



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



03-09-13

SEB

=====

69 TC-001267/026/11

Prefeitura Municipal: Estância Turística de Bananal.

Exercício: 2011.

Prefeito: David Luiz Amaral de Moraes.

Advogado: Paulo Sérgio Mendes de Carvalho.

Acompanham: TC-001267/126/11 e Expedientes: TC-000798/014/11, TC-001001/014/11, TC-027060/026/11 e TC-023734/026/12.

Procurador de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

=====

<i>Aplicação do Ensino – artigo 212 da CF</i>	26,78%
<i>Remuneração do Magistério – artigo 60, XII do ADCT</i>	63,28%
<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>	33,60%
<i>Despesa com Pessoal – artigo 20, III “b” da LRF</i>	50,40%
<i>Precatórios</i>	Regular
<i>Transferências para a Câmara - artigo 29-A, §2º, I da CF</i>	Regular
<i>CIDE, Royalties</i>	Regular
<i>Encargos Sociais (INSS, FGTS e PASEP)</i>	Regular
<i>Subsídios dos Agentes Políticos</i>	Regular
<i>Resultado Orçamentário – superavitário em 1,21%</i>	R\$ 277.138,36
<i>Resultado Financeiro Superavitário</i>	R\$ 140.757,95
<i>% de Investimentos (Investimentos+Inversões Financeiras: RCL)</i>	5,42%

1. RELATÓRIO

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

1.2 O relatório (fls. 17/71) da Fiscalização in loco promovida pela Unidade Regional de Guaratinguetá – UR 14 apontou o seguinte:

a) Planejamento das Políticas Públicas (fls. 18/19):

- planejamento orçamentário inconsistente ante o efetivamente realizado (as peças orçamentárias PPA e LDO, não permitem aferir se as metas e despesas se encontram adequadas aos programas e



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



ações previstos);

- ações sem execução orçamentária, além da subestimativa de dotação orçamentária;

- autorização Legislativa para a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 100% do orçamento;

- não há providências para acessibilidade em prédios públicos (artigo 11 da Lei federal nº 10.098/2000);

b) Análise dos Resultados (fl. 19):

- divergência acima de 100% entre a fixação e execução orçamentária por função de governo;

c) Resultado da Execução Orçamentária (fls. 20/22):

- abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 6.761.400,00, sendo que este valor correspondeu a 26,72% da receita inicialmente prevista;

- utilização de créditos orçamentários da fonte de recursos Reserva de Contingência para pagamentos de diárias;

- abertura de créditos suplementares decorrentes de anulação parcial de dotações, caracterizando a transposição, remanejamento ou transferência de recursos, sem a prévia autorização legislativa;

d) Fiscalização de Receitas (fls. 23/26):

- inércia do Executivo em prever e efetivar a arrecadação de todos os tributos de sua competência constitucional;

e) Despesas de Pessoal (fls. 28/29):

- percentual apurado ultrapassou aquele previsto no artigo 59, § 1º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

f) Ensino (fls. 29/31):

- incorreções na contabilização efetuada pela Prefeitura ao sistema AUDESP no tocante às despesas do FUNDEB;

- inércia do Executivo ante a emissão de alertas pelo sistema AUDESP, acerca da insuficiência na aplicação de recursos próprios no ensino;

- impossibilidade de rastrear as despesas contabilizadas com vistas a sanar a inconsistência e ratificar os dados apresentados;

- ineficiência na execução do planejamento municipal, uma vez que aplicou 125,35% do FUNDEB, fato que macula os princípios da evidência, eficiência e transparência consagrados na administração



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



pública;

- o Município aplicou 23,06%, não dando cumprimento ao artigo 212 da Constituição (no mínimo 25% na Educação Básica);

g) Saúde (fls. 31/33):

- dispêndio no valor de R\$ 689.362,06, ou **14,93%** do total das despesas empenhadas em ações e serviços de Saúde com transportes;

- apropriação irregular nas despesas empenhadas em ações e serviços da saúde do dispêndio com a aquisição de herbicida Glicosato, utilizado para combate de ervas daninhas no valor de R\$ 7.950,00;

h) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (fl. 34):

- receita não foi aplicada tal qual prescrevem os artigos 1º-A e 1º-B da Lei nº 10.336, de 2001;

- ajuste no montante de R\$ 4.315,12, referente às despesas efetuadas (gasolina e diesel) em desacordo com o regramento vigente;

i) Royalties (fl. 35):

- o Município não movimenta em conta vinculada sua receita de *royalties*;

j) Precatórios (fls. 35/37):

- divergência nas tabelas apresentadas pelo Executivo e as informações consignadas no sistema AUDESP;

k) Demais Despesas Elegíveis para Análise (fls. 38/43):

Adiantamentos:

