



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



1º-10-13

SEB

73 TC-001082/026/11

Prefeitura Municipal: Borá.

Exercício: 2011.

Prefeito: Luiz Carlos Rodrigues.

Advogado: Fernanda Patrícia Araújo Cavalcante.

Acompanham: TC-001082/126/11 e Expediente: TC-017439/026/13.

Procurador de Contas: Élidea Graziane Pinto.

<i>Aplicação do Ensino – artigo 212 da CF</i>	27,35%
<i>Remuneração do Magistério – artigo 60, XII do ADCT</i>	87,13%
<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>	17,18%
<i>Despesa com Pessoal – artigo 20, III, “b”, da LRF</i>	31,31%
<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 10.336/01</i>	Regular
<i>Multas de Trânsito – artigo 320 e parágrafo único do CTN</i>	Não há
<i>Royalties</i>	Advertência
<i>Encargos Sociais (INSS, PASEP e FGTS)</i>	Regular
<i>Subsídios dos Agentes Políticos</i>	Regular
<i>Resultado Orçamentário – superávit 8,10%</i>	R\$629.839,46
<i>Resultado Financeiro – superávit</i>	R\$742.282,61
<i>% de Investimentos (Investimentos+Inversões Financeiras: RCL)</i>	6,13%

1. RELATÓRIO:

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

1.2 O relatório da inspeção *in loco* realizada pela Unidade Regional de Marília - UR-4 (fls. 17/47) apontou:

a) Planejamento das Políticas Públicas (fls. 15/16) - O Município não elaborou o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;



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



- b) Resultado da Execução Orçamentária** (fls. 16/17) – Abertura de créditos adicionais, no montante de R\$2.564.342,12 (35,07%), sem observância do disposto na alínea “a”, inciso II, §3º, do artigo 166 da Constituição Federal - CF;
- c) Royalties do Petróleo** (fl. 25) – Depósito em conta não específica;
- d) Despesas Impróprias** (fl. 27) – Pagamento de despesas referentes ao transporte de cavalos dos munícipes para cavalgada em outros Municípios, no montante de R\$5.630,00, não revestidas de interesse público;
- e) Falta de Discriminação Adequada da Despesa** (fl. 27) – Pagamento de despesas referentes a tratamento dentário para os munícipes, no valor de R\$4.775,00, sem discriminação adequada, em desacordo como o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964;
- f) Despesas em Regime de Adiantamento** (fls. 27/28) – Prestação de contas em desacordo com o Comunicado SDG nº 19/2010, de 07-06-2010, faltando comprovantes de despesas e com indícios de adulteração de notas fiscais/recibos;
- g) Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais** (fl. 28) – Falhas no registro de mercadorias no almoxarifado;
- h) Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades** (fls. 29/30) – Realização de despesas sem observância ao disposto nos artigos 2º e 3º da Lei nº 8.666/93;
- i) Falhas de Instrução** (fls. 30/34):
- Pregão nº 09/2011** (Aquisição de ferramentas e materiais de construção) – Os preços contratados estão acima da média de mercado, em afronta ao disposto nos artigos 70 da CF e 43, IV, da Lei nº 8.666/93;
- Pregão nº 11/2011** (Aquisição parcelada de combustível) – A única empresa participante foi a Berto & Nespoli Ltda., e os preços contratados estão acima da média do mercado, descumprindo os artigos 70 da CF, bem como o 43, IV, da Lei nº 8.666/93;
- Pregão nº 07/2011** (Contratação de serviços de oftalmologia) – Cláusula restritiva ao exigir a participação no certame apenas de empresas localizadas a 30 Km do Município, em afronta ao disposto no artigo 3º da Lei nº 8.666/93. Modalidade apropriada seria o Registro de Preços;
- Convite nº 10/2011** (Contratação de empresa para prestar serviços de calçamento):



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



- Não foi observado o prazo de 5 (cinco) dias úteis para abertura do certame, previsto no artigo 21, §§2º, IV, e 3º, da Lei nº 8.666/93;

- Falta dos comprovantes de recolhimento do FGTS e da Certidão Negativa de INSS, contrariando o disposto no artigo 41 da Lei nº 8.666/93;

