



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



18-06-13

SEB

=====

57 TC-001497/026/11

Prefeitura Municipal: Vitória Brasil.

Exercício: 2011.

Prefeito: Eliseu Alves da Costa.

Advogado: João Paulo Sales Cantarella.

Acompanha: TC-001497/126/11 e Expediente: TC-000220/011/11.

=====

<i>Aplicação do Ensino – artigo 212 da CF</i>	28,49%
<i>Remuneração do Magistério – artigo 60, XII, do ADCT</i>	60,00%
<i>Recursos do FUNDEB – artigo 21 da Lei federal nº 11494/07</i>	100%
<i>Aplicação na Saúde – artigo 77, III e § 4º, do ADCT</i>	17,97%
<i>Despesa com Pessoal – artigo 20, III, “b”, da LRF</i>	43,14%
<i>Precatórios – Emenda Constitucional nº 62/09</i>	Não há
<i>Transferências para a Câmara - artigo 29-A, § 2º, I, da CF</i>	Regular
<i>CIDE – artigos 1ºA e 1ºB da Lei 10.336/01</i>	Regular
<i>Multas de Trânsito – artigo 320 e parágrafo único do CTN</i>	Não há
<i>Royalties</i>	Regular
<i>Encargos Sociais (INSS, PASEP e FGTS)</i>	Regular
<i>Subsídios dos Agentes Políticos</i>	Regular
<i>Resultado Orçamentário – superávit (6,49%)</i>	R\$443.933,29
<i>Resultado Financeiro – superávit</i>	R\$162.628,09
<i>% de Investimentos (Investimentos+Inversões Financeiras: RCL)</i>	0,96%

1. RELATÓRIO:

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA BRASIL**, exercício de 2011.

1.2 O relatório da inspeção *in loco* realizada pela Unidade Regional de Fernandópolis – UR-11 (fls. 08/55) apontou:

a) Planejamento das Políticas Públicas (fls. 09/12):

- incompatibilidade entre os Programas e Ações previstos no PPA, na LDO e os da LOA;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- não foi editado o Plano Municipal de Saneamento Básico, que se encontra em análise;

- das 14 (quatorze) obras previstas em Programas e Ações com metas a serem cumpridas no exercício, somente 01 (uma) delas atingiu a prevista; não houve o devido e esperado empenho na assinatura dos referidos convênios, apesar de estarem em pauta várias obras de relevância para o Município como saúde, educação, etc., carecedoras estas, portanto, de medidas céleres. Denota-se, assim, necessidade de aprimoramento por parte do Chefe do Poder Executivo e dos demais responsáveis, a fim de obter um planejamento eficiente e eficaz;

- envio intempestivo das planilhas preenchidas com os dados negativos dos 1º e 2º semestres em relação às obras públicas;

- percentual para suplementação incompatível com a inflação prevista para o período fiscalizado;

- hipótese de remanejamento na LOA, instituto este estranho à previsão da receita e à fixação da despesa;

b) Resultado da Execução Orçamentária (fls. 12/14):

- abertura de créditos adicionais correspondentes a 26,00% da receita inicialmente prevista na LOA;

- os valores totais das suplementações e as aberturas de créditos especiais por anulações e excessos, constantes do Demonstrativo colhido "*in loco*" não conferem com aqueles contidos no Sistema AUDESP;

- abertura de crédito especial sem lei específica;

- foram realizadas transferências com a roupagem de remanejamentos e isso com base somente na LOA e mediante decretos do Poder Executivo, em descumprimento ao disposto no artigo 167, VI, da Constituição Federal, que exige lei específica;

- caso se considere que referidos remanejamentos possuem características de créditos adicionais suplementares, tendo em vista as anulações e suplementações decorrentes, ter-se-á o percentual de 40,80% sobre a receita inicialmente prevista;

- o elevado percentual ocorrido de suplementação sobre a Lei Orçamentária demonstra sua ineficiência e de que carece de uma ação devidamente planejada, que por sua vez é um dos pilares do princípio da gestão fiscal responsável, previsto no artigo 1º, § 1º, da LRF;

c) Dívida Ativa (fls. 16/17):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- fornecedores da Prefeitura aparecem, também, como inscritos na Dívida Ativa. Apesar de os valores serem ínfimos, não houve observância ao disposto nos artigos 170 e 171 do Código Tributário Nacional que dispõe sobre formas de compensação do crédito como uma das modalidades de sua extinção;