- não existe previsão do pagamento de diárias em lei, instrumento legislativo apropriado para dispor sobre despesa pública;

- o lapso temporal entre a concessão do adiantamento e sua prestação de contas, não respeita a legislação vigente, estando evidenciados também, diversos casos de concessão de adiantamento a servidor em alcance;

- prestação de contas com diversas irregularidades: documento sem validade fiscal; nota fiscal emitida contra Myrian Fatima Nemetala Ramos; sem indicação mínima acerca da finalidade pública, do motivo da viagem, da quantidade de pessoas e do destino;

Multas de Trânsito:

- no Exercício de 2011 o Executivo pagou a quantia de R\$ 1.862,17 pelas infrações de trânsito cometidas nos veículos da frota



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



municipal, sem a responsabilização dos servidores e o devido ressarcimento aos cofres públicos;

Despesas com Transporte de Alunos:

- despesa efetuada mediante diversas contratações diretas, sem que houvesse formalização da dispensa, contrariando parágrafo único do artigo 26 da Lei nº 8.666/93;

l) Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais (fls. 44/46):

- diversos veículos oficiais em péssimo estado de conservação, sem manutenção, alocados na garagem da Prefeitura;

m) Licitações – Falhas de Instrução (fls. 46/54):

- *Processo nº 026/2011 (Concorrência nº 01/11)*: processo sem a indicação do recurso próprio para a despesa e comprovação da existência de recursos orçamentários; não consta o parecer técnico ou jurídico previsto no artigo 38, VI da Lei federal nº 8.666/93; ausência de pesquisa de preços com vistas a nortear o julgamento do pleito e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e o resumo do edital não foi publicado nos meios previstos na legislação;

- *Processos nº 005, 008 e 010/2011 (Tomadas de Preços: nº 09/11, 04/11 e 06/11, respectivamente - Merenda Escolar)*: fracionamento indevido dos objetos licitados, com vistas a alcançar modalidade licitatória mais simples (Tomada de Preços em detrimento da Concorrência); processo sem a indicação do recurso próprio para a despesa e a comprovação da existência de recursos orçamentários; não consta o parecer técnico ou jurídico previsto no artigo 38, VI da Lei nº 8.666/93; ausência de publicação do resumo do edital, como prevê artigo 21 da Lei de Licitações; ata de reunião da comissão de licitação não identifica a comissão de licitação, apresentando apenas a rubrica;

- *Processo nº 069/2011 (Pregão presencial nº 03/11 - Cartão Alimentação)*: desatendimento a recomendação desta Corte pela ausência da retificação do edital; manutenção dos dispêndios, registrados como dispensa de licitação (não formalizada);

n) Execução Contratual (fls. 54/58):

Concorrência nº 01/11, contrato nº 55/11 (fornecimento de combustível):

- faturamento com valor acima do contratado;
- divergência no valor pago e valores apurados nos controles de abastecimento;



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



- pagamento a maior no mês de novembro de 2011 no valor de R\$ 61.179,11, configurando pagamentos sem a contraprestação de serviços, ou seja, com a irregular liquidação da despesa, afrontando-se, portanto, o disposto nos artigos 62 e 63, da Lei Federal nº 4.320/64;

o) Contrato de Programa (fl. 59):

- não encaminhamento do correspondente parecer anual, atestando o cumprimento das cláusulas pactuadas e que os resultados previstos foram atingidos;

- desatendimento à requisição da Fiscalização;

p) Análise do Cumprimento das Exigências Legais (fls. 59/60):

- a página eletrônica do Município não divulga o PPA, a LDO e a LOA. Oferece balanços desatualizados e não apresenta o parecer prévio do Tribunal de Contas, o relatório de gestão fiscal e o relatório resumido da execução orçamentária;

- o Controle Interno não está cumprindo os dispositivos insculpidos no artigo 74 da CF e no artigo 35 da CE, bem como nas Instruções deste Tribunal de Contas;

q) Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP (fl. 60):

- divergências entre os dados informados pela Prefeitura e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no sistema AUDESP;

r) Pessoal (fls. 60/63):

- o Executivo informa a posição dos cargos comissionados em 31-12-2011, totalizando 30 cargos ocupados, divergindo do informado em seu quadro de pessoal, que registra 33 cargos em comissão.

s) Denúncias/Representações/Expedientes (fls. 63/64):

- a gestão da Prefeitura de Bananal é alvo de 16 Ações Cíveis Públicas cujo acompanhamento foi demonstrado nos itens do relatório da Fiscalização: g) Saúde, l) Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais, m) Licitações – Falhas de Instrução, n) Execução Contratual e r) Pessoal;

t) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (fl. 64):

- não atendimento integral à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal, tendo em vista que não há consistência entre os dados informados pela origem ao sistema AUDESP e sua contabilidade;



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



- descumprimento de recomendações deste E. Tribunal;

1.3 Acompanham os autos os Expedientes:

a) TC-000798/014/11: o senhor Antonio Carlos Ramos da Silva (Presidente da Câmara Municipal de Bananal) comunica a instauração de Comissão Especial de Inquérito com a finalidade de apurar possíveis irregularidades cometidas pela Prefeitura no tocante à aquisição de merenda escolar e ao transporte escolar, durante os exercícios de 2009¹ a 2011.