Convite nº 15/2011 (Contratação de serviços de ampliação e fechamento de barracão metálico existente, anexo ao almoxarifado):

- Não foi observado o prazo de 5 (cinco) dias úteis para a abertura do certame, previsto no artigo 21, §§2º, IV, e 3º, da Lei nº 8.666/93;

- Não foi apresentado termo de recebimento definitivo da obra, conforme prevê o artigo 73, I, "b", da Lei nº 8.666/93;

Convite nº 17/2011 (Contratação de empresa especializada para a construção do portal de acesso ao Cemitério municipal) – Falta dos comprovantes de recolhimento do FGTS e da Certidão Negativa de INSS, contrariando o disposto no artigo 41 da Lei nº 8.666/93;

j) Análise do Cumprimento das Exigências Legais (fl. 37) – Atendimento parcial das Instruções pelo responsável pelo controle interno;

k) Livros e Registros (fls. 37/38) – Falta de formalização e alterações de documentos visando a atender solicitação da Fiscalização;

l) Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP (fl. 38) – Imperfeições no fornecimento de dados ao Sistema AUDESP;

m) Cargos de Provimento em Comissão (fls. 38/39) – Cargos em Comissão que não possuem características de direção, chefia e assessoramento, afrontando o disposto no artigo 37, V, da CF;

n) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 39/40) – Entrega intempestiva de informações ao Sistema AUDESP.

1.3 Acompanham os autos o seguinte expediente:

TC-017439/026/13 – Trata-se de Ofício nº 1659/2013 – EXPPGJ, do Ministério Público do Estado de São Paulo, Promotoria de Justiça de Paraguaçu Paulista, subscrito pelo Promotor de Justiça Dr. Fernando Fernandes Fraga, solicitando cópia integral do parecer das contas em análise.



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



1.4 O DD. **Ministério Público de Contas** (fl. 48), 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. 49, DOE de 31-10-2012), o Senhor Prefeito (fl. 57), no prazo dilatado que lhe foi concedido a pedido (fl. 60, DOE 30-11-2012), apresentou justificativas (fls. 61/80) e documentos (fls. 81/201), sustentando que:

a) Planejamento das Políticas Públicas (fls. 61/62) - O Município aderiu ao CIVAP – Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema, que possui um cronograma de atividades em desenvolvimento para o atingimento da finalidade prevista na Lei nº 12.305/2010, estando o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos em fase de elaboração (docs. às fls. 81/106);

b) Resultado da Execução Orçamentária (fls. 62/63) – Todos os créditos adicionais foram precedidos de autorização específica e utilizados proporcionalmente no período, tanto que o resultado orçamentário apresentou superávit;

c) Royalties do Petróleo (fl. 64) – Infelizmente, a conta aberta no Banco Santander, Agência 0405-45000009-9 não foi movimentada. O Município já transferiu o valor faltante, uma vez que inexistiu gasto neste exercício (docs. às fls. 106/114);

d) Despesas Impróprias (fls. 64/66) – O Município, por ser pequeno, mesmo realizando algumas festividades e promoções sociais, ainda assim é carecedor de fornecer com periodicidade o lazer à população e, por isso, pagou o transporte de cavalos aos munícipes dispostos a participar da cavalgada em outros Municípios, pois se trata de uma tradição na região. Além disso, a despesa representou menos de R\$400,00 mensais;

e) Falta de Discriminação Adequada da Despesa (fls. 66/67) – A Diretora do Departamento de Saúde solicitou atendimento para o paciente José Celso Ferreira, que necessitou se submeter a procedimento odontológico específico, para o qual os servidores do Município não possuíam formação. Anexa o pedido, o receituário emitido e 3 (três) orçamentos, sendo o serviço realizado pelo Dr. Marcelo Ueti de Camargo, que ofertou o melhor preço (docs. às fls. 115/120);