- referidos fornecedores receberam no exercício fiscalizado, sem o devido processo licitatório, quantias superiores ao limite de dispensa, em descumprimento ao disposto no artigo 24, II, da Lei nº 8.666/93;

d) Ensino (fls. 19/24): as glosas resultaram em R\$9.027,63, referentes a despesas com gêneros alimentícios, utensílios domésticos, tarifas bancárias, etc;

e) Saúde (fls. 24/26): as glosas resultaram em R\$75.975,58, referentes a receitas adicionais, em razão da fonte de recurso ter sido informada erroneamente pela Prefeitura, e a saldo não empenhado de 2010 utilizado em 2011;

f) Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal (fls. 26/29): ausências injustificadas de médicos concursados do Município em Unidade Básica de Saúde local, fato este também verificado com relação aos mesmos médicos, quando da visita realizada em 2011;

g) Subsídios dos Agentes Políticos (fls. 31/32): foram efetuadas retenções/descontos na folha de pagamento do Senhor Prefeito, a título de empréstimos, no elevado patamar de 71,96% de seus subsídios anuais, portanto, em inobservância a dispositivos legais, bem como a recente decisão do Tribunal Superior, que estabelecem como limite de desconto o máximo de 30%;

h) Demais Despesas Elegíveis para Análise – Adiantamentos (fls. 32/35):

- concessões em nome de Agente Político (Prefeito) e devoluções intempestivas de saldos não utilizados (situações reincidentes), o que sugere a adoção de imediatas medidas corretivas e punitivas por parte dos responsáveis;

- apresentação injustificada de despesas realizadas fora dos períodos dos eventos, a saber: no dia 1º-04-2011, despesas nos dias 02 e 27-05-2011; evento nos dias 13 a 20 de setembro, despesa datada de 30-09-2011;

i) Almoxarifado e Bens Patrimoniais (fls. 35/37):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- divergências entre as quantidades de medicamentos constantes de estoque físico e informatizado na farmácia da UBS municipal;

- materiais e equipamentos de enfermagem, bem como materiais odontológicos – até a data da fiscalização nenhum registro/controle (quer manual, quer informatizado) das entradas e saídas de tais materiais havia sido feito pelo setor responsável da UBS;

- não foi realizado o levantamento geral dos bens móveis e imóveis, nos termos do artigo 96 da Lei federal nº 4.320/64;

j) Ordem Cronológica de Pagamentos (fl. 37): não observância, tendo em vista a existência de restos a pagar do exercício anterior;

k) Falhas de Instrução (fls. 37/39) :

- Ausência de licitação: foi empenhado o valor total de R\$429.690,76 e pago o montante de R\$ 421.190,76 (de forma direta) a inúmeros fornecedores municipais, com aquisições de gêneros alimentícios, produtos de limpeza, materiais de escritório e de construção, medicamentos, peças, prestação de serviços mecânicos, além de outras aquisições e serviços. Em se tratando de despesas de natureza contínua, previsíveis e perfeitamente mensuráveis, deveriam ter sido licitadas;

- as circunstâncias contrapõem-se ao limite de dispensa previsto no artigo 24, II, da Lei nº 8.666/93, ao disposto no artigo 37, XXI, da Constituição Federal c/c o artigo 2º da Lei de Licitações já citada;

l) Contratos de Programa (fls. 40/41): foram constatadas impropriedades e expedido Termo de Notificação de Saneamento pela ARSESP (Agência Reguladora) à SABESP, tendo em vista o não cumprimento de metas. Referido Termo foi encaminhado também ao Senhor Prefeito para conhecimento e eventuais providências;

m) Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP (fl. 42): os valores totais das suplementações e das aberturas de créditos especiais por anulações e excessos constantes do Demonstrativo da Prefeitura não conferem com os contidos no Sistema AUDESP – Subitem B.1.1 do relatório da fiscalização;

n) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 44/45):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- Prestação de Contas Anuais: havia pendência junto ao Sistema AUDESP, o que gerou a emissão de recibo provisório, sendo, no entanto, regularizada posteriormente;

- Instruções nº 02/2008 – Gestão Fiscal, artigo 2º: nos meses de janeiro, fevereiro, março, abril, junho e dezembro/2011, houve a entrega intempestiva de vários documentos exigidos, o que gerou a emissão de alertas à Prefeitura (acessório 1 – TC-1497/126/11);

- Instruções nº 02/2008, artigo 42: obras públicas – envio intempestivo das planilhas devidamente preenchidas com as informações negativas inerentes ao 1º e 2º semestres de 2011;

- Recomendações: a Prefeitura descumpriu as seguintes recomendações deste E. Tribunal: que observe com maior rigor a Lei de licitações e contratos, bem como a Jurisprudência desta Corte sobre a matéria e que as incongruências contidas nos itens alterações orçamentárias e atendimento às Instruções e Recomendações do Tribunal não voltem a se repetir e que sejam observadas as disposições legais atinentes.