A Equipe Técnica informa que o presente Expediente serviu para orientar o exame das contas, sendo comentado em item próprio do relatório (item C.1.1- Falhas de Instrução).

b) TC- 001001/014/11: o senhor Antonio Carlos Ramos da Silva (Presidente da Câmara Municipal de Bananal) encaminha o relatório final da Comissão Especial de Inquérito mencionada no subitem acima.

A Equipe Técnica informa que o presente Expediente serviu para orientar o exame das contas, sendo comentado em item próprio do relatório (item C.1.1- Falhas de Instrução).

c) TC-027060/026/11 (anexos: TC-005801/026/12; TC-009240/026/12): a empresa Sodexo Pass do Brasil Serviços e Comércio S.A. comunica possíveis irregularidades ocorridas nas dispensas de licitação realizadas pela Prefeitura Municipal de Bananal com a Companhia Brasileira de Soluções e Serviços para prestação de serviços de administração e emissão de cartões de alimentação e refeição (VISA VALE) destinados aos seus servidores.

Relata a Fiscalização que a matéria está sendo tratada no item C.1.1 do presente relatório, bem como no Processo TC-001026/014/11 (Termo Contratual de relatoria do E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA).

d) TC- 023734/026/12 (Expediente juntado após a realização da Fiscalização): A Dra. Maria Isabella Carvalhal Esposito, MM. Juíza de Direito da Vara Única da Comarca de Bananal, solicita informações desta

¹ Informa a UR-14 (fl. 22 do presente Expediente) que a matéria foi objeto de comentário nas contas de 2009 onde constou a existência de uma Ação Civil Pública cuja finalidade é apurar irregularidades nos procedimentos licitatórios com as empresas: Demil Bananal Comércio de Gêneros Alimentícios Ltda. e Melva Comércio de Cereais.



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



Corte quanto à existência de notícias acerca dos fatos apontados² pelo Ministério Público do Estado de São Paulo nos autos da Ação Civil Pública nº 059.01.2010.000296-6.

A matéria foi objeto de comentários no item **B.3.2 – Saúde**.

1.4 O **Ministério Público de Contas** (fl. 74), 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. 75, DOE-SP de 12-09-2012), solicitou o senhor Prefeito (fl. 76) prorrogação de prazo, que foi concedida (fl. 80, DOE-SP de 05-10-12)

Em sua defesa (fls. 111/130), contesta algumas considerações lançadas pela equipe de fiscalização, para outras informa que medidas corretivas já foram adotadas e procura justificar ou demonstrar a legalidade dos demais procedimentos, ponderando, em linhas gerais, que não houve nenhum prejuízo ao erário.

Especificamente quanto aos itens: f) Ensino; g) Saúde; k) Demais Despesas Elegíveis para Análise; l) Tesouraria; m) Licitações e n) Execução Contratual, sustenta, em síntese:

f) Ensino (fls. 119/121):

- a suposta irregularidade decorre da não contabilização adequada pela Prefeitura junto ao AUDESP, que não se operou de fato. O investimento efetivo que o Município de Bananal alcançou foi de 29,18% (conforme documento de fl. 378 validado pela própria contabilidade);

- é inegável que a Prefeitura agiu de forma irregular quanto à contabilização, chegando ao ponto de impor um investimento impossível de 125% do valor do FUNDEB, mas, em que pese tal irregularidade, restou evidente que o Município investiu o total do FUNDEB, além de observar os 60% destinados aos profissionais do magistério;

- considerando que o investimento foi superior a 25% da receita de impostos e transferências (conforme documento de fl. 378) e que houve a aplicação integral dos recursos do FUNDEB, devem as irregularidades ser afastadas por traduzir mera falha formal de demonstrativo;

² O estabelecimento da rede municipal de saúde não vem prestando serviços eficientes, seguros, contínuos e de qualidade.