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



f) Despesas em Regime de Adiantamento (fls. 67/68) – Tendo em conta as ilegalidades apontadas pela Fiscalização em relação às NEs nº 003940, de 17-11-2011, e 001650, de 19-05-2011, seguem anexos os respectivos comprovantes de ressarcimento dos valores (docs. às fls. 120/124);

g) Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais (fls. 68/69) – Encaminha declaração de ingresso do patrimônio no almoxarifado, suprimindo a omissão (docs. às fls. 125/126);

h) Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades (fls. 69/71) – Todas as despesas foram realizadas por conta da conotação de exclusividade com as empresas Ato Técnica Presidente Ltda. e Igor Henrique Favato Bregolato e Cia. Ltda. (única na cidade a participar, uma vez que a outra é de propriedade do vice-prefeito) e ocorreram por necessidade, dentro do preço de mercado e em proveito efetivo do Município. Quanto às divergências de lançamentos, estão sendo corrigidos;

i) Falhas de Instrução (fls. 71/76):

Pregão nº 09/2011 – Na fase de lances, constatou-se que os valores das pesquisas estavam abaixo de mercado, tanto que as empresas nem tiveram interesse em participar da licitação. Os preços são os constantes da Ata do Pregão. Requer a relevação do apontamento.

Pregão nº 11/2011 – Realmente, apenas uma empresa manifestou interesse em participar da licitação. Na fase de negociação, a mesma não reduziu o preço da proposta, sendo este o valor contratado. Em relação à diferença de preços, a pesquisa foi realizada no Município de Paraguaçu Paulista, a 20 Km de Borá; caso tivessem que percorrer 40 Km para abastecer, estariam ferindo o princípio da economicidade, onerando indiretamente a despesa. Para que seja efetuada a compra naquela cidade, seria necessário que o preço compensasse o deslocamento;

Pregão nº 07/2011 – A exigência de limite em quilometragem visou à preservação do interesse público. É certo que o profissional de oftalmologia atende em seu consultório, mas o necessário transporte do paciente fica a cargo do Município, daí a cláusula estabelecendo uma distância razoável para que a prestação do serviço não se torne onerosa;

Convites nºs 10/2011, 15/2011 e 17/2011:

- O Responsável pela licitação interpretou que poderia ser o prazo de 5 (cinco) dias úteis para a abertura do certame, bem como o de 24 horas antes da data fixada para o recebimento das propostas, para que



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



houvesse a manifestação de algum interessado, prazo concedido para todos. No entanto, aqueles que retiraram o convite participaram efetivamente e foram habilitados, não causando nenhum prejuízo.

- Quanto à ausência dos comprovantes de recolhimento do FGTS e da Certidão Negativa de INSS, seguem anexos (docs. às fls. 149/201);

j) Análise do Cumprimento das Exigências Legais (fl. 77) – Devido ao apontamento da Fiscalização, as prestações de contas serão acompanhadas do parecer do responsável pelo controle interno;

k) Livros e Registros (fls. 77 e 79) – Os livros estão sendo encadernados. Quanto à divergência dos Decretos, houve apenas a falta de substituição dos mesmos com a nova redação. Realmente inexistiu formalização em virtude do diminuto número de atos mercedores deste tratamento;

l) Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP (fl. 78) – A simples ausência do quadro informativo não causou prejuízos, pois foi constatado pela Fiscalização quando da inspeção *in loco*. Providências serão tomadas;

m) Cargos de Provimento em Comissão (fl. 78) – Tanto o cargo de Procurador Jurídico, quanto o de Assistente de Gabinete, possuem características de assessoramento, uma vez que estão diretamente vinculados ao Gabinete do Prefeito, motivo pelo qual requer a relevação do apontamento;

n) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 79/80) – Ocorreram alguns atrasos, porém, as informações não deixaram de ser encaminhadas.

1.6 Instada, a **Chefia da Assessoria Técnica** (fls. 203/207) sugeriu que o item “Demais Despesas Elegíveis para Análise” seja verificado em autos específicos. Por entender cumpridos todos os quesitos legais e constitucionais, manifestou-se pela emissão de **parecer favorável**.

1.7 O MPC (fls. 209/212) sugeriu que as questões atinentes aos itens “Resultado da Execução Orçamentária”, “Despesas Impróprias”, “Despesas em Regime de Adiantamento”, “Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades”, “Falhas de Instrução” e “Cargos de Provimento em Comissão” sejam analisados em autos específicos. Devido à situação fática existente na Administração, esse “conjunto da obra” da



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



gestão municipal indica um cenário de falência do controle interno da Prefeitura que concorre para o grave e consistente risco de dano ao erário, bem como para lesão ao dever de boa gestão. Assim, opinou pela emissão de **parecer desfavorável** às contas.