1.3 Acompanha os autos o expediente TC-0220/011/11, que trata do Ofício nº 314/2011 – 3ª PJ-e, do Ministério Público do Estado de São Paulo, Promotoria de Justiça de Jales, encaminhado pelo Promotor de Justiça Dr. Wellington Luiz Villar, com cópia de Recomendação Administrativa nos autos do Inquérito Civil nº 070/2011, instaurado para apurar eventual ato de improbidade administrativa em razão da cessão de veículos destinados ao transporte escolar para terceiros para fins de locomoção a atividades laborativas particulares. Este expediente foi objeto de análise do relatório da fiscalização no item “B.3.1 – Ensino”, que constatou que a Prefeitura tomou todas as providências exigidas para o cumprimento da Recomendação Administrativa (foram realizadas campanhas sobre o uso dos ônibus escolares; anexadas fotos das crianças recebendo orientação nas escolas; ocorreram reuniões com pais de alunos e responsável pelo setor de transporte, bem como os motoristas foram devidamente notificados sobre a proibição do transporte de pessoas estranhas à educação; elaboradas as carteirinhas dos estudantes com todas as identificações, entre outras medidas). Informou a fiscalização que o Inquérito Civil nº 070/2011 já se encontra devidamente arquivado, conforme Boletim de Publicações (fl. 153 do anexo I).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



1.4 O **DD. Ministério Público de Contas** (fl. 56), com fundamento no artigo 194 do Regimento Interno, solicitou a notificação do Responsável para apresentação de alegações e documentos de interesse.

1.5 Regularmente notificado (fl. 57), o Senhor Prefeito apresentou justificativas e documentos (fls. 63/122), sustentando que:

a) Planejamento das Políticas Públicas (fls. 64/68):

- não procede o apontamento da fiscalização, uma vez que no PPA só existe previsão do Programa 07 (Amortização da Dívida Pública) para o exercício de 2010 e, conseqüentemente, na LDO e LOA, por inexistir saldo de dívida pública a ser amortizado, não houve previsão para referido programa;

- foi determinada a realização de estudos técnicos visando à elaboração de projetos de leis para criação do Plano Municipal de Saneamento Básico. Para o gerenciamento dos resíduos, o Município vem buscando a realização de forma integrada e regionalizada. Entretanto, não recebeu nenhum apoio técnico ou financeiro do Estado ou da União referente à matéria;

- devido à queda de arrecadação, o ordenador das despesas priorizou algumas ações em detrimento de outras, razão pela qual não foram atingidos os indicadores/metas idealizadas. Porém, os índices mínimos de aplicação na saúde e educação foram cumpridos, bem como foram supridas as necessidades essenciais da população;

- em que pese a intempestividade do envio, tal fato não ocasionou prejuízo. Foi exigido do Departamento responsável que observasse o cumprimento dos prazos;

- a Lei municipal nº 388/10 - LOA, em seu artigo 4º, I, II e III (fls. 89/91), autorizou o Executivo a abrir créditos suplementares até o limite de 20%, o que, por si só, dá legalidade aos decretos expedidos no exercício de 2011. E essa autorização deriva do próprio texto constitucional (artigo 167, V), estando também contemplada na Lei federal nº 4320/64, em seu artigo 7º, I. Quando da fixação do referido limite, as peculiaridades locais indicavam essa necessidade. Os demais créditos só foram abertos mediante lei específica;

b) Resultado da Execução Orçamentária (fls. 68/70):

- a Lei municipal nº 388/10 autoriza a abertura de créditos adicionais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- a Prefeitura não concorda com o apontamento referente às divergências constantes do Demonstrativo relativo ao valor das suplementações, abertura de crédito especial para anulação e excesso, pois houve um equívoco da fiscalização, uma vez que o documento fornecido foi o “Consolidado” (docs. às fls. 92/93), não havendo, assim, inconsistências;

- o apontamento referente à abertura de crédito especial sem lei específica não foi utilizado (doc. à fl. 95);

c) Dívida Ativa (fls. 70/71):

- a compensação de que tratam os artigos 170 e 171 do Código Tributário Nacional depende de regulamentação pelo Município. A Prefeitura não possui legislação regulamentadora da matéria. Os artigos citados estabelecem uma faculdade. A Prefeitura vem tomando todas as providências necessárias para o recebimento das dívidas ativas inscritas por outros meios legais competentes;

