



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



13-08-13

SEB

=====

107 TC-001303/026/11

Prefeitura Municipal: Franca.

Exercício: 2011.

Prefeito: Sidnei Franco da Rocha.

Advogados: Humberto Mazza e Joviano Mendes da Silva.

Acompanham: TC-001303/126/11 e Expedientes: TC-024423/026/11, TC-024424/026/11, TC-000760/006/12, TC-014555/026/12, TC-018017/026/12, TC-021254/026/12 e TC-038822/026/12.

Procurador de Contas: Rafael Antonio Baldo.

=====

<i>Aplicação do Ensino – artigo 212 da CF</i>	26,49%
<i>Remuneração do Magistério – artigo 60, XII, do ADCT</i>	68,17%
<i>Recursos do FUNDEB – artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07</i>	99,99%
<i>Aplicação na Saúde – artigo 77, III e § 4º, do ADCT</i>	25,97%
<i>Despesa com Pessoal – artigo 20, III, “b”, da LRF</i>	46,78%
<i>Precatórios – Emenda Constitucional nº 62/09</i>	Regular
<i>Transferências para a Câmara - artigo 29-A, § 2º, I, da CF</i>	Regular
<i>CIDE – artigos 1ºA e 1ºB da Lei nº 10.336/01</i>	Regular
<i>Multas de Trânsito – artigo 320 e parágrafo único do CTN</i>	Regular
<i>Royalties</i>	Regular
<i>Encargos Sociais (INSS, PASEP e FGTS)</i>	Regular
<i>Subsídios dos Agentes Políticos</i>	Regular
<i>Resultado Orçamentário – superávit (0,23%)</i>	R\$874.555,98
<i>Resultado Financeiro – superávit</i>	R\$46.377.718,08
<i>% de Investimentos (Investimentos+Inversões Financeiras: RCL)</i>	15,49%

1. RELATÓRIO:

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

1.2 O relatório da inspeção *in loco* realizada pela Unidade Regional de Ribeirão Preto - UR-6 (fls. 47/97) apontou:

a) Planejamento das Políticas Públicas (fls. 48/50):

- parte das ações apresentou inadequações relacionadas às unidades de medida e às denominações utilizadas, inviabilizando aferições



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



pertinentes à eficácia e à efetividade dessas ações e correspondentes programas;

- autorização para abertura de créditos adicionais em patamar bastante superior ao índice de inflação medida para o período, desatendendo à recomendação desta E. Corte para a correção da falha;

- o Município ainda não possui o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (artigo 18 da Lei federal nº 12.305/10);

b) Resultado da Execução Orçamentária (fls. 50/51) - os créditos adicionais suplementares abertos em decorrência da autorização dada na Lei Orçamentária corresponderam ao percentual de 25,27% da receita inicial prevista, indicando, assim, a necessidade de promoção de melhor planejamento orçamentário;

c) Ensino (fls. 56/60):

- na gestão dos programas da educação, consoante dados do IDEB, o Município apresentou queda nos índices, comparado com o de 2009;

- ausência de políticas específicas para o alcance das metas propostas para o IDEB;

- metas não atingidas relativas ao Programa 2019 – Educação Básica Infantil e Ações 1221 e 1223 – Construção e Ampliação de Creches de Unidades Escolares (Creches), decorrendo disso a ausência de vagas nas escolas do Município;

d) Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal (fls. 62/63):

- controle precário da frequência e assiduidade dos médicos que atendem na rede municipal de saúde, mediante a utilização de livro de ponto preenchido manualmente, podendo resultar na ineficácia da prestação;

- com base nos indicadores do “Índice de Desempenho do SUS – IDSUS 2011”, o Município obteve nota inferior à média nacional, bem como à média estadual;

e) Subsídios dos Agentes Políticos (fls. 65/67) – pagamento de diferença de subsídios aos Secretários Municipais, cuja soma com o salário do cargo de origem ultrapassou o valor fixado para o cargo de Secretário Municipal;

f) Remuneração Acima do Teto Remuneratório (fls. 68/75) – pagamento de horas extraordinárias a servidores cujo