Por fim, em respeito ao princípio da lealdade processual, informou ter encaminhado o Ofício MPC nº 101/2013¹, com cópia do relatório da fiscalização ao DD. Ministério Público Estadual da Comarca de Borá para as medidas cabíveis, sobretudo por envolver análise, em tese, de irregularidades somente manejáveis na via judicial.

1.8 A SDG (fls. 213/218) ressaltou que o Município cumpriu os índices constitucionais e legais (despesas com pessoal e reflexos, ensino e saúde) e os requisitos de baixa monta foram recolhidos regularmente.

Os resultados orçamentário, financeiro, econômico e patrimonial foram todos positivos; houve investimentos de 6,13% da RCL e a dívida de curto prazo correspondeu a 0,58/mês de arrecadação. Acolheu as justificativas para as despesas com o transporte de cavalos e tratamento dentário para os munícipes, tendo em vista os valores envolvidos serem inexpressivos.

De acordo com os levantamentos da Fiscalização, foram realizadas aberturas de créditos adicionais no montante de R\$ 2.564.342,12, correspondente a 35,07%, sendo que na Lei Orçamentária Anual de 2011 do Município houve autorização até o limite de 10% da receita prevista. Diante desta situação, em harmonia com o princípio da ampla defesa, propôs que a Prefeitura fosse notificada a prestar os devidos esclarecimentos, retornando, após, os autos para manifestar-se quanto ao mérito.

1.9 Tendo em conta a manifestação da SDG, em observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório, notifiquei o Responsável para que apresentasse os devidos esclarecimentos acerca do item “Resultado da Execução Orçamentária” (fl. 219, DOE de 23-05-2013).

1.10 O Senhor Prefeito, após obter vista dos autos (fls. 220/222), apresentou justificativas (fls. 223/228 e documentos de fls. 229/393), esclarecendo que o artigo 5º da Lei municipal nº 578/2010, que trata da

¹ Ofício encaminhado em 16-04-2013.



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



LOA para o exercício de 2011, além de autorizar a abertura de créditos adicionais até o limite de 10% da despesa, também previa outras formas de dotações nos incisos II a VI, tais como as transposições, remanejamentos ou transferências, totais ou parciais de recursos orçamentários de uma mesma categoria de programação, nos termos do inciso VI do artigo 167 da Constituição Federal, e que corresponderam ao montante de R\$ 969.742,12, autorizados pelos Decretos n^{os} 1324, 1326, 1328, 1330, 1335, 1336, 1339, 1341, 1344, 1345, 1348, 1349, 1350, 1351 e 1352 (cópias anexas), sem a exigência de leis específicas, tendo em conta não se tratar de recurso novo e sim daquele anteriormente previsto na LOA. Os demais créditos (R\$1.594.600,00) foram autorizados por meio de leis específicas (fls. 284/393), totalizando R\$ 2.564.342,12, a demonstrar que nem sequer foi aproveitado todo o orçamento. Portanto, as alterações das dotações se efetivaram com base na LOA, leis específicas e decretos quando dentro da mesma unidade orçamentária e/ou programas, tratando-se de suplementações de dotações.

1.11 A SDG (fls. 405/406) ressaltou que a Prefeitura utilizou recursos para a abertura de créditos adicionais da margem orçamentária autorizada pela LOA (até 10%), além de ter criado leis específicas para as demais operações da espécie durante o exercício, conforme as peças contábeis (fls. 285 e seguintes), demonstrando a regularidade dos atos praticados. Manifestou-se pela emissão de **parecer favorável**.

1.12 Pareceres anteriores:

2008 – Desfavorável² (TC-001747/026/08 – Relator o Eminente Conselheiro RENATO MARTINS COSTA, DOE de 12-05-2010). Pedido de Reexame conhecido. Negado Provimento (DOE de 10-12-2010).

2009 - Favorável, com recomendações (TC-000212/026/09 – Relator o Eminente Conselheiro ROBSON MARINHO, DOE de 11-02-2011).

2010 – Favorável, com recomendações (TC-002610/026/10 – Relator o Eminente Conselheiro Substituto SAMY WURMAN, DOE de 18-01-2012).