- o Município não tinha como prever tais despesas, o que impossibilitou a realização de processo licitatório;

d) Ensino (fl. 72): com relação às glosas, o Município está providenciando sua correta aplicação. Mesmo assim, foram atendidas todas as normas legais no ensino;

e) Saúde (fl. 72): mesmo após as glosas efetuadas, com as quais manifesta discordância, o relatório apontou a aplicação de 17,97% em ações e serviços, patamar superior ao limite constitucional;

f) Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal (fls. 72/73): os médicos lotados possuem carga de 20 (vinte) horas semanais, com dias e horários diferenciados, não estando presentes no período total de funcionamento da UBS (06:00 às 18:00), porém cumprem semanalmente suas jornadas de trabalho (doc. à fl. 122). Foi determinada à Secretária de Saúde a observância no cumprimento dos horários de trabalho e o correto preenchimento do livro de ponto, sob pena de abertura de processo administrativo;

g) Subsídios dos Agentes Políticos (fl. 73): não há lei municipal que regule um valor máximo para retenções/descontos na folha de pagamento dos Agentes Políticos. Recente é a decisão do STJ a respeito da matéria. A Prefeitura passará a observar o percentual sugerido como limite para desconto em folha;

h) Demais Despesas Elegíveis para Análise (fls. 74/79):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- medidas já foram tomadas para correção dos apontamentos relativos aos Adiantamentos, buscando o cumprimento da legislação que regula a matéria e as orientações desta Corte. Não foi apresentado pela fiscalização qualquer gasto impróprio com os valores relativos aos adiantamentos, que eram efetivados aos agentes políticos, pois já é antiga a bipartição da categoria em agentes políticos e administrativos. Estes são os servidores públicos (funcionários, empregados, etc.) e aqueles os que prestam serviço ao Município sem caráter profissional e sem subordinação hierárquica. Assim, o Prefeito, o Secretário e o agente político de igual ou semelhante categoria se submetem às leis administrativas, inclusive quanto ao regime de adiantamento para cobrir despesas de viagens a serviço. Entendem os Autores Flávio de Toledo Jr. e Sérgio Ciquera Rossi, na obra intitulada *A Lei 4.320 no contexto da LRF* (Editora NDJ, São Paulo, 2005, p. 183), que “o Agente Político em missão estritamente oficial também possa receber antecipadamente recursos necessários à tarefa institucional. Haverão, aqui, os gastos de se subordinar, com redobrada ênfase, aos basilares princípios da legalidade, economicidade e moralidade”. Frequentemente é necessário numerário para viagens com o intuito de assinar convênios e cumprir outras obrigações inerentes ao seu cargo.

- quanto às concessões e devoluções intempestivas, todos os processos foram formalizados, justificados e as contas, apesar do atraso em alguns casos, devidamente prestadas, não causando qualquer prejuízo ao erário;

i) Almoxarifado e Bens Patrimoniais (fls. 80/81):

- a diferença ocorrida entre o estoque físico e o informatizado relativos a “Tioconzol creme vaginal” – 05 (cinco) unidades deu-se por contagem errada por parte da servidora responsável pela farmácia, o que já foi regularizado. Com relação à pequena diferença de 11 (onze) vidrinhos ocorrida com o medicamento “Paracetamol gotas”, tal fato ocorreu em face do seu fornecimento no dia da fiscalização, tendo sido regularizada a baixa no estoque informatizado pela servidora responsável na oportunidade da fiscalização *in loco*;

- o registro/controle relativo aos materiais e equipamentos de enfermagem e aos materiais odontológicos foi totalmente regularizado, conforme certidão da Secretária Municipal de Saúde (doc. à fl. 102);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- os bens patrimoniais encontram-se devidamente cadastrados e patrimoniados, em seus devidos locais de destinação e com a correta adequação, bem como os livros e registros em perfeita ordem;

j) Ordem Cronológica de Pagamentos (fl. 81): o fato de existirem restos a pagar do exercício anterior, por si só, não caracteriza quebra da ordem cronológica. Entretanto, os mesmos foram quitados no início do exercício de 2012, nos devidos vencimentos constantes dos empenhos;

k) Falhas de Instrução (fls. 82/83): as aquisições ocorreram durante todo o exercício, pelos mais diversos setores, de forma esporádica, conforme a necessidade momentânea, não havendo como prever os gastos, a impossibilitar a realização de processo licitatório. Não podem, assim, ser qualificadas como despesas contínuas, previsíveis e mensuráveis. As despesas para manutenção de frota, assim como outras de diversos setores do Município, ocorreram no transcurso do exercício, de forma esporádica e imprevisível, conforme a necessidade, não havendo que se falar em desrespeito à Lei federal nº 8.666/93;