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



g) Saúde (fls. 121/122):

- os veículos da área da saúde, em municípios pequenos e distantes dos grandes centros como Bananal³, circulam todos os dias, e até mesmo durante as madrugadas, transportando pacientes para atendimento em grandes centros ou executando remoção de urgência;

k) Demais Despesas Elegíveis para Análise (fls.124/125):

Adiantamentos: os apontamentos feitos pela Fiscalização não caracterizam desvio de dinheiro público, mas sim, situações de atraso ou falhas na prestação de contas;

Multas de Trânsito: somente foram pagas pelo Município aquelas referentes a infrações que não são atribuídas ao motorista (falha de sistema de iluminação, excesso de velocidade de ambulância e infração a rodízio municipal). Nos demais casos, onde realmente existia a conduta personalíssima, o custeio ficou a cargo de cada motorista infrator;

Despesas com Transporte de Alunos: houve regular licitação para a maioria das rotas, sendo que apenas para os casos de valor inferior ao limite de R\$ 8.000,00 é que a compra se deu de forma direta, conforme faculta a Lei federal nº 8.666/93;

l) Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais (fl. 125):

- Os veículos fazem parte de uma frota antiga, de vários anos, a qual vem sendo substituída por automóveis, ônibus, caminhões e equipamentos novos. A Prefeitura deixou de investir nesses veículos antigos, pois consomem muito a título de peças e combustível; assim, serão leiloados, alguns até como sucata;

m) Licitações – Falhas de Instrução (fl. 126):

- todos os apontamentos se resumem a falhas formais, ou seja, não há nenhum indício de desvio de recursos ou superfaturamento nas aquisições;

- quanto à aquisição de merenda escolar, as compras foram realizadas por várias vezes durante o exercício devido à escassez de recursos financeiros e à ausência de uma previsão segura de cada produto, o que impedia uma única compra licitada. Essa impossibilidade de previsão dos quantitativos não decorre de descontrole da Administração, e sim da dificuldade, naquele momento específico, de

³ Que se situa: há mais de 200 Km do hospital de referência mais próximo que fica na cidade de Taubaté onde são levados, diariamente, pacientes para consultas em especialidades e há mais de 400 Km da Capital onde também são realizados atendimentos.



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



limitar as aquisições, sendo que, atualmente, com o gasto modulado, a situação já foi regularizada;

n) Execução Contratual (fl. 127):

- no que se refere ao pagamento a maior pelo etanol (R\$ 0,13 por litro), segundo informações do Departamento de Compra, isso teria sido ocasionado pela oscilação do valor do combustível, que tem grande volatilidade por conta das safras de cana-açúcar. Justificou também que a elevação foi pontual e temporária visando apenas manter o equilíbrio do contrato. De qualquer modo, o Prefeito está fazendo uma verificação mais detalhada e poderá informar a esta Corte oportunamente;

- no mês de novembro, não houve aumento do consumo, mas apenas do pagamento, porque os gastos assumidos em meses anteriores somente foram contabilizados no mencionado mês. Entende como irregular a conduta, pois que a Lei federal nº 4.320/64 exige sempre o prévio empenho, mas essa falha não pode ser encarada como desvio de recursos.

1.6 Instada (fl. 75), a **Assessoria Técnica – ATJ** pronunciou-se nos seguintes termos:

a) A Unidade Econômica (fls. 82/88) manifestou-se pela emissão de parecer **favorável** às contas em apreço considerando: o superávit orçamentário do exercício, a realização de investimentos no percentual de 5,42% em relação à RCL, os resultados financeiro e econômico positivos bem como a existência no final do exercício de disponibilidade financeira suficiente para cobertura integral do passivo de curto prazo. Concluiu, dessa forma, como sendo bons os índices de solidez da economia e das finanças do Município.

b) A Unidade de Cálculos (fls. 133/135), manifestou-se especificamente com relação à aplicação no ensino global e com recursos do FUNDEB.

Após análise da documentação⁴ constatou que o Município aplicou o correspondente a 26,78% na manutenção e desenvolvimento do ensino dando cumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal bem

⁴ Fls. 378/384 do Anexo, Balancete Analítico (fls. 385/398) e demais demonstrativos de fls. 399/401.



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



como 63,29% das receitas do FUNDEB com despesas com profissionais do magistério de acordo com o artigo 60, XII do ADCT.

c) A I. **Chefia** (fls. 161/167) manifestou-se pela emissão de parecer **favorável**, considerando acertada a sistemática adotada pela Assessoria Especializada (fls. 133/135) que efetuou a retificação dos cálculos das aplicações dos recursos do ensino com base nas justificativas apresentadas pela Prefeitura.

Dessa forma, concluiu que ficou demonstrado que o total das aplicações do ensino correspondeu a 26,78% (em atendimento ao percentual mínimo exigido pelo artigo 212 da Constituição Federal) bem como a 63,29% dos recursos do FUNDEB nos gastos com os profissionais do magistério nos termos do artigo 60, XII do ADCT.

Entende que, embora inalteradas as falhas apontadas nos setores da saúde⁵ e pessoal⁶, os índices que norteiam esta Corte, quando da apreciação de contas municipais, estiveram adequadamente postados.