1.13 Dados Complementares:

² Gastos com saúde (13,75%) inferiores ao limite fixado pelo artigo 77, §1º, III, do ADCT.



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



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\$7.779.422,95	805	R\$9.663,88	R\$2.118,07	356,26%

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2008	2009	2010	2011
(Déficit)/Superávit	(3,59%)	(0,24%)	(2,98%)	8,10%

Fonte: fls. 16 e 17.

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.

O Município de **BORÁ** 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 Borá	-	-	5,8	6,1	6,3	-	5,6	6,0	5,4	-

Comparativo com o Federal e o Estadual



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



Entes Federativos	Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013
Município de Borá	-	5,6	6,0	5,4	-
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%)	25,93%	26,93%	34,42%	27,35%
FUNDEB (100%)	-	-	100%	100%
Artigo 60 ADCT	-	68,41%	96,40%	87,13%

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

Fonte: (*) TC-002629/026/05 (Exercício de 2005), TC-002218/026/07 (Exercício de 2007), TC-000212/026/09 (Exercício de 2009).

2. VOTO

2.1 A instrução dos autos demonstra que o **Município de Borá** cumpriu seu dever constitucional ao aplicar **27,35%** da receita de impostos e transferências na educação básica; **87,13%** na remuneração dos profissionais do magistério, **17,18%** na saúde e efetuou os pagamentos dos precatórios. Também respeitou o limite legal máximo admitido pela LRF em relação às despesas com pessoal, que atingiu **31,31%** da receita corrente líquida.

Observou, ademais, a legislação de regência, no que diz respeito aos recursos provenientes do FUNDEB, 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.

Não houve apontamentos em relação à fixação e aos pagamentos dos subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito (fl. 26).

Em relação aos resultados, o Município apresentou excesso de arrecadação de R\$ 467.422,95, **6,39%** da receita prevista, ou seja, a receita prevista para 2011 foi de R\$ 7.312.000,00 e a realizada, de R\$ 7.779.422,95. O resultado orçamentário correspondeu a superávit de **8,10%**, isto é, R\$ 629.839,46 (fl. 16).



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



O financeiro correspondeu a superávit de R\$ 742.282,61, sendo que, em 2010, foi apurado superávit de R\$ 432.629,73³. Inexistia estoque de restos a pagar em 2010, e, em 2011, era de R\$311.349,74 (fl. 18).

O estoque da dívida ativa, conforme indica o sistema AUDESP, foi de R\$ 12.846,09 que, cotejado com o de 2010, no valor de R\$ 11.299,27, apresentou um acréscimo de **13,69%**. No exercício foram recebidos R\$ 2.692,63, isto é, **23,83%** do estoque (fl. 19).

E, finalmente, a Equipe de Fiscalização apontou um percentual de investimentos em relação à Receita Corrente Líquida: **6,13%** (fl. 40).

2.2 Em relação à abertura de créditos adicionais, apontou a Fiscalização (fl. 17) que a Prefeitura Municipal de Borá, no exercício de 2011, abriu créditos suplementares de R\$ 2.564.342,12, que representa 35,07%⁴ do orçamento das despesas inicialmente fixadas (R\$ 7.312.000,00), apesar de a LOA, em seu artigo 5º, prever a abertura no curso da execução orçamentária de 2011, de créditos adicionais até o limite de 10% da despesa total fixada (R\$ 731.200,00 - fls.07 do Anexo).

Alega a Municipalidade (fls. 224/225) que as receitas e despesas previstas no orçamento foram de R\$ 7.312.000,00. No entanto, a Receita efetivamente arrecadada foi de R\$7.779.422,95, um excesso de arrecadação de R\$ 467.422,95. Além disso, havia um superávit de exercícios anteriores de R\$439.575,30, além de uma reserva de contingência de R\$ 100.000,00, todos recursos disponíveis para abertura de créditos adicionais, que totalizou R\$ 1.006.998,25.