l) Contratos de Programa (fl. 83): o Município está adotando as devidas providências para notificação da SABESP com vista à regularização do cumprimento das metas, sob pena de aplicação das penalidades impostas contratualmente;

m) Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP (fl. 84): a fiscalização equivocou-se pois os dados constantes do Demonstrativo da Prefeitura conferem exatamente com os contidos no Sistema AUDESP;

n) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 84/85): todos os documentos exigidos por este E. Tribunal foram entregues via AUDESP, ainda que intempestivamente. A Administração encontra dificuldades em reunir todas as informações necessárias em tempo hábil para cumprir fielmente os prazos de envio, pois envolvem vários setores, como saúde, educação, FUNDEB, entre outros. O Município não deixou de investir em aquisição de equipamentos de informática e outras ações, de modo a dar cabal cumprimento aos prazos estabelecidos.

Em relação às recomendações atinentes ao exercício de 2010, não houve tempo hábil, uma vez que o julgamento das contas transitou em julgado em 28-05-2012. No entanto, no curso de 2012, foram



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



adotados todos os procedimentos necessários no intuito de dar total atendimento às recomendações exaradas nas contas dos exercícios de 2009 e 2010, bem como alguns apontamentos de 2011, os quais poderão ser verificadas na próxima inspeção *in loco*.

1.6 A **Assessoria Técnica** manifestou-se nos seguintes termos:

a) a **Unidade de Economia** (fls. 124/130), com base no superávit orçamentário, resultados financeiro e econômico positivos e no exame realizado nas demonstrações contábeis, concluiu como sendo bons os índices de solidez da economia e das finanças do Município e concluiu pela emissão de **parecer favorável**;

b) a **Unidade Jurídica** (fls. 131/135) destacou que a Prefeitura atendeu satisfatoriamente vários quesitos relevantes, tais como: aplicação no ensino, recursos do FUNDEB e nas ações e serviços públicos da saúde. As despesas com pessoal e reflexos se encontram de acordo com o limite estabelecido; os repasses ao Legislativo deram-se de forma regular; os recolhimentos dos encargos sociais se efetuaram; não houve pagamentos indevidos aos Agentes Políticos e as receitas de “Royalties” foram aplicadas corretamente. Manifestou-se pela emissão de **parecer favorável**, recomendando ao Município que atente para o limite máximo de 30% de retenções/descontos dos vencimentos dos trabalhadores, nos termos da legislação aplicável à matéria;

c) a **Chefia da ATJ** (fl. 136) acompanhou as conclusões dos órgãos técnicos, concluindo pela emissão de **parecer favorável**.

1.7 O **DD. MPC** (fls. 137/138) manifestou-se pela emissão de **parecer favorável, com ressalvas** das falhas apontadas no relatório da fiscalização.

1.8 Determinei (fl. 143) que os autos fossem encaminhados à D. SDG para que se manifestasse acerca dos itens “Resultado da Execução Orçamentária” e “Subsídios dos Agentes Políticos”.

1.9 Instada, a **D. SDG** (fls. 144/146) ressaltou que, embora a Fiscalização tenha verificado que os pagamentos dos subsídios dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



agentes políticos encontravam-se regulares, entendeu que o fato de o Município ter autorizado que parcelas de empréstimos contraídos pelo Prefeito junto a terceiros fossem descontadas diretamente na folha de pagamento, atingindo tais descontos a 71,96% de seus subsídios, merece ser relevado, assim como decidido no TC-2171/026/08¹.

Por outro lado, quanto aos remanejamentos com característica de créditos adicionais, ressaltou que a Lei Orçamentária Municipal nº 388/2010, além de autorizar a Prefeitura a abrir créditos adicionais até o limite de 20% (artigo 4º, I²), também concedeu ao Chefe do Executivo a possibilidade de remanejar ilimitadamente os projetos e atividades dentro de um mesmo programa (artigo 4º, III). Observa que esta medida sequer atendeu à norma do orçamento municipal, pois houve, na execução orçamentária, a troca indiscriminada e generalizada entre valores de diversos programas, a exemplo das alterações implementadas pelos Decretos municipais nºs 584/2011 e 544/2011, que atingiram modificações no percentual de 40,80% do inicialmente planejado, tornando o orçamento uma peça completamente fictícia, com possível implicação na esfera penal, diante do estatuído no artigo 1º, III, do Decreto-lei nº 201, de 27-02-67³. Aliado às falhas na concessão de adiantamentos, falta de controle do almoxarifado, desobediência à ordem cronológica de pagamentos, bem como à ausência de médicos nas unidades de atendimento, manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** às contas, com o envio dos autos ao Ministério Público para as providências necessárias.

1.10 Pareceres anteriores:

¹ Relator Conselheiro Robson Marinho, Segunda Câmara, Sessão de 31-08-10.

² “Artigo 4º: Fica o Poder Executivo autorizado a:
I – abrir durante o exercício créditos suplementares até o limite de 20% (vinte por cento) do total da despesa fixada no artigo 1º, observando-se o disposto no artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64 de 17 de março de 1964.

(...)

III – Remanejar recursos no âmbito do mesmo órgão e do mesmo programa”.

³ “Artigo 1º: São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

(...)

III – desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2008 – Favorável, com recomendações (TC-002162/026/08 – Relator E. Conselheiro ROBSON MARINHO, DOE/SP de 24-03-10);

2009 - Favorável, com recomendações (TC-000627/026/09 – Relator E. Conselheiro EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO, DOE/SP de 28-06-11);

2010 – Favorável, com recomendações (TC-003025/026/10 – Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES, DOE/SP de 26-04-12).

1.11 Dados Complementares:

a) Receita *per capita* do Município em relação à média dos Municípios Paulistas:

RECEITA ARRECADADA NO EXERCÍCIO DE 2011	NÚMERO DE HABITANTES	RECEITA PER CAPITA	MÉDIA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS	ACIMA DA MÉDIA
R\$6.843.976,22	1.736	R\$3.942,38	R\$2.118,07	86,13%

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2008	2009	2010	2011
(Déficit)/Superávit	R\$275.021,56	(R\$214.026,57)	(R\$314.545,64)	R\$443.933,29
%	4,67%	-3,89%	-5,38%	6,49%

c) Indicadores de Desenvolvimento

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado em 2007 para medir a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino. O indicador é calculado com base no desempenho do estudante em avaliações do INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais e em taxas de aprovação.

O índice é medido a cada dois anos e é apresentado numa escala de zero a dez. O objetivo é que o país, a partir do alcance das metas municipais e estaduais, tenha nota 6 em 2022 – correspondente à qualidade do ensino em países desenvolvidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



O Município de **VITÓRIA BRASIL** apresentou a seguinte situação:

IDEB Projetado x Observado

Série/Ano	Projetado					Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013	2005	2007	2009	2011	2013
4ª série/5º ano	-	-	4,8	5,1	5,4	-	4,6	5,1	5,2	-
8ª série/9º ano	-	-	4,7	4,9	5,2	-	4,6	4,4	**	-

**Sem média na Prova Brasil 2011

Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos	Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013
4ª série/5º ano					
Município de Vitória Brasil	-	4,6	5,1	5,2	-
Estado de SP - Pública	4,5	4,8	5,3	5,4	-
Brasil – Municipal	3,4	4,0	4,4	4,7	-
8ª série/9º ano					
Município de Vitória Brasil	-	4,6	4,4	**	-
Estado de SP - Pública	3,8	4,0	4,3	4,4	-
Brasil – Municipal	3,1	3,4	3,6	3,8	-

**Sem média na Prova Brasil 2011

Percentuais Atingidos pelo Município

Aplicação (*)	2005	2007	2009	2011
Artigo 212 CF (25%)	28,07%	26,99%	30,44%	28,49%
FUNDEB (100%)	-	95,65%	100%	60%
Artigo 60 ADCT	-	91,07%	60,58%	100%

Fonte: endereço eletrônico <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>

Fonte: (*) TC-3044/026/05 (Exercício de 2005), TC-2633/026/07 (Exercício de 2007), TC-627/026/09 (Exercício de 2009).

2. VOTO

2.1 A instrução dos autos demonstra que o **Município de Vitória Brasil** cumpriu seu dever constitucional ao aplicar **28,49%** da receita de impostos e transferências na educação básica, **60,00%** na remuneração



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



dos profissionais do magistério, 17,97% na saúde, e ao efetuar os pagamentos dos precatórios. Também respeitou o limite legal máximo admitido pela LRF em relação às despesas com pessoal, que atingiram **43,14%** da receita corrente líquida.

Observou, ademais, a legislação de regência no que diz respeito aos recursos provenientes do FUNDEB, recolheu os encargos sociais (INSS, FGTS e PASEP), realizou os repasses dos duodécimos ao Legislativo e aplicou corretamente as receitas derivadas da CIDE e Royalties.

Não houve qualquer apontamento em relação à fixação e aos pagamentos dos subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito.

Em relação aos resultados, o Município apresentou excesso de arrecadação de R\$ 176.766,22, **2,65%** da receita prevista, ou seja, a receita prevista para 2011 foi de R\$ 6.667.210,00 e a realizada, de R\$ 6.843.976,22. O resultado orçamentário correspondeu a superávit de **6,49%**, isto é, R\$ 443.933,29 (fl. 12).

O financeiro correspondeu a superávit de R\$ 162.628,09, sendo que, em 2010, ocorreu déficit de R\$ 282.450,18⁴. O estoque de restos a pagar, que, em 2010, era de R\$ 434.813,33, passou, um ano depois, para R\$ 99.368,69, um decréscimo, portanto, de **77,15%** (fl. 14).

O estoque da dívida ativa, conforme o sistema AUDESP, foi de R\$ 53.288,49, que, cotejado com o de 2010, no valor de R\$ 81.358,61, representou um decréscimo de **34,50%**. No exercício foram recebidos R\$ 46.486,74, isto é, **57,14%** do estoque (fl. 16).

O endividamento de longo prazo, que, em 31-12-2010, era de R\$ 12.367,40; foi totalmente quitado em 2011 (fl. 15).

Finalmente, a Equipe de Fiscalização apontou um percentual de investimentos em relação à Receita Corrente Líquida de **0,96%** (fl. 46).

⁴ Calculado conforme orientação contida no Fórum SDG 77: "O Resultado financeiro deve ser extraído da diferença entre o Disponível Financeiro e a Dívida Flutuante, sem considerar os grupos Realizável, Exigível e Diversos do Ativo e Passivo Financeiro".

Dados de fls. 304/305 do Anexo II divergentes do relatório da fiscalização de fl. 14:

	Disponível - R\$	Dívida Flutuante - R\$	Resultado - R\$
2010	155.286,70	437.736,88	(282.450,18)
2011	291.839,87	129.211,78	162.628,09



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2.2 A questão referente ao limite máximo para descontos em folha de pagamento foi recentemente decidida pelo Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial nº 1.284.145 – RS (2011/0227462-5), Relatora a MINISTRA DIVA MALERBI (Desembargadora Convocada TRF 3ª Região), cuja ementa apresenta o seguinte teor:

“ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. EMPRÉSTIMOS PESSOAIS. DESCONTO EM FOLHA DE SALÁRIO. LIMITAÇÃO. 30% DOS VENCIMENTOS”. Recurso Provido. Acórdão publicado no DJe de 26-11-12.

Portanto, cabe ao órgão responsável pelo pagamento dos vencimentos fiscalizar os descontos em folha, delimitando o montante ao percentual de 30% da remuneração.

2.3 Assinalou a Fiscalização que foram realizadas transferências com a roupagem de remanejamentos, com base somente na LOA⁵, mediante Decretos (nºs. 544, 549 e 553/2011), em descumprimento ao disposto no artigo 167⁶, VI, da CF, que exige lei específica.

A alegação da Municipalidade de que houve previsão legal para as mencionadas alterações orçamentárias, conferida pela Lei municipal nº 388/10 (Lei Orçamentária Anual - LOA), não procede.

O remanejamento, transposição e a transferência⁷ são instrumentos para a Administração alterar seu curso operacional;

⁵ Demonstrativo:

Créditos Adicionais	R\$5.910.000,00 – Orçamento Inicial
Anulação	R\$ 757.210,00 11,35%
Excesso de Arrecadação	R\$ 780.114,96 11,70%
Remanejamento	<u>R\$ 874.461,94 13,11%</u>
	R\$2.411.786,90 40,80%

⁶ **“Artigo 167: São vedados:**

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa”.

⁷ O Prof. Heraldo da Costa Reis e José Ribamar Caldas Furtado (este último Conselheiro do Tribunal de Contas do Maranhão) ensinam a diferença entre remanejamento, transposição e transferência:

- Remanejamento é para atender a uma reforma administrativa, que exige realocação de verbas de um órgão para outro, inclusive os integrantes da Administração Indireta;
- Transposição é uma mudança programática dentro do mesmo órgão de governo;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



repriorizar suas ações; modificar suas intenções finalísticas e, conforme apontado pela d. Fiscalização, demandam **lei específica**, nos termos do artigo 167, VI, da CF.

Além disso, *“sob pena de afronta ao princípio orçamentário da exclusividade (artigo 165⁸, §8º da CF), a lei de orçamento anual não pode autorizar, de forma prévia e genérica, margens para transposição, remanejamento e transferência. Não se pode utilizar crédito adicional quando a situação exige aquele trio constitucional, vez que este indica alteração nas políticas de governo, a sempre exigir lei específica e, não, as margens prévias, genéricas e difusas da lei orçamentária⁹”* (...).

Os decretos citados pela Fiscalização e SDG demonstram, sem dúvida alguma, a ocorrência de alterações orçamentárias programáticas (*entre programas governamentais*) e entre categorias econômicas (*corrente e capital*), a exigir, portanto, específica autorização do Legislativo, em atendimento ao disposto no artigo 167, VI, da CF.

Entretanto, ainda que, no caso, tal não tenha ocorrido, as noticiadas alterações orçamentárias não causaram desajuste fiscal, pois a Prefeitura obteve Resultado Orçamentário de R\$ 443.933,29 (6,49%) e Financeiro de R\$ 162.628,09, ambos superavitários, tendo sido aplicados corretamente os mínimos constitucionais.

Não obstante, cabe severa advertência ao Município para que, doravante, observe estritamente o disposto em sua Lei Orçamentária Anual, e elabore rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária nos termos do artigo 1º, § 1º, da LRF¹⁰, com observância do

- Transferência é uma mudança entre categorias econômicas (corrente e capital) dentro do mesmo órgão de governo e do mesmo programa trabalho.

⁸ **“Artigo 165:** *Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*
(...)

§ 8º - *A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”.*

⁹ Citação extraída do artigo “Permuta entre dotações de mesma categoria não é transposição, remanejamento e nem transferência de recursos orçamentários”, de FLÁVIO C. DE TOLEDO JR.

¹⁰ **“Artigo 1º:** *Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.*

§ 1º - *A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



disposto no artigo 167, VI, da Constituição Federal, sob pena da reincidência das falhas apontadas ensejar a emissão de parecer desfavorável.

2.4 Diante do exposto, acolho as manifestações convergentes da Assessoria Técnica e DD. MPC e voto pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas, com ressalva das falhas subsistentes nos itens “Planejamento das Políticas Públicas”, “Resultado da Execução Orçamentária”, “Dívida Ativa”, “Ensino”, “Saúde”, “Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal”, “Subsídios dos Agentes Políticos”, “Demais Despesas Elegíveis para Análise”, “Almoxarifado e Bens Patrimoniais”, “Ordem Cronológica de Pagamentos”, “Falhas de Instrução”, “Contratos de Programa”, “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP” e “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”, que deverão ser efetivamente regularizadas.

Advirto, contudo, a Prefeitura que:

a) deve ser cumprido estritamente o disposto em sua Lei Orçamentária Anual, elaborando rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária nos termos do artigo 1º, § 1º, da LRF, com observância do disposto no artigo 167, VI, da CF;

b) o limite máximo de 30% de retenções/descontos dos vencimentos dos trabalhadores deve ser observado;

c) os adiantamentos devem seguir rigorosamente o contido nos artigos 68 e 69 da Lei federal nº 4.320/64, bem como na Deliberação desta E. Corte (TC-A 42.975/026/08);

d) os ajustes promovidos no encaminhamento dos dados ao Sistema AUDESP devem garantir a fidedignidade das informações inseridas, em cumprimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil.

e) deve ser cumprido o disposto na Lei nº 8.666/93 em relação às licitações e contratos;

f) devem ser observadas as Instruções desta E. Corte quanto às recomendações exaradas.

que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Determino, ainda, que:

a) em atenção ao expediente TC-0220/011/11, oficie-se ao Ministério Público do Estado de São Paulo, encaminhando cópia do parecer expedido e das correspondentes notas taquigráficas;

b) o processo acessório TC-1497/126/11, bem como o expediente TC-0220/011/11 permaneçam apensados a estes autos.

A Fiscalização verificará, na próxima inspeção, o cumprimento das providências regularizadoras.

2.5 Anoto, por fim, que as transferências de recursos ao terceiro setor são objeto de processo específico, nos termos das Instruções desta Corte (TC-0690/011/12¹¹, TC-0693/011/12¹² e TC-0225/011/12¹³). O mesmo ocorre com as admissões de pessoal por concurso público (TC-0582/011/11¹⁴) e com as contratações por tempo determinado (TC-0701/011/12¹⁵).

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

Sala das Sessões, 18 de junho de 2013.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO

¹¹ Pendente de Julgamento.

¹² Relator E. Auditor JOSUÉ ROMERO, julgado regular – DOE/SP de 19-03-2013.

¹³ Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI, julgado regular – DOE/SP de 1º-08-2012.

¹⁴ Relator E. Auditor ANTONIO CARLOS DOS SANTOS, julgado regular – DOE/SP de 20-12-2012.

¹⁵ Relator E. Auditor ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS, julgado regular – DOE/SP de 26-02-2013.