Por fim, propôs tratamento em autos específicos para cuidar das falhas apuradas nos itens: Demais Despesas Elegíveis para Análise, Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades, Contratos e Denúncias, Representações e Expedientes.

1.7 O **DD. MPC** (fls. 168/172) opinou pela emissão de parecer **desfavorável**, tendo em conta a autorização constante na LOA de 100% para abertura de créditos adicionais; à existência de remanejamentos⁷ sem autorização legislativa específica, contrariando os preceitos estabelecidos no artigo 167, VI, da Constituição Federal e demais ilicitudes e irregularidades, as quais devem ser valoradas em seu conjunto (utilização de reserva de contingência para pagamento de diárias, falta de controle nos gastos com saúde e educação, irregularidade na aplicação dos recursos da CIDE e na movimentação dos recursos dos Royalties, falhas nos processos de adiantamentos, pagamentos de infrações de trânsito sem a responsabilização dos servidores, má conservação dos

⁵ Valor representativo destinado para serviços da saúde com transporte e glosas de despesas não pertencentes ao setor.

⁶ Emissão de alerta desta Corte, nos termos do artigo 59, §1º da Lei Fiscal e divergência de informações do número de cargos comissionados ocupados.

⁷ Realocação de recursos orçamentários entre diferentes categorias de programação.



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



veículos oficiais, falta de divulgação das leis orçamentárias e do parecer do TCE/SP na página eletrônica do Município).

Propôs o tratamento em autos apartados dos itens: B.5.3 – Demais Despesas Elegíveis para Análise (despesas com transportes de alunos); C.1.1 – Licitações – Falhas de Instrução (Concorrência nº 01/2011, Tomadas de Preços nº 04/2011, 06/2011 e 09/2011) e C.2.3 – Execução Contratual (Contrato nº 55/2011).

1.8 A D. SDG (fls. 173/177), a exemplo da Assessoria Técnica, manifestou-se pela emissão de parecer **favorável**, com as advertências necessárias, especialmente quanto aos procedimentos legais aplicados aos créditos adicionais ao orçamento.

Destacou os resultados positivos obtidos pela Municipalidade, a regularidade de matérias importantes como aplicação de 33,60% das receitas de impostos nas ações e serviços de saúde, o pagamento dos precatórios e requisitórios de baixa monta e a boa ordem no recolhimento dos encargos e contribuições sociais e o atendimento ao artigo 29-A da Constituição Federal quanto às transferências de recursos à Câmara dos Vereadores.

Quanto ao ensino, entende como cumpridos os dispositivos legais que regem a matéria tendo sido comprovada a aplicação de 26,78% das receitas de impostos no ensino, bem como 63,29% dos recursos do FUNDEB no pagamento dos profissionais do magistério e a utilização da totalidade das respectivas verbas.

1.9 Considerando relevante, para a correta apreciação das contas, determinei o retorno dos autos à SDG (fl. 186) para obter, junto à Fiscalização, a apuração dos índices relativos aos gastos com ensino exigidos pelos artigos: 212 da Constituição federal; 60, XII do ADCT e 21 da Lei federal nº 11.494 de 2007.

1.10 A UR-14 esclareceu que, quando da análise do balancete analítico das despesas orçamentárias (fls. 188/197), em confronto com as informações prestadas anteriormente pela Prefeitura, verificou que o montante correspondente a **R\$ 603.361,99**, classificado como empenho a maior de recursos do FUNDEB, na verdade se tratava de aplicação de recursos próprios.



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



Dessa forma, concluiu que o Município cumpriu o disposto no artigo 212 da Constituição Federal, uma vez que resultou comprovada a aplicação de **26,78%** da receita proveniente de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como o atendimento ao disposto no artigo 60, XII do ADCT, com a aplicação de **63,28%** dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério⁸.

1.11 Pareceres anteriores:

2010 – **TC-002795/026/10**: desfavorável⁹. DOE-SP de 11-01-13. Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI.

2009 – **TC-000397/026/09**: desfavorável¹⁰. DOE-SP de 06-10-11 e 22-11-12. Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES.

2008 – **TC 001932/026/08**: desfavorável¹¹. DOE-SP de 03-09-10. Relator E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA.

1.12 Dados Complementares:

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

⁸ Fl. 199:

	VALOR – R\$	%
RECURSOS PRÓPRIOS		
Receita de impostos e transferências	13.740.348,13	100,00%
Despesas com recursos próprios	3.076.651,53	22,39%
(+) Ajustes da Fiscalização	603.361,99	
Aplicação Final na Educação Básica	3.680.013,52	26,78%
FUNDEB		
Receitas	5.059.206,33	100,00%
Despesas com Magistério	3.201.304,69	63,28%
Demais Despesas	2.461.263,69	
(-) Ajustes da Fiscalização	(603.361,99)	
Total das Demais Despesas	1.857.901,70	36,72%
FUNDEB - Total Aplicado	5.059.206,39	100,00%

⁹ Aplicação de 83,44% dos recursos do FUNDEB, não observância de 60% dos recursos do FUNDEB com profissionais do magistério (51,54%), precatórios, gastos com pessoal (59,81 da RCL)

¹⁰ Gastos com pessoal acima do limite permitido na Lei Fiscal (64,78% da RCL) e déficit orçamentário de 6,66% da receita realizada.