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. 13 do Anexo I e 395 do Anexo II divergentes do relatório da fiscalização de fl. 17:

	Disponível - R\$	Dívida Flutuante - R\$	Resultado - R\$
2010	439.575,30	6.945,57	432.629,73
2011	1.121.608,88	379.326,27	742.282,61

⁴ **Créditos Adicionais Abertos – Fls. 24/25 do Anexo**

Superávit Financeiro do Exercício – R\$	389.042,12	5,32%
Excesso de Arrecadação	- R\$ 445.700,00	6,09%
Anulação de Dotação	- R\$1.729.600,00	23,66%
Total	- R\$2.564.342,12	35,07%



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



Desta forma, a fixação final da despesa alcançou o montante de R\$ 8.146.742,12, e as despesas empenhadas, R\$ 7.149.583,49, evidenciando uma economia orçamentária de R\$ 997.158,63.

Os valores adicionados no orçamento foram os seguintes:

v Decorrentes de Excesso de Arrecadação R\$ 445.700,00;

v Decorrentes de Superávit Financeiro de exercícios anteriores de R\$ 389.042,12, que, somados, representam R\$ 834.752,12.

Os demais créditos adicionais, decorrentes de anulação de dotação, no valor de R\$1.594.600,00, foram precedidos de leis específicas.

Resumindo, alegou que a abertura de créditos adicionais por meio de Decreto com recursos de anulação de dotação, sem lei específica senão a orçamentária, é uma autêntica transposição, remanejamento ou transferência de dotações, autorizadas pelo artigo 5º, inciso VI da Lei municipal nº 578/2010, embora impropriamente redigidas como créditos adicionais.

Lembro que em casos análogos, a exemplo do que decidi nos autos dos TC's-001039/026/11⁵, 001186/026/11⁶, 001077/026/11⁷ e 001267/026/11⁸, nas hipóteses em que tais alterações orçamentárias não causam desajuste fiscal, tendo ainda, sido aplicados corretamente os mínimos constitucionais e legais, bem como apresentados resultados orçamentário e financeiro superavitários (**cf. item "2.1" retro**), o Município deve ser advertido 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 LRF⁹, com observância do disposto no artigo 167, VI, da Constituição Federal¹⁰.

⁵ Prefeitura Municipal de São Francisco do Sul, Sessão da Colenda Câmara em 30-06-2013.

⁶ Prefeitura Municipal de Pereiras, Sessão da Colenda Câmara em 09-04-2013.

⁷ Prefeitura Municipal de Bastos, Sessão da Colenda Câmara em 23-04-2013.

⁸ Prefeitura Municipal de Bananal, Sessão da Segunda Câmara de 03-09-2013.

⁹ **"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."



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



Observo, por fim, que este Tribunal, em sua missão pedagógica, já editou diretrizes acerca das irregularidades aqui expostas: Comunicado SDG nº 29/2010¹¹ (DOE 19-08-2010) e artigo: “Permuta entre

10

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.”

11

COMUNICADO SDG nº 29/2010:

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

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 artigo 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 (artigo 167, VI da CF).

5. Conforme o artigo 15 da Lei nº 4.320, de 1964, a despesa orçamentária será decomposta, no mínimo, até o nível do elemento.

6. Quanto aos precatórios judiciais, o montante das dotações deve conformar-se à opção feita no Decreto que, a modo dos incisos I e II, § 1º, artigo 97 do ADCT, tenha sido editado pelo Poder Executivo.

7. Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (*déficit financeiro*), há de haver previsão de superávit orçamentário, contendo-se parte da despesa sob a forma de Reserva de Contingência.

8. De igual modo, há de haver Reserva de Contingência para evitar despesa à conta de eventual reserva financeira do regime próprio de previdência (*art. 8º da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, alterado pela Portaria Conjunta nº 1, de 2010 – STN/SOF*).

9. A inclusão de obras e outros projetos depende do atendimento orçamentário dos que estão em andamento (artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

10. À vista do artigo 165, § 6º da Constituição, há de se elaborar anexo demonstrando a perda de receita face às renúncias fiscais que ainda persistem no ente estatal (*isenções, anistias, remissões e subsídios*).

11. No escopo de controlar o artigo 73, VI, “b” e VII da Lei Eleitoral, deve haver específica Atividade para os gastos de propaganda e publicidade, especialmente quanto ao último ano de mandato.

12. Para satisfazer o princípio da transparência fiscal, há de também haver específica Atividade para recepcionar despesas sob o regime de adiantamento (artigo 68 e 69 da Lei nº. 4.320, de 1964).

13. O orçamento legislativo deve conformar-se aos novos limites da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, sendo que, em hipótese alguma, deve a Prefeitura assumir gastos próprios da Câmara de Vereadores.

14. As dotações da Educação devem apresentar certa folga, no intento de suportar eventual crescimento da receita de impostos e dos repasses do Fundo da Educação Básica – FUNDEB.



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



dotações de mesma categoria não é transposição, remanejamento e nem transferência de recursos orçamentários” (publicado em 27-05-2013 no “site” deste Tribunal¹²), a fim de orientar os seus jurisdicionados.

2.3 Diante do exposto, acompanho as manifestações convergentes da Chefia da Assessoria Técnica e da SDG e voto pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas em exame, com ressalva das falhas subsistentes nos itens “Planejamento das Políticas Públicas”, “Resultado da Execução Orçamentária”, “Royalties do Petróleo”, “Despesas Impróprias”, “Falta de Discriminação Adequada da Despesa”, “Despesas em Regime de Adiantamento”, “Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais”, “Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades”, “Falhas de Instrução”, “Análise do Cumprimento das Exigências Legais”, “Livros e Registros”, “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”, “Cargos de Provimento em Comissão” e “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”, que deverão ser efetivamente regularizadas.

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, nos termos do artigo 165, § 8º¹³, da Constituição Federal (Comunicado SDG nº 29/2010);

b) movimente em conta vinculada as receitas oriundas dos Royalties;

SDG, 06 de agosto de 2010.

Sérgio Ciquera Rossi

SECRETÁRIO DIRETOR GERAL Republicado por ter saído com incorreções- Publicado no DOE de 07-08-2010, Publicado no DOE de 19-08-2010, Publicado no Doe de 21-08-2010.

¹² Disponível em http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/artigo-permuta_entre_dotacoes.pdf.

¹³ **“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.”



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



c) observe com rigor o contido nos artigos 68 e 69 da Lei nº 4.320/64, bem como a Deliberação desta Egrégia Corte (TC-A 42.975/026/08), no que se refere aos adiantamentos;

d) respeite rigorosamente as normas da Lei nº 8.666/93;

e) promova 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 nº 34/09¹⁴, atentando para os prazos de encaminhamento dos documentos exigidos pelo referido Sistema deste Tribunal;

f) as falhas constatadas nos itens “Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais” e “Livros e Registros” devem ser regularizadas;

g) em relação ao quadro de pessoal, respeite rigorosamente o artigo 37, V da Constituição Federal¹⁵, pois o que caracteriza o cargo em comissão não é apenas a sua nomenclatura, mas as funções que são desempenhadas pelo seu ocupante. Cargos com funções essencialmente burocráticas devem ser ocupados por servidores de carreira, devidamente concursados;

h) promova melhorias na qualidade do ensino, tendo em vista que o índice IDEB alcançado pelo Município (relativo à 4ª série/5º ano), no exercício de 2011, foi menor do que o projetado.

Determino, ainda:

¹⁴ “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.

(...)”

¹⁵ “**Artigo 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998):

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).”



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



a) a formação de autos próprios para tratar dos “Pregões nºs 09/2011 e 11/2011”;

b) Em atenção ao expediente TC-017439/026/13, oficie-se ao Eminent Subscritor, encaminhando-lhe cópia do parecer expedido e das correspondentes notas taquigráficas;

c) que o processo acessório TC-001082/126/11, bem como o expediente TC-017439/026/13 permaneçam apensados a estes autos;

A Fiscalização verificará, na próxima inspeção, a implantação das providências regularizadoras anunciadas, em especial, a elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, nos termos do artigo 18 da Lei nº 12.305/2010.

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-000513/004/13¹⁶). O mesmo ocorre com as admissões de pessoal por concurso público (TC-001175/004/12¹⁷) e com as contratações por tempo determinado (TC-001176/004/12 e TC-001177/004/12¹⁸).

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

Sala das Sessões, 1º de outubro de 2013.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO

¹⁶ Pendente de julgamento.

¹⁷ Relator E. Auditor SAMY WURMAN, julgado regular, DOE de 21-12-2012.

¹⁸ Pendentes de julgamento.