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



somatório destas parcelas extrapola o limite remuneratório fixado para o Município;

g) Pagamento de Horas Extras (fls. 75/79) – indícios de pagamentos de horas extraordinárias a servidores em desacordo com a legislação trabalhista e a Súmula nº 370 do Tribunal Superior do Trabalho - TST;

h) Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais (fl. 79) – o Município não realizou o levantamento geral dos bens imóveis, em desacordo com o que estabelece o artigo 96 da Lei federal nº 4.320/64;

i) Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades (fls. 79/80) – o Município não observou a codificação correta para a classificação das despesas, valendo-se da codificação “dispensa de licitação” para praticamente todas as despesas não sujeitas a procedimento licitatório;

j) Pessoal (fls. 84/87):

- contratação de profissionais para a área da saúde, em desacordo com o artigo 37, II, da Constituição Federal – CF;

- norma municipal editada delineando as atribuições dos cargos em comissão de forma genérica, prejudicando a verificação pertinente à atribuição de cada um desses cargos;

- acúmulo remunerado de cargos públicos, sem comprovação de compatibilidade de horários;

k) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 90/91):

- entrega intempestiva da documentação enviada eletronicamente através do Sistema AUDESP;

- atendimento parcial às determinações desta E. Corte.

1.3 Acompanham os autos os seguintes expedientes:

a) TC-024423/026/11 – trata-se de Ofício nº 975/2011 do Tribunal Regional do Trabalho – 15ª Região, Vara do Trabalho de Franca, com cópia do Processo nº 0141500-94.2005.5.15.0015 RTOrd, oriundo de reclamação trabalhista ajuizada pelo Senhor Antonio de Pádua Borges contra a Prefeitura. A fiscalização não constatou irregularidades no exercício em exame, uma vez que os pagamentos da sentença ocorreram em 15-10-2012;



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



b) TC-024424/026/11 – trata-se de Ofício nº 1054/2011 do Tribunal Regional do Trabalho – 15ª Região, Vara do Trabalho de Franca, encaminhando cópia do Processo nº 0047000-31.2008.5.15.0015 RTOrd, oriundo de reclamação trabalhista ajuizada pela Senhora Maria Eduarda Pimenta Goulart de Andrade contra a Prefeitura. A fiscalização informou que a Prefeitura quitou o montante de R\$ 2.946,51 em 31-01-2011, não constatando irregularidades no exercício em exame;

c) TC-000760/006/12 – trata-se de Ofício nº 083/2012 da Câmara Municipal de Franca, encaminhando cópia do relatório da Comissão Especial de Inquérito, constituída para apurar fatos relacionados à aquisição de produtos para a merenda escolar pela Prefeitura. A fiscalização não constatou irregularidades no exercício em exame (fl. 88);

d) TC-014555/026/12 – trata-se de Ofício nº 368/2012 do Tribunal Regional do Trabalho – 15ª Região, Vara do Trabalho de Franca, com cópia do Processo nº 0059500-32.2008.5.15.0015 RTOrd, oriundo da reclamação trabalhista ajuizada pela Senhora Mara Morato contra a Prefeitura. O processo foi extinto sem julgamento de mérito, transitado em julgado em fevereiro/2012, não constatando a Fiscalização nenhuma ilegalidade no exercício;

e) TC-018017/026/12 – trata-se de Ofício nº 513/2012 do Tribunal Regional do Trabalho – 15ª Região, Vara do Trabalho de Franca, com cópia do Processo nº 0240600-11.2007.5.15.0015 RTOrd, oriundo de reclamação trabalhista ajuizada pela Senhora Nilda de Souza Silva contra a Prefeitura. A fiscalização informou que a Prefeitura quitou o montante de R\$17.471,79 em 20-04-2011, não constatando irregularidades;

f) TC-021254/026/12 – trata-se de Ofício nº 1308/2012 do Ministério Público do Trabalho em Ribeirão Preto, com cópia do procedimento instaurado pela Procuradoria Regional do Trabalho da 15ª Região nº 0000.80.2012.15.006/8, envolvendo irregularidades apontadas em denúncia apresentada pelo Sindicato dos Servidores e Empregados Públicos Municipais de Franca e Região, bem como de informações enviadas pela Justiça do Trabalho, no tocante à ausência de pagamentos de horas extras, adicional noturno e adicional de UBS 24 horas, falta de intervalo legal para refeição e descanso, aumento das atribuições sem compensação financeira, redução de jornada de trabalho e desvios de função. A fiscalização não constatou nenhuma ilegalidade quanto a estes



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



pontos, ressaltando apenas a precariedade no controle de ponto dos médicos plantonistas;

g) TC-038822/026/12 – trata-se de Ofício nº 2748/2012 do Ministério Público do Estado de São Paulo, oriundo da Promotoria de Justiça de Nuporanga, com cópia da portaria de instauração de Inquérito Civil nº 07/12, para apurar eventual acumulação de cargos públicos de médico nas Prefeituras de Franca e Nuporanga. A fiscalização constatou irregularidade quanto ao acúmulo de cargo pelo médico Jorge Luis Silva Panício, informando que, nas contas de 2011 da Prefeitura de Nuporanga (TC-001354/026/11), foi apurado que o servidor foi exonerado em julho/2012.

1.4 O DD. Ministério Público de Contas (fl. 98), com fundamento no artigo 194 do Regimento Interno, solicitou a notificação do Responsável para apresentação de alegações e documentos de interesse.

1.5 Regularmente notificados (fl. 99, DOE de 19-01-2013), foram apresentadas justificativas pelos representantes do Senhor Prefeito (fls. 116/186) e do Município (fls. 189/263), sustentando que:

a) Planejamento das Políticas Públicas (fls. 121/126 e 194/200):

- parte das ações está prejudicada pelo fato das Secretarias ainda não disporem de quadros de planejamento e controle de metas (banco de dados) para suas diversas ações e programas. O Município já encaminhou memorando exigindo melhor planejamento das Secretarias na elaboração das metas físicas e financeiras (doc. 2 do expediente TC-00064/017/13);

- os limites para autorização de créditos adicionais foram devidamente aprovados pelo Legislativo municipal (artigos 8º, 9º e 10º da LOA) e observados pelo Executivo. Os orçamentos da União e do Estado contemplam autorizações de mesmo formato (percentuais acima da inflação). No entanto, o percentual previsto nas LOAs de 2012 e 2013 foi reduzido de 15% para 5% (índice da unidade fiscal do Município de Franca), devendo o apontamento ser afastado, uma vez que não causou qualquer prejuízo ao erário;

- em Janeiro/2011 já havia sido instaurado o processo administrativo PMF nº 3484/2011 para a elaboração do Plano Municipal



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



de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, que só não ocorreu pelo fato de se tratar de despesa nova sem previsão orçamentária e devido aos rigores da Lei de Responsabilidade Fiscal nos dois últimos quadrimestres do ano (doc. 3 do expediente TC-000065/017/13);

b) Resultado da Execução Orçamentária (fls. 127/128 e 201/202) – a Fiscalização baseou-se na receita inicial prevista, ficou prejudicada pois R\$ 25.310.399,45 de créditos suplementares foram abertos pelo Município mediante utilização de superávit financeiro verificado no Balanço de 31-12-2011 e R\$ 401.766,34 vinculados a excesso de arrecadação. As Secretarias vêm melhorando o planejamento de seus programas e projetos, o que poderá culminar em redução de alterações orçamentárias através de créditos adicionais;

c) Ensino (fls. 128/134 e 202/209):

- das 22 escolas municipais, 21 já possuíam IDEB, sendo que 10 delas atingiram as metas projetadas para 2011. Das 11 restantes, 2 subiram na pontuação, 1 manteve o resultado e 1 nova escola compôs seu IDEB pela primeira vez no exercício, apresentando um bom resultado. Embora tenha ocorrido queda nos índices, em comparação com o ano de 2009, o Município, na gestão dos programas da educação, obteve resultados positivos, consoante dados do IDEB;

- por meio da Secretaria Municipal da Educação, a Prefeitura proporciona vários instrumentos de orientação do ensino e monitoramento da aprendizagem dos alunos, tais como referencial curricular das escolas públicas municipais de Franca, plano de metas de aprendizagem, projeto político pedagógico, plano de gestão, planejamento escolar e PDE-Escola. No ano de 2009, 18 (dezoito) escolas da Educação Básica elaboraram esse documento em consonância com os demais já existentes. Além disso, é realizado pela Secretaria de Educação um trabalho com foco nos resultados da aprendizagem dos alunos, acompanhado por meio de índices durante o ano letivo. Portanto, o Município possui políticas específicas para o alcance das metas propostas para o IDEB;

- diante dos dados levantados relativamente às metas para 2011, foi estabelecida na LDO e PPA a construção/ampliação de 03 unidades cujos processos ainda se encontram em licitação. No exercício não houve construção de creches devido a atraso na elaboração dos



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



projetos arquitetônicos. Entretanto, foram realizadas reformas e ampliações de algumas instituições;

d) Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal
(fls. 134/140 e 209/215):

- o Enunciado da Súmula 338 do TST explicita que “*é ônus do empregador que conta com mais de 10 (dez) empregados o registro da jornada de trabalho na forma do artigo 74, § 2º, da CLT¹*”. Inexiste lei que discipline a exigência de ponto eletrônico. O que existe é a Portaria 1510/2009 do Ministério do Trabalho e Emprego, que disciplina o uso do registrador eletrônico de ponto e a utilização do Sistema de Registro Eletrônico de Ponto nas empresas brasileiras, mas que, entretanto, não pode criar novos direitos e deveres que não estão previstos em lei. A Prefeitura está envidando esforços no sentido de firmar acordo coletivo de trabalho com o Sindicato para que seja adotado sistema alternativo de marcação eletrônica de ponto para que seja implantado o sistema eletrônico em todas as unidades administrativas do Município;

- a Prefeitura está estruturando as equipes de atenção básica nas Unidades Básicas de Saúde Tradicionais, implantando o programa de agentes comunitários (PAC's) e fazendo a contratualização das equipes através do Programa de Melhoria de Acesso e Qualidade (PMAQ), em parceria com o Ministério da Saúde. Relativamente ao atendimento de urgência e emergência, inaugurou o SAMU em maio de 2012, bem como um novo Pronto-Socorro Municipal e pactuou com o Ministério da Saúde a rede de urgência e emergência através de RAAS 13 e a “rede cegonha”, buscando oferecer um atendimento mais humanizado e qualificado à população usuária do SUS. Embora tenha obtido nota inferior à média nacional, bem como à média estadual do IDSUS 2011, o Município tem concentrado todos os esforços em oferecer um atendimento qualificado e mais humanizado;

e) Subsídios dos Agentes Políticos (fls. 141/152 e 215/227)
– não há qualquer irregularidade no pagamento dos subsídios dos

¹ “**Artigo 74:** O horário do trabalho constará de quadro, organizado conforme modelo expedido pelo Ministro do Trabalho e afixado em lugar bem visível. Esse quadro será discriminativo no caso de não ser o horário único para todos os empregados de uma mesma seção ou turma.

(...)

§ 2º: Para os estabelecimentos de mais de dez trabalhadores será obrigatória a anotação da hora de entrada e de saída, em registro manual, mecânico ou eletrônico, conforme instruções a serem expedidas pelo Ministério do Trabalho, devendo haver pré-assinalação do período de repouso.”



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



Secretários Municipais, conforme jurisprudência e doutrina dominantes. O adicional por insalubridade e as gratificações por assiduidade recebidas pelos Secretários detentores de cargos efetivos constantes do quadro de pessoal do Município não são irregulares, até porque previstos em lei, inexistindo pagamentos a maior;

f) Remuneração Acima do Teto Remuneratório (fls. 152/169 e 227/246) – as horas extras foram exigidas em razão da falta de médicos, do pequeno índice destes profissionais interessados em ocupar as vagas abertas nos concursos (desde 2005 já se realizaram 9 concursos, sem êxito) e do alto índice de rotatividade de médicos nos Pronto-Socorros. Tais verbas, cujo pagamento é de natureza constitucional, não podem ser computadas para o teto remuneratório, sob pena de tornar letra morta o disposto no artigo 7º da Carta Magna, como por exemplo, o décimo terceiro, adiantamento de férias, terço constitucional de férias, adicional noturno e outros. Também não integram o teto remuneratório as verbas que não constituem remuneração do trabalho, por terem natureza indenizatória, como por exemplo, o abono de parcela de férias não gozadas (artigo 143 da CLT) e as férias não gozadas e indenizadas na vigência do contrato de trabalho ou na própria rescisão. Os médicos que supostamente excederam o teto são aqueles que prestam serviços de urgência, emergência e de pronto atendimento. Tendo em conta que a prestação de serviço de saúde tem caráter essencial, não podendo ser interrompido, o Administrador encontra-se sem alternativas, devendo tal apontamento ser relevado (doc. 14 do expediente TC-000065/017/13);

g) Pagamento de Horas Extras (fls. 170/173 e 246/249) – as horas extras foram efetivamente realizadas, conforme demonstram as fichas de controle, e exigidas devido ao pequeno índice de médicos interessados em assumir as vagas abertas nos concursos e da alta rotatividade nos Prontos-Socorros. Os médicos são contratados para o cumprimento de uma carga horária de 20 horas semanais, incidindo o pagamento de horas extras a partir de então, não havendo se falar em infringência à CLT ou à Lei nº 3.999/1961. Entretanto, estuda-se a possibilidade de realizar licitação pública para contratação de empresa que preste serviços na área de saúde para complementar o quadro de médicos, bem como a criação de uma organização social na qual o



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



município participe com 40% da gestão (docs. 09 a 11 e 14 do expediente TC-000065/017/13);

h) Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais (fls. 173/174 e 249/250) – o Decreto municipal nº 9.812, de 02-07-2012, instituiu o cronograma de execução das atividades a serem implementadas para o atendimento integral dos dispositivos constantes no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, contemplando os inventários, a contabilização dos patrimônios mobiliário e imobiliário do Município. Em 2012 foi concluído o levantamento do patrimônio mobiliário e, em 2013, realizou-se a primeira reunião para definir etapas, procedimentos e responsáveis para início dos trabalhos de inventário do patrimônio imobiliário (doc. 5 do expediente TC-000065/017/13);

i) Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades (fls. 174/175 e 250/251) – o Município já encaminhou informativo a todas as Secretarias para que, em conformidade com a determinação desta E. Corte, as requisições de compras para adiantamentos, diárias, custas judiciais e honorários sejam feitas na modalidade de “outros não aplicável”, sanando a irregularidade objeto do presente apontamento;

j) Pessoal (fls. 175/182 e 251/259):

- muito embora a Constituição Federal estabeleça o ingresso de pessoal mediante concurso público, esta alternativa se torna inviável em face da ausência de candidatos para exercer a função de médico devido à baixa remuneração paga pelos cofres públicos. Este problema já é crônico desde 2005, tanto que foram realizados 9 (nove) concursos públicos e 5 (cinco) processos seletivos, sem êxito. A Lei Complementar municipal nº 182/2011, em seu artigo 1º, § 1º, com as alterações determinadas pela Lei Complementar municipal nº 199/2012, autoriza a Prefeitura a realizar processo seletivo mediante a análise de *curriculum vitae* para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público nos serviços de saúde, não havendo se falar em contratações em desacordo com o artigo 37, II, da CF. Além disso, o relatório da auditoria realizada no Município recomendou que a Secretaria Municipal de Saúde se empenhe no sentido de suprir a necessidade dos profissionais médicos, seja com contratação emergencial e/ou mesmo horas/plantão extra para os socorristas do Pronto-Socorro;



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



- em relação à norma versando sobre as atribuições dos cargos em comissão, não procede o apontamento da Fiscalização, haja vista que a Resolução nº 01, de 10-01-2009, que aprovou o Regimento Interno da Prefeitura, tratou da organização e das atribuições gerais das unidades administrativas, definindo a estrutura de autoridade, caracterizando as relações de subordinação, descrevendo as funções específicas e comuns dos servidores investidos em cargos comissionados e fixando normas gerais de trabalho (doc. 12 do expediente TC-000065/017/13);

- o médico Jorge Luís Silva Panício foi contratado através de concurso público em 1º-05-2006 para cumprir uma jornada de 40 horas semanais e, de acordo com a necessidade, percebia horas extras. Como constatado pela própria Fiscalização, o servidor foi exonerado do vínculo laboral que exercia em Nuporanga, de modo que eventual incompatibilidade já se encontra superada, devendo o apontamento ser afastado;

k) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 182/185 e 259/262):

- no envio da documentação ao Sistema AUDESP, ocorreram alguns atrasos, os quais, todavia, não comprometeram a gestão administrativa, devendo ser relevados.

1.6 A Assessoria Técnica manifestou-se nos seguintes termos:

a) a Unidade de Economia (fls. 264/271) entendeu que as informações contábeis sobre o estoque da dívida ativa devem ser reavaliadas pela Prefeitura, de modo que o Patrimônio expresse a sua real situação de créditos. Com base no exame realizado nas demonstrações contábeis, concluiu como sendo bons os índices de solidez da economia e das finanças do Município, pronunciando-se pela emissão de **parecer favorável**;

b) a Unidade Jurídica (fls. 272/277) 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 encontrando-se as despesas com pessoal e reflexos de acordo com o limite estabelecido. Quanto ao item “Licitações e Contratos”, sugeriu que sejam analisadas em autos próprios, concluindo pela emissão de **parecer favorável**;



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



c) a **Chefia do órgão** (fl. 278) acompanhou as conclusões das referidas unidades, manifestando-se pela emissão de **parecer favorável**.

1.7 O **DD. MPC** (fls. 279/280) opinou pela emissão de **parecer favorável** às contas, sugerindo que as questões relacionadas aos itens “Pagamento de Horas Extras” e “Pessoal” sejam analisados em autos apartados.

1.8 Pareceres anteriores:

2008 – Desfavorável² (**TC-001968/026/08** – Relator E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA, DOE-SP de 20-11-09). Pedido de Reexame conhecido. Negado Provimento (DOE-SP de 17-09-10);

2009 - Favorável, com recomendações (**TC-000433/026/09** – Relator E. Conselheiro EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO, DOE-SP de 15-09-11);

2010 – Favorável, com recomendações (**TC-002831/026/10** – Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI, DOE-SP de 08-11-12).

1.9 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	ABAIXO DA MÉDIA
R\$381.207.731,25	318.369	R\$1.197,38	R\$2.118,07	(43,47%)

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2008	2009	2010	2011
(Déficit)/Superávit	7,96%	2,35%	3,10%	0,23%

Fonte: fls. 50 e 51.

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

² Aplicação no FUNDEB de apenas 90,66%.



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



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.

O Município de **FRANCA** apresentou a seguinte situação:

4ª série/5º ano
IDEB Projetado x Observado

Entes Federativos	Projetado					Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013	2005	2007	2009	2011	2013
Município de Franca	-	-	5,4	5,7	6,0	-	5,2	6,0	5,7	-

Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos	Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013
Município de Franca	-	5,2	6,0	5,7	-
Estado de SP – Pública	4,5	4,8	5,3	5,4	-
Brasil – Municipal	3,4	4,0	4,4	4,7	-

Percentuais Atingidos pelo Município

Aplicação (*)	2005	2007	2009	2011
Artigo 212 CF (25%)	27%	25,07%	25,15%	26,49%
FUNDEB (100%)	-	100%	100%	99,99%
Artigo 60 ADCT	-	75,58%	84,11%	68,17%

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

Fonte: (*) TC-2850/026/05 (Exercício de 2005), TC-2439/026/07 (Exercício de 2007), TC-000433/026/09 (Exercício de 2009).

2. VOTO

2.1 A instrução dos autos demonstra que o **Município de Franca** cumpriu seu dever constitucional ao aplicar **26,49%** da receita de impostos e transferências na educação básica; **68,17%** na remuneração dos profissionais do magistério e **25,97%** na saúde; e ao efetuar o pagamento



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



de precatórios. Também respeitou o limite legal máximo admitido pela LRF em relação às despesas com pessoal, que atingiram **46,78%** da receita corrente líquida.

Recolheu os encargos sociais (INSS, PASEP e FGTS), realizou os repasses dos duodécimos ao Legislativo, observando o limite do artigo 29-A da Constituição Federal; cumpriu a ordem cronológica de pagamentos e aplicou corretamente as receitas derivadas da CIDE, Multas de Trânsito e Royalties.

Não houve apontamentos em relação à fixação e aos pagamentos dos subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito (fls. 65/67).

Em relação aos resultados, o Município apresentou insuficiência de arrecadação de R\$ 31.832.268,75, **7,71%** da receita prevista, ou seja, a receita prevista para 2011 foi de R\$ 413.040.000,00 e a realizada, de R\$ 381.207.731,25. O resultado orçamentário correspondeu a superávit de **0,23%**, isto é, R\$ 874.555,98 (fl. 50).

O financeiro correspondeu a superávit de R\$ 46.377.718,08, sendo que, em 2010, foi apurado superávit de R\$ 49.141.676,65³. O estoque de restos a pagar que, em 2010, era de R\$ 26.302.438,00, passou, um ano depois, para R\$ 45.774.789,92, um acréscimo, portanto, de **74,03%** (fl. 52).

O estoque da dívida ativa, conforme o sistema AUDESP, foi de R\$29.582.602,93 que, cotejado com o de 2010, no valor de R\$123.883.041,22, apresentou um decréscimo de **76,12%**. No exercício foram recebidos R\$ 19.165.856,66, isto é, **15,47%** do estoque (fl. 54).

O endividamento de longo prazo, que, em 31-12-2010, era de R\$71.368.798,44, passou, em 2011, para R\$ 65.456.646,66, demonstrando um decréscimo de **8,28%** (fl. 53).

Finalmente, a Equipe de Fiscalização apontou um percentual de investimentos em relação à Receita Corrente Líquida de **15,49%** (fl. 92).

³ 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. 12 e 18 do Anexo I divergentes do relatório da fiscalização de fl. 52:

	Disponível - R\$	Dívida Flutuante - R\$	Resultado - R\$
2010	77.918.074,04	28.776.397,39	49.141.676,65
2011	96.022.455,89	49.644.737,81	46.377.718,08



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



2.2 Com relação ao FUNDEB, destacou a Fiscalização que foi utilizada a totalidade dos recursos recebidos (100%). No entanto, esse percentual foi reduzido para 99,90%, por terem sido glosados os restos a pagar não quitados até 31-03-2012 (R\$ 4.518,67) e as despesas com equipamentos para a merenda escolar (R\$ 53.659,15).

Ocorre, entretanto, que as despesas com aquisição de eletrodomésticos e utensílios utilizados para fins de processamento e preparação da merenda escolar podem ser custeadas com recursos do FUNDEB, “desde que para contemplar escolas da educação básica pública”. Nesse sentido, a orientação do MEC, veiculada no sítio eletrônico www.fnnde.gov.br, sob o título *FUNDEB – perguntas frequentes*:

“5.11. Despesas com aquisição de eletrodomésticos e utensílios utilizados na escola, para fins de processamento e preparação da merenda escolar, podem ser custeadas com recursos do FUNDEB?”

Resposta: Sim, desde que para contemplar escolas da educação básica pública, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§2º e 3º do artigo 211 da Constituição, visto que estes equipamentos são considerados como integrantes do conjunto de equipamentos e utensílios necessários à garantia do adequado funcionamento da unidade escolar, podendo servir, tanto à preparação da merenda, quanto à preparação, por exemplo, do cafezinho, chá ou bebida similar, de consumo geral dos servidores e visitantes da escola” (grifei).

No caso, portanto, as despesas realizadas com equipamentos (liquidificadores, fornos de microondas, freezers, geladeiras, centrifugas, batedeiras, entre outros) destinados a escolas da Educação Básica (Empenhos nºs 6205, 6206 e 6209, fls. 123/140 do Anexo I) devem ser reincluídas no cálculo do FUNDEB, na seguinte conformidade:

Fundeb – Receitas	R\$56.869.779,25	100%
Despesas com Magistério	R\$38.767.690,46	68,17%
Demais Despesas	R\$18.043.910,97	31,73%
(+) Despesas com equipamentos para a merenda escolar	R\$ 53.659,15	0,09%
Total das Demais Despesas	R\$18.097.570,12	
Total das Despesas	R\$56.865.260,58	99,99%
Valor não Aplicado	R\$ 4.518,67	0,01%

Restou, pois, apurada a aplicação de 99,99% dos recursos do FUNDEB no exercício em análise – índice esse que, de acordo com



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



orientação desta Câmara, não constitui motivo para rejeição das contas, eis que superado, o limite de 95% a que alude o § 2º do artigo 21 da Lei federal nº 11.494/07. Nessa linha, as decisões proferidas nos TCs 001053/026/11⁴; 001312/026/11⁵ e 001225/026/11⁶.

Deverá, todavia, a importância correspondente à diferença observada – no caso, R\$ 4.518,67 – ser devidamente destinada ao setor educacional no exercício imediatamente posterior ao trânsito em julgado deste Parecer, com provisão em conta bancária vinculada, nos termos do Comunicado SDG nº 07/2009⁷.

2.3 Diante do exposto, acompanho as manifestações convergentes da Assessoria Técnica e do 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”, “Ensino”, “Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal”, “Subsídios dos Agentes Políticos”, “Remuneração Acima do Teto Remuneratório”, “Pagamento de Horas Extras”, “Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais”, “Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades”, “Pessoal” e “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”.

Advirto, entretanto, a Prefeitura para que:

a) observe o disposto em sua Lei Orçamentária Anual e realize cuidadoso e rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária, respeitando o limite para autorização de abertura de créditos adicionais,

⁴ Primeira Câmara, Sessão de 19-02-2013, Relator E. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho.

⁵ Segunda Câmara, Sessão de 11-06-2013, Relator E. Conselheiro Robson Marinho.

⁶ Segunda Câmara, Sessão de 16-04-2013, Relator E. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues.

⁷ COMUNICADO SDG 7/09

O Tribunal de Contas do Estado comunica às Prefeituras Municipais que, ocorrendo a situação prevista no § 2º, do artigo 21, da Lei federal nº 11.494, de 2007, os recursos correspondentes deverão ser movimentados em conta bancária específica, com a seguinte denominação: Parcela Diferida do FUNDEB - § 2º, do artigo 21, da Lei nº 11.494, de 2007.

Serão objeto de glosa no cálculo requerido pelo artigo 212 da Constituição Federal os recursos que não forem movimentados, conforme a orientação aqui contida.



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



nos termos do artigo 165, § 8º⁸, da Constituição Federal (Comunicado SDG nº 29/2010⁹);

b) providencie a elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, nos termos do artigo 18 da Lei federal nº 12.305/10;

c) efetue ajustes para garantir a fidedignidade das informações inseridas no banco de dados do Sistema AUDESP e sua remessa nos prazos estipulados, em cumprimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil, atentando para o disposto no Comunicado SDG nº 34/09¹⁰;

d) providencie o levantamento geral dos bens móveis e imóveis, nos termos do artigo 96 da Lei federal nº 4.320/64;

e) observe rigorosamente as normas da Lei federal nº 8.666/93;

⁸ “Artigo 165 – (...)”

§ 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 **COMUNICADO SDG nº 29/2010**

“(…)”

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.

2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.

3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.

4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).

(…)”.

¹⁰ “O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO **alerta** que constitui falha grave a ausência de fidelidade das informações enviadas ao Tribunal de Contas em relação àquelas registradas na Origem, vez que ofende aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos.

As informações enviadas ao Sistema AUDESP devem corresponder aos fatos registrados na Origem; alterações posteriores devem seguir normas, procedimentos e princípios aceitos pela ciência contábil.

(…)”.



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



f) promova a adequação dos cargos em comissão em estrita obediência ao contido no artigo 37, V, da CF.

Determino, ainda:

a) a formação de autos apartados para tratar dos itens “Pagamento de Horas Extras” e “Pessoal” (contratação de profissionais para a área da saúde);

b) em atenção aos expedientes TC-024423/026/11, TC-024424/026/11, TC-014555/026/12, TC-018017/026/12, TC-021254/026/12 e TC-038822/026/12, a expedição de ofícios a seus I. Subscritores, acompanhados de cópia do parecer expedido e das correspondentes notas taquigráficas;

c) que o processo acessório TC-001303/126/11 e os expedientes TC-024423/026/11, TC-024424/026/11, TC-000760/006/12, TC-014555/026/12, TC-018017/026/12, TC-021254/026/12 e TC-038822/026/12 permaneçam apensados a estes autos.

Deixo de propor a abertura de autos apartados para tratar do acúmulo de cargos de médico nas Prefeituras de Franca e Nuporanga pelo Senhor Jorge Luís Silva Panício, em face da notícia de sua exoneração em julho/2012 da Prefeitura de Nuporanga, devendo, entretanto, a Fiscalização verificar tal apontamento na próxima inspeção *in loco*.

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

2.4 Anoto, por fim, que as transferências de recursos ao terceiro setor são objeto de processo específico, nos termos das Instruções desta Corte (TC-001510/006/12¹¹, TC-001509/006/12¹² e TCs-001524/006/12, 001525/006/12, 001536/006/12 e 001537/006/12¹³). O mesmo ocorre com as admissões de pessoal por concurso público (TC-001601/006/10 e TC-001446/006/12¹⁴, TC-001627/006/11¹⁵ e TC-001628/006/11¹⁶) e com

¹¹ Sob minha Relatoria, julgado regular, DOE de 26-04-2013.

¹² Relator E. Auditor ANTONIO CARLOS DOS SANTOS, julgado regular, DOE de 21-03-2013.

¹³ Pendentes de julgamento.

¹⁴ Relator E. Auditor ANTONIO CARLOS DOS SANTOS, julgados regulares, DOEs de 21-05-2013 e 15-03-2013, respectivamente.



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



as contratações por tempo determinado (TC-001483/006/12¹⁷).

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

Sala das Sessões, 13 de agosto de 2013.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO

¹⁵ Relator E. Auditor SAMY WURMAN, julgado regular, DOE de 09-03-2013.

¹⁶ Relator E. Auditor ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS, julgado regular, DOE de 20-04-2013.

¹⁷ Pendente de julgamento.