¹¹ Aplicação de 92,34% dos recursos do FUNDEB, não observância de 60% dos recursos do FUNDEB com profissionais do magistério (48,77%), precatórios e artigo 42 da Lei Fiscal.



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



RECEITA ARRECADADA NO EXERCÍCIO DE 2011	NÚMERO DE HABITANTES	RECEITA PER CAPITA	MÉDIA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS	ACIMA DA MÉDIA
R\$ 22.944.562,21	10.219	R\$ 2.245,28	R\$ 2.118,07	6,01%

Fonte: AUDESP.

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2008	2009	2010	2011
Déficit/Superávit	2,14%	(6,66%)	3,30%	1,21%

Fonte: Fls. 20, 179, 181 e 184 dos autos.

c) Indicadores de Desenvolvimento

4ª série/5º ano

IDEB Projetado x Observado

Entes Federativos	Projetado					Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013	2005	2007	2009	2011	2013
- Município Bananal	-	4,1	4,4	4,9	5,1	4,0	4,4	4,4	5,1	-

Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos	Observado				
-	2005	2007	2009	2011	2013
Município Bananal	4,0	4,4	4,4	5,1	-

8ª série/9º ano

IDEB Projetado x Observado

Entes Federativos	Projetado					Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013	2005	2007	2009	2011	2013
- Município Bananal	-	3,9	4,0	4,3	4,7	3,9	3,7	3,6	4,0	-

Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos	Observado				
-	2005	2007	2009	2011	2013
Município Bananal	3,9	3,7	3,6	4,0	-
Estado de SP - Pública	3,8	4,0	4,3	4,4	-
Brasil - Municipal	3,1	3,4	3,6	3,8	-

Percentuais Atingidos pelo Município

Aplicação (*)	2005	2007	2009	2011
Artigo 212 CF (25%)	27,86%	23,52%	28,05%	26,78%
FUNDEB (100%)	-	100%	100%	100%
Artigo 60 ADCT	-	64,45%	65,02%	63,28%

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

Fonte: (*) Relatório de Fiscalização: Exercício de 2005 - TC-002814/026/05, Exercício de 2007 - TC-002403/026/07, Exercício de 2009 - TC-000397/026/09.



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



2. VOTO

2.1 A instrução dos autos demonstra que o **Município de Bananal** cumpriu seu dever constitucional ao aplicar **26,78%** da receita de impostos e transferências na educação básica; **63,28%** na remuneração dos profissionais do magistério (nesta oportunidade, ratifico os cálculos apresentados pela Equipe de Fiscalização à fl. 199)¹²; **33,60%** na saúde; e ao efetuar o pagamento de precatórios. Também respeitou o limite legal máximo admitido pela LRF em relação às despesas com pessoal, que atingiram **50,40%** 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, observando o limite do artigo 29-A da Constituição Federal, depositou regularmente os valores a título de precatórios e não houve irregularidades apuradas na aplicação dos recursos derivados da CIDE e Royalties.

Não houve apontamentos em relação à fixação e os pagamentos dos subsídios do Prefeito e Vice Prefeito.

Em relação aos resultados, o Município apresentou déficit de arrecadação de R\$ 2.355.437,79, **9,31%** da receita prevista, ou seja, a receita prevista para 2011 foi de R\$ 25.300.000,00 e a realizada de R\$ 22.944.562,21. O resultado orçamentário correspondeu a superávit de **1,21%**, isto é, R\$ 277.138,36 (fl. 20).

O financeiro correspondeu a superávit de R\$ 140.757,95, sendo que, em 2010, foi apurado déficit de (R\$ 1.235.646,12)¹³. O estoque de restos a pagar, que, em 2010, era de R\$ 2.834.773,21, passou, um ano depois, para R\$ 1.927.910,14, um decréscimo, portanto, de **32%** (fl. 22).

¹² Em que pese a Fiscalização ter constatado inicialmente que o percentual relativo ao artigo 212 da Constituição federal foi de 23,06%, após nova diligência por mim determinada, o percentual de aplicação no ensino com recursos próprios passou para 26,78% em decorrência da classificação incorreta no sistema AUDESP como recursos do FUNDEB o montante de R\$ 603.361,99 (item 1.10 deste voto).

¹³ 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. 193 e 885 do Anexo:

	Disponível - R\$	Dívida Flutuante - R\$	Resultado - R\$
2010	1.649.103,30	2.884.749,42	(1.235.646,12)
2011	2.109.857,54	1.969.099,59	140.757,95



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



O estoque da dívida ativa, conforme o sistema AUDESP, foi de R\$ 1.672.408,00, que, cotejado com o de 2010, no valor de R\$ 1.714.608,67, representou um decréscimo de **2,46%**. No exercício foram recebidos R\$ 276.239,61, isto é, **16,11%** do estoque (fl. 26).

O endividamento de longo prazo, que, em 31-12-2010 era de R\$ 11.199.824,25, passou, em 2011, para R\$ 10.963.145,40, demonstrando um decréscimo de **2,11%** (fl. 23).

Finalmente, a Equipe de Fiscalização apontou um percentual de investimentos em relação à Receita Corrente Líquida de **5,42%** (fl.65).

2.2 Aponta a Fiscalização que a LOA da Prefeitura Municipal de Bananal, relativa ao exercício de 2011, autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de 100% do orçamento das despesas. Alega a Municipalidade que se trata de uma irregularidade meramente formal, uma vez que tal fato não teria causado nenhum impacto na execução orçamentária do exercício.

Ainda que o Município não tenha utilizado o limite total autorizado na LOA¹⁴ (apenas 26,72%), a situação constatada é preocupante, uma vez que a limitação da autorização para abertura de créditos adicionais é medida de prudência fiscal e evita que o orçamento se torne peça de ficção e ainda contribui para o equilíbrio das contas, princípio primordial da Lei Fiscal conforme preconizado em seu artigo 1º, § 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...”.

Assinalou também a Fiscalização a existência, na execução do orçamento, de movimentações com características de transposição, remanejamento e transferência de recursos sem a edição de lei específica, anexando aos autos (fls. 50/116 do Anexo) cópias dos inúmeros Decretos Municipais que autorizaram tais alterações orçamentárias.

Em que pese a argumentação expendida pela Municipalidade, tais editos demonstram, sem dúvida alguma, que houve alterações orçamentárias programáticas (entre programas governamentais) e alterações entre categorias econômicas (corrente e capital), ou seja, houve sim transposição, remanejamento e transferência sendo, portanto,

¹⁴ Houve abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 6.761.400,00 que correspondem a 26,72% da receita inicialmente prevista.



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



necessária a específica autorização do Legislativo para cada alteração orçamentária ocorrida em atendimento ao disposto no artigo 167, VI, da Constituição Federal.

Entretanto, ainda que, no caso, não tenha havido autorização legislativa específica, tais alterações orçamentárias não causaram desajuste fiscal, tendo sido, para mais, aplicados corretamente os mínimos constitucionais e apresentados resultados equilibrados. 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 LRF¹⁵, com observância do disposto no artigo 167, VI, da Constituição Federal. Nesse sentido, decidi nos autos dos TC's: 001039/026/11¹⁶, 001186/026/11¹⁷ e 001077/026/11¹⁸.

Observe, por fim, que este Tribunal, em sua missão pedagógica, já editou diretrizes acerca das irregularidades aqui expostas: Comunicado SDG nº 29/2010 (DOE 19-08-2010) e artigo: "Permuta entre dotações de mesma categoria não é transposição, remanejamento e nem transferência de recursos orçamentários" (publicado em 27-05-13 no "site" deste Tribunal¹⁹) afim de orientar seus jurisdicionados.

2.3 Diante do exposto, acompanho as manifestações convergentes da Assessoria Técnica e D. SDG e voto pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas em exame, com ressalva das

¹⁵ "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 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."

¹⁶ Prefeitura Municipal de São Francisco do Sul, Sessão da Colenda Câmara em 30-06-13.

¹⁷ Prefeitura Municipal de Pereiras, Sessão da Colenda Câmara em 09-04-13.

¹⁸ Prefeitura Municipal de Bastos, Sessão da Colenda Câmara em 23-04-13.

¹⁹ Disponível em http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/artigo-permuta_entre_dotacoes.pdf.



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



falhas subsistentes nos itens: “Planejamento das Políticas Públicas”; “Análise dos Resultados”; “Resultado da Execução Orçamentária”; “Fiscalização de Receitas”; “Despesas de Pessoal”; “Ensino”; “Saúde”; “Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico”; “Royalties”; “Precatórios”; “Demais Despesas Elegíveis para Análise”; “Tesouraria”; “Almoxarifado e Bens Patrimoniais”; “Licitações – Falhas de Instrução”; “Execução Contratual”; “Contrato de Programa”; “Análise do Cumprimento das Exigências Legais”; “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”; “Pessoal”; “Denúncias/Representações/Expedientes”; “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”.

Advirto, entretanto, a Prefeitura para que:

a) Adote providências para aprimorar os mecanismos de planejamento, a fim de que seja possível verificar a eficácia e a efetividade dos programas e ações previstos no PPA e LDO.

b) Promova imediatamente ajustes para garantir a fidedignidade das informações inseridas no banco de dados do Sistema AUDESP, em cumprimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil, nos termos do Comunicado SDG nº34/09²⁰, atentando para os prazos de encaminhamento dos documentos exigidos pelo referido Sistema deste Tribunal.

c) Regularize o apontamento concernente à atuação de seu sistema de controle interno de modo que este dê cumprimento aos artigos 31 e 74 da Constituição Federal atentando, inclusive, ao disposto no Comunicado SDG nº 32/2012 (DOE 29-09-2012).

d) Movimente em conta vinculada as receitas oriundas dos Royalties.

e) Respeite rigorosamente as normas da Lei federal nº 8.666/93.

²⁰ “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 (artigo 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 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) Observe atentamente a legislação concernente aos adiantamentos conforme orientações traçadas por esta Corte de Contas por meio do Comunicado SDG nº 19 (DOE-SP de 08-06-10)²¹.

g) Promova melhorias na qualidade do ensino, tendo em vista que o índice IDEB alcançado pelo Município, no exercício de 2011, ficou aquém dos índices observados nas esferas Estadual e Federal.

Determino, ainda:

a) Que o acessório TC-001267/126/11 e os expedientes TC-000798/014/11, TC-027060/026/11 e TC-023734/026/12 permaneçam apensados a estes autos.

b) Abertura de autos específicos para tratar da Concorrência nº 01/11 (Processo nº 26/2011) e sua respectiva execução contratual.

c) Abertura de autos específicos para tratar das Tomadas de Preços nºs: 04/11, 06/11 e 09/11 (Merenda Escolar) devendo todas tramitar em conjunto assim como o Expediente TC-001001/014/11 subsidiar a matéria.

d) Abertura de autos apartados para tratar das Despesas com Transporte Escolar devendo cópia do Expediente TC-001001/014/11 subsidiar a matéria.

²¹

Comunicado SDG Nº 19/2010: “O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta que, no uso do regime de adiantamento de que tratam os artigos 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964, devem os jurisdicionados atentar para os procedimentos determinados na lei local específica e, também, para os que seguem:

1. autorização bem motivada do ordenador da despesa; no caso de viagens, há de se mostrar, de forma clara e não-genérica, o objetivo da missão oficial e o nome de todos os que dela participarão.

2. o responsável pelo adiantamento deve ser um servidor e, não, um agente político; tudo conforme Deliberação desta Corte (TC-A 42.975/026/08).

3. a despesa será comprovada mediante originais das notas e cupons fiscais; os recibos de serviço de pessoa física devem bem identificar o prestador: nome, endereço, RG, CPF, nº. de inscrição no INSS, nº. de inscrição no ISS.

4. a comprovação de dispêndios com viagem também requer relatório objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados.

5. em obediência aos constitucionais princípios da economicidade e legitimidade, os gastos devem primar pela modicidade.

6. não devem ser aceitos documentos alterados, rasurados, emendados ou com outros artifícios quem venham a prejudicar sua clareza.

7. o sistema de Controle Interno deve emitir parecer sobre a regularidade da prestação de contas.”



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



d) Abertura de autos apartados para tratar dos adiantamentos autorizados pelos empenhos nºs: 2952/11, 3947/11 e 528/11.

e) A abertura de autos próprios para tratar da dispensa de licitação com a empresa CASTELLUCCI Figueiredo e Advogados Associados conforme pesquisa realizada no sistema AUDESP (fl. 201).

f) Deixo de propor a abertura de autos próprios para tratar da contratação da empresa Companhia Brasileira de Soluções e Serviços (Visa Vale) para a prestação de serviços de administração e emissão de cartões de alimentação e refeição destinados a seus funcionários mediante dispensa de licitação, objeto do Expediente TC-027060/026/11, tendo em conta que a matéria está sendo tratada no TC- 001026/014/11 de relatoria do Exmo. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA.

g) Complementando o atendimento ao expediente TC-023734/026/12, encaminhe-se a seu subscritor cópia do relatório da Fiscalização bem como desta decisão.

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

Tendo em conta a situação relatada no item Quadro de Pessoal, encaminhe-se cópia do parecer bem como do relatório de Fiscalização ao Ministério Público do Estado, para ciência e providências que considerar cabíveis.

2.4 Anoto, por fim, que as transferências de recursos ao terceiro setor (Centro Comunitário Ayres Araújo de Azevedo) são objeto de processo específico, nos termos das Instruções desta Corte (TC-000782/014/13).

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

Sala das Sessões, 03 de setembro de 2013.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO