentos foram solvidos pela defesa ou podem ser relevados, sem prejuízo de se recomendar à Origem que evite sua reedição, a saber: planejamento (ausência de definição expressa de percentual para abertura de créditos orçamentários; indicadores não permitem a exata compreensão das políticas públicas; ausência de Plano Municipal de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos); inconsistências entre os sistemas econômico e patrimonial; dívida ativa; ausência de inventário de bens patrimoniais; e informação ao sistema Audesp.

Dirigindo, agora, a atenção para uma questão de fundamental importância no âmbito do Município, especificamente, sobre a qualidade do gasto público em suas áreas de atuação, nota-se certa ineficiência no setor educacional.

Segundo as informações registradas no Sistema SIAPNet, o Município possui uma população de 15.699 habitantes, sendo 4.366 indivíduos entre 0 e 14 anos, pertencentes, conseqüentemente, à faixa escolar do ensino infantil e



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



fundamental, ao passo que o número de matrículas nas escolas localizadas no Município somam 2801 alunos, uma representação de apenas 64% dessa faixa populacional.

Em que pese o investimento de 27% de impostos no ensino, salvo se a diferença refletir alunos matriculados em escolas particulares, os dados acima podem indicar uma deficiente aplicação destes recursos, o que merece atenção dos Administradores nos exercícios futuros.

Na área da saúde, por seu turno, observa-se que os dispêndios culminaram com uma aplicação acima do mínimo estabelecido, mais de 20% de suas receitas de impostos, mas que, também, não se traduziram em resultados satisfatórios.

É que a taxa de mortalidade da população infantil, na infância e o índice de mães precoces se situaram acima do observado na Região de Governo e, também, do Estado de São Paulo:

Dados	2011		
	PEDREGULHO	RG de FRANCA	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	15,15	12,47	11,55
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	15,15	14,12	13,35
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	109,05	97,75	119,61
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3.467,91	3.671,54	3.611,03
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	9,09%	7,36%	6,88%



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



Assim, recomendação para que aprimore as políticas públicas na educação e na saúde é medida que se impõe, pois a utilização de recursos públicos deve ser diretamente proporcional aos efeitos causados pelas políticas adotadas.

Ante ao exposto, no mérito, adoto as conclusões da Assessoria Técnica e da Secretaria-Diretoria Geral e **VOTO no sentido da emissão de Parecer FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDREGULHO, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao órgão de origem, recomendando-lhe que:

- utilize os institutos da transposição, do remanejamento e da transferência de dotações somente por meio de leis específicas;
- adote providências para a contratação de cargo efetivo de contador;
- implemente efetivamente ações voltadas ao saneamento das falhas anotadas nos tópicos: planejamento (ausência de definição expressa de percentual para abertura de créditos orçamentários; indicadores não permitem a exata compreensão das políticas públicas; ausência de Plano Municipal de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos); inconsistências entre os sistemas econômico e patrimonial; dívida ativa; ausência de inventário de bens patrimoniais, e informação ao sistema Audeesp.

Deverá constar do ofício, outrossim, recomendação para que a Origem envide esforços nos setores da educação e da saúde, visando ampliar a oferta de vagas nas escolas para a população de 0 a 14 anos, bem como reduzir as taxas de mortalidade infantil e na infância e o índice de mães adolescentes.

Os Expedientes TC-272/017/11 e TC-326/017/11, que tratam de pareceres jurídicos emitidos pela Prefeitura, visando à contratação de operações de crédito, cujo empréstimo não foi concretizado no exercício de 2011, deverão ser desvinculados destes autos, e encaminhados ao Eminente



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



Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, relator do TC-1956/026/12, referente às contas do exercício de 2012, da Prefeitura Municipal de Pedregulho.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO