



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



08-10-13

SEB

=====

77 TC-001354/026/11

Prefeitura Municipal: Estância Climática de Nuporanga.

Exercício: 2011.

Prefeito: Aristides Silva Goes.

Períodos: (01-01-11 a 24-04-11), (25-05-11 a 12-09-11) e (29-09-11 a 31-12-11).

Substituto Legal: Vice-Prefeita – Maria Solange Machado.

Períodos: (25-05-11 a 24-05-11) e (13-09-11 a 28-09-11).

Advogado: Késia Regina Rezende Guandaline.

Acompanham: TC-001354/126/11 e Expedientes: TC-016510/026/12 e TC-038823/026/12.

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

=====

<i>Aplicação do Ensino – artigo 212 da CF</i>	25,79%
<i>Remuneração do Magistério – artigo 60, XII do ADCT</i>	60%
<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>	17,63%
<i>Despesa com Pessoal – artigo 20, III, “b”, da LRF</i>	45,11%
<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>	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 2,01%</i>	R\$462.944,11
<i>Resultado Financeiro – superávit</i>	R\$2.866.049,44
<i>% de Investimentos (Investimentos+Inversões Financeiras: RCL)</i>	5,98%

1. RELATÓRIO:

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA CLIMÁTICA DE NUPORANGA**, exercício de 2011.



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



1.2 O relatório da inspeção *in loco* realizada pela Unidade Regional de Ituverava - UR-17 (fls. 17/55) apontou:

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

- O Município não editou o Plano Municipal de Saneamento Básico;

- Não foi editado o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;

- O PPA e a LDO não estabelecem, para os programas e ações de governo, custos estimados, indicadores ou metas físicas que permitam avaliar a eficácia e efetividade das atividades realizadas;

- Não há setor específico, nem pessoal qualificado para subsidiar o processo de planejamento das políticas públicas do ente;

b) Resultado da Execução Orçamentária (fls. 22/25):

- Foram abertos créditos suplementares sem amparo legal num montante de R\$ 4.408.192,91;

- Houve alteração de categorias programáticas e econômicas nas anulações suplementares, autorizadas de forma geral na LOA, caracterizadas transferências e transposições sem lei específica;

- Antes mesmo da promulgação da LOA para o exercício de 2011 (em 10-12-2010), foi editada a Lei nº 1.259/2010 que autorizou, de forma geral, a Prefeitura a transpor, remanejar ou transferir recursos orçamentários em 2011;

- Reincidência do Município ao executar elevado percentual de alteração orçamentária (57,04%);

c) Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial (fl. 25) – Valor do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial foi deturpado pela inclusão de conta fictícia no Ativo Financeiro, com saldo de R\$ 427.676,75;

d) Fiscalização das Receitas (fls. 26/27):

- Diferença entre o valor do repasse do Fundo de Participação dos Municípios - FPM informado no *site* do Tesouro Nacional e aquele contabilizado pela Prefeitura, totalizando uma omissão de receita no valor de R\$ 81.754,60;

- O Município não adotou providências para a cobrança do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, desatendendo o artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;

e) Dívida Ativa (fls. 27/29):



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



- Erros na contabilização da dívida ativa, com lançamentos de ajustes em uma conta fictícia presente no Ativo Financeiro, com saldo de R\$ 427.676,75;

- O valor da atualização dos créditos inscritos em dívida ativa continua sendo contabilizado na conta “Inscrição de Crédito”, apesar das recomendações desta egrégia Corte, e de ter a Prefeitura declarado que providências seriam tomadas para regularizar a situação, conforme alegado na peça de defesa do TC-000484/026/09, configurando, assim, reincidência;

f) Ensino (fls. 31/34):

- Apesar das orientações anteriores desta egrégia Corte, especialmente quanto ao previsto no artigo 27 da Lei nº 11.494/2007, os recursos correspondentes ao FUNDEB diferido não foram movimentados em conta bancária específica;

- Valor referente a despesas com “merenda escolar” e “uniformes” computado incorretamente no Ensino – Recursos Próprios;

g) Demais Despesas Elegíveis para Análise (fls. 37/38) –
Falhas na formalização dos processos de adiantamentos;

h) Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais
(fls. 38/40):

- Informações inverídicas nas conciliações bancárias apresentadas ao AUDESP, no que diz respeito às datas das transações. Além disso, os históricos das pendências apresentadas não explicitam a natureza das transações efetuadas;

- A Tesouraria apresentava, à data da fiscalização *in loco*, diferença referente a não contabilização de R\$ 81.754,60 de receita de FPM;

- O Município não realizou o levantamento geral dos bens móveis e imóveis;

- O Balanço Patrimonial não registra corretamente o valor dos bens móveis apurado no Relatório Geral de Bens Patrimoniais;

i) Contratos Examinados In Loco (fls. 41/42) – Falha recorrente no descumprimento de normas presentes na Lei nº 8.666/93, referente à falta de publicação resumida dos instrumentos de contratos e aditamentos na imprensa oficial;

j) Gestão de Contratos (fl. 43) – Não existem procedimentos formais para a designação de Gestores de Contratos;



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



k) Análise do Cumprimento das Exigências Legais
(fls. 44/45):

- Não houve divulgação, na página eletrônica do Município, do PPA, LDO, LOA, Balanços de Exercício, Parecer Prévio do Tribunal de Contas, RGF e RREO (artigo 48, caput, da LRF), apesar da alegação da defesa, nas contas de 2010, de que tais informações são divulgadas e que o *site* estava em manutenção à época da fiscalização *in loco*;

- Não constatada a regulamentação da estrutura do Controle Interno do Município. O servidor que exerce a função denominada, informalmente, “controle interno” apenas emite pareceres acerca das prestações de contas das entidades do terceiro setor que receberam repasses;

l) Acúmulo de Cargos Públicos (fl. 46) – O servidor José Camilo de Lélis acumula irregularmente cargos públicos nas Prefeituras dos Municípios de Nuporanga e Sales Oliveira;

m) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 47/48):

- Erros e inconsistências ao efetivar os registros e balanços contábeis;

- Descumprimento das recomendações e Instruções exaradas pelo Tribunal, em especial em relação ao Sistema AUDESP.

1.3 Acompanham os autos os seguintes expedientes:

a) TC-016510/026/12 – Trata-se de Ofício nº 1699/2011 – GPGJ-SP, do Ministério Público do Estado de São Paulo, Promotoria de Justiça de Nuporanga, subscrito pela Promotora de Justiça Dra. Rosana Márcia Queiróz Piola, encaminhando cópia do Inquérito Civil nº 03/2012, instaurado para a apuração de eventual acumulação ilegal de cargos públicos nas Prefeituras de Nuporanga e Sales Oliveira, pelo servidor José Camilo de Lélis. Este expediente foi objeto de análise do relatório da fiscalização no item “D.3.2 – Acúmulo de Cargos Públicos”, onde foi constatado que exerce a função de Assessor Jurídico na Prefeitura de Nuporanga, desde 1º-04-1981, e Assessor Especial na Prefeitura de Sales Oliveira, desde 1º-06-2007.

b) TC-038823/026/12 – Trata-se de Ofício nº 2748/2012 - EXPPGJ, do Ministério Público do Estado de São Paulo, Promotoria de Justiça de Nuporanga, subscrito pela Promotora de Justiça Dra. Rosana



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



Márcia Queiróz Piola, encaminhando cópia do Inquérito Civil nº 07/2012 - PP, instaurado para a apuração de possíveis irregularidades ocorridas nas Prefeituras de Nuporanga e Franca, quanto à acumulação ilegal de cargos públicos por parte dos médicos Marcos Colombini e Jorge Luís Silva Panício, junto aos Postos dos Programas de Saúde de Família I e II, já julgadas as respectivas admissões¹. Este expediente foi objeto de análise no relatório da fiscalização no item “D.3.3 – Controle da Jornada de Trabalho – Médicos ESF”, em que foi constatado indícios de incompatibilidade de horários entre os cargos ocupados pelo servidor Jorge Luís Panício, nas referidas Prefeituras; além do que, recebeu horas extras que tornaram sua remuneração mensal acima do teto municipal, durante os exercícios de 2009 e 2010, assunto que está sendo abordado no TC-001683/006/10. Informou, por fim, que solicitou exoneração do cargo que ocupava na Prefeitura de Nuporanga, em julho de 2012.

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

1.5 Regularmente notificado (fl. 57, DOE de 30-11-2012), e após deferida a solicitação de prorrogação de prazo (fl. 63, DOE 22-12-2012), o Senhor Prefeito (fl. 61) apresentou justificativas e documentos (fls. 64/89), sustentando que:

a) Planejamento das Políticas Públicas (fls. 74/75):

- A Prefeitura ainda poderá editar o Plano Municipal de Saneamento Básico até 2014, nos termos previstos no artigo 26, §2º, do Decreto nº 7.217/2010, após o que não serão mais repassados os recursos federais.

¹ TC-002529/006/07 – Admissão de Pessoal da Prefeitura de Nuporanga no exercício de 2006. Admitido: **Marcos Colombini**. Julgado irregular a contratação. Relator o E. Conselheiro CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA, publicado no DOE de 26-08-2009. Recurso Conhecido e provido. Relator o E. Conselheiro ROBSON MARINHO, publicado no DOE de 15-03-2011.

TC-000756/006/07 - Admissão de Pessoal da Prefeitura de Franca no exercício de 2006. Admitido: **Jorge Luís Silva Panício**. Julgado regular a contratação. Relator o E. Conselheiro CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA, publicado no DOE de 04-06-2007.

TC-000124/017/10 - Admissão de Pessoal da Prefeitura de Nuporanga no exercício de 2009. Admitido: **Jorge Luís Silva Panício**. Julgado regular a contratação. Relator o E. Conselheiro ROBSON MARINHO, publicado no DOE de 09-07-2010.



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



- Em relação ao Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, foi concluído em agosto/2012 (doc. 02 do expediente TC-000005/006/13).

- Não procede o apontamento sobre o PPA e a LDO, pois o Município cumpriu, em quase toda a integralidade, as ações e metas previstas para o ano em análise (doc. 03 do expediente TC-000005/006/13).

- Quanto à existência de setor específico, o Município possui cerca de 7.000 habitantes, não comportando um que apenas elabore o PPA, LDO e LOA's, uma vez que ficaria inoperante a maior parte do ano. Há constantes investimentos na capacitação do pessoal que atua na área contábil mas, se necessário for, tal providência será acatada;

b) Resultado da Execução Orçamentária (fls. 75/80):

- Não houve qualquer afronta ao princípio da legalidade, pois que todos os créditos orçamentários foram movimentados, utilizando-se a Lei nº 1.268/2010 (LOA) ou legislação específica².

- A Lei municipal nº 1.259/2010 autorizou o remanejamento dentro de uma mesma categoria de programação, isto é, consistiu em transferir saldo de uma ficha para outra de mesma categoria econômica. Ademais, este tipo de remanejamento não altera o objetivo da ação, nem tampouco o saldo total, uma vez que se trata apenas de mudança entre

²

TIPO DE MOVIMENTAÇÃO	VALOR	NÚMERO DA LEI
Superávit	R\$1.124.266,00	- Artigo 4º, III, da Lei nº 1.268/2010 - Leis nºs 1.312/2011, 1.317/2011 e 1.340/2011
Excesso	R\$3.107.403,22	- Artigo 4º, IV, da Lei nº 1.268/2010 - Leis nºs 1.312/2011, 1.317/2011 e 1.340/2011
Suplementar – 7%	R\$1.272.872,74	- Artigo 4º, I, da Lei nº 1.268/2010
Suplementar – Lei específica	R\$1.759.956,00	- Leis nºs 1.277/2011, 1.280/2011, 1.283/2011, 1.287/2011, 1.291/2011, 1.300/2011, 1.301/2011, 1.303/2011, 1.306/2011, 1.311/2011, 1.319/2011, 1.328/2011, 1.332/2011, 1.334/2011, 1.342/2011, 1.344/2011 e 1.356/2011.
Remanejamento (alterações de elementos econômicos dentro do mesmo programa)	R\$4.314.645,14	Lei nº 1.259/2010
	R\$11.579.143,14	



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



categorias, conforme resposta desta egrégia Corte a questionamento sobre o assunto³.

- A Lei nº 1.259/2010 foi promulgada juntamente com a LDO, Lei nº 1.258/2010, em complemento às suas disposições, embora a Lei Orçamentária ainda não tivesse sido aprovada. Desta forma, a Prefeitura entendeu que as realocações de recursos orçamentários feitos com autorização da Lei nº 1.259/2010 são regulares;

c) Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial (fl. 80) – Em relação à falha no Balanço Patrimonial, em 2011 não foi possível alterar os dados devido ao fechamento do exercício, sendo que os valores foram corrigidos em 2012 (doc. 05 do expediente TC-000005/006/13);

d) Fiscalização das Receitas (fls. 80/81):

- No que tange ao valor do repasse de FPM, o mesmo foi corrigido no exercício de 2012, conforme informações de fl. 26 do relatório da Fiscalização.

- O Município iniciou o processo de cobrança do ISSQN em 2012, conforme documentação (doc. 06 do expediente TC-000005/006/13);

e) Dívida Ativa (fls. 81/82):

- A dívida ativa do exercício em exame foi contabilizada conforme os dados repassados pelo setor competente. As divergências apontadas não tiveram o condão de macular as contas.

O Município tem efetuado o lançamento devido dos créditos inscritos em dívida ativa e buscado constantemente o seu recebimento, por meio de notificações realizadas de forma amigável e judicial. Os devidos ajustes dos lançamentos foram realizados em 2012, sanando a falha (doc. 05 do expediente TC-000005/006/13);

f) Ensino (fls. 82/83):

- As movimentações relativas à parcela diferida do FUNDEB foram realizadas em conta bancária específica (C/C nº 8344-5, Agência

³ “(...)

Se no PPA foram planejados programas governamentais de natureza contínua ou para investimentos, priorizados na LDO e consignada dotação própria no orçamento e durante a execução deste resolve-se alterar um programa por meio de redução de outro, não há que se falar em remanejamento de dotações entre programas, o Texto Constitucional permite dentro do mesmo programa, ou seja, alteram-se elementos econômicos dentro do mesmo programa. É irrelevante estar dentro da mesma unidade orçamentária.”



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



4589-6, Banco do Brasil), sendo o valor transferido para a folha de pagamento, conforme cópia do extrato anexo (doc. 07 do expediente TC-000005/006/13), não havendo descumprimento ao previsto no artigo 27 da Lei nº 11.494/2007, pois a Prefeitura acatou os procedimentos adotados por este egrégio Tribunal.

- Os valores referentes às despesas com “merenda escolar” e “uniformes” foram computados incorretamente; no entanto, não tiveram o condão de prejudicar o cumprimento do artigo 212 da CF, no que diz respeito à aplicação no ensino, que atingiu o percentual de 25,79% da receita;

g) Demais Despesas Elegíveis para Análise (fl. 83) – Em relação às falhas na formalização dos processos de adiantamentos, as alterações serão adotadas pelo próximo Prefeito, devido ao final do mandato no exercício de 2012;

h) Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais (fls. 83/84):

- Desde 2005, a Tesouraria sempre esteve em ordem, conforme constatado nas contas anteriores. Já em relação à conciliação bancária, ocorreram erros no sistema, sendo que foi solicitado à empresa responsável pelo setor contábil as devidas providências, até mesmo quanto à diferença de FPM, corrigida em 2012, não acarretando prejuízos ao erário.

- Não procede o apontamento referente ao levantamento geral dos bens móveis e imóveis, uma vez que no sistema da Prefeitura se encontram todos os registros dos bens patrimoniais.

- Foram realizadas as devidas correções dos bens móveis no sistema contábil, que estão de acordo com o apurado no Relatório Geral de Bens Patrimoniais (doc. 08 do expediente TC-000005/006/13);

i) Contratos Examinados In Loco (fls. 84/85) – Todos os contratos administrativos, bem como os seus aditivos, foram publicados resumidamente por meio de afixação no mural do Município e, também, no *site*, no link “Portal da Transparência”. Cabe esclarecer que as publicações realizaram-se de forma oficial, uma vez que a própria Lei de Licitações, em seu artigo 6º, XIII, define imprensa oficial como sendo “*para a União o Diário Oficial da União e para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas respectivas leis*”. Assim, como a Lei nº 8.666/93 nos remete para a legislação municipal, a Lei Orgânica



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



estabelece, em seu artigo 130, *caput*, que “as leis e atos administrativos externos serão publicados na imprensa oficial do Município e, opcionalmente, pela imprensa local ou em jornais regionais de grande circulação na cidade, para que produza os seus efeitos regulares, admitidos extratos para os atos normativos, ou por afixação na sede da Prefeitura ou da Câmara Municipal”. Assim, de forma alguma foi negada publicidade aos atos em questão. No exercício de 2006 a publicação foi realizada no diário oficial, porém, constatou-se que seriam inviáveis economicamente à Prefeitura, por ferir o princípio da economicidade;

j) Gestão de Contratos (fl. 85) – O Município vem adequando os setores a fim de estipular a figura do gestor de contratos, recomendação esta, por sinal, que será transmitida para a equipe de transição de governo;

k) Análise do Cumprimento das Exigências Legais (fls. 85/87):

- A Prefeitura implantou em sua home-page o “Portal da Transparência”, e no ícone Contas Públicas são encontradas todas as informações exigidas pela LRF (doc. 09 do expediente TC-000005/006/13).

- A funcionária responsável pelo Controle Interno foi designada para exercer as funções de Coordenação por meio da Portaria nº 050/2007 e, além destas atividades, emite pareceres sobre assuntos diversos quando solicitado, cumprindo, assim, a exigência de participação nos relatórios de gestão fiscal. Aliás, a jurisprudência deste Egrégio Tribunal tem admitido que o controle interno seja exercido por funcionário do quadro, não necessitando de contratação específica (TC-003902/026/07⁴);

l) Acúmulo de Cargos Públicos (fls. 87/88) – O servidor José Camilo de Lélis foi contratado por concurso para exercer o cargo de Assessor Jurídico, com carga horária de 20 horas semanais, cumprindo seu horário diariamente das 8hs às 12hs, de segunda a sexta-feira, não havendo falar em acúmulo ilegal de cargo pois, após este horário, o mesmo poderá exercer qualquer outra função diferente da ocupada perante este Município (doc. 11 do expediente TC-000005/006/13);

⁴ Relator o E. Conselheiro EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO.
“(…)”

De outra sorte, não pode a Companhia furtar-se a instituir o Controle Interno, o qual pode ser exercido por funcionário já integrante do seu quadro, não havendo a necessidade de contratação específica para a função.”



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



m) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (fl. 88) – Os erros e inconsistências nos registros e balanços contábeis já foram sanados e toda a documentação relativa ao Sistema AUDESP foi enviada, motivo pelo qual se trata de falha meramente formal, podendo ser relevada.

1.6 Instada (fl. 57), a **Assessoria Técnica** manifestou-se nos seguintes termos:

a) A **Unidade de Economia** (fls. 90/91) opinou pela emissão de **parecer favorável** às contas, considerando bons os resultados obtidos no exercício;

b) A **Chefia da ATJ** (fls. 92/96) por entender cumpridos os índices constitucionais e legais (saúde, ensino, profissionais do magistério, recursos do FUNDEB e despesas com pessoal e reflexos), propôs a emissão de **parecer favorável**;

1.7 O DD. **Ministério Público de Contas** (fls. 97/100) sugeriu que as questões atinentes aos itens “Acúmulo de Cargos Públicos”, “Controle da Jornada de Trabalho – Médicos - PSF” e “Contratos Examinados *In Loco*” sejam analisados em autos específicos. Considerou inconstitucional a abertura de créditos sem prévia autorização legal, bem como a inviabilidade de posterior convalidação do vício, ainda que por lei em sentido estrito. Por fim, devido à situação fática existente na Administração, esse “conjunto da obra” da gestão municipal indica um cenário de falência de 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.

1.8 A D. **Secretaria-Diretoria Geral** (fls. 101/105) ressaltou que o Município cumpriu os índices constitucionais e legais (despesas com pessoal e reflexos, ensino, recursos do FUNDEB e saúde). Os precatórios e os encargos sociais foram recolhidos regularmente e os repasses dos duodécimos observaram o limite do artigo 29-A da Constituição Federal. Os resultados orçamentário, financeiro, econômico e patrimonial foram todos positivos.



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



De acordo com os levantamentos da Fiscalização, houve abertura de créditos adicionais no montante de R\$11.579.143,14, correspondente a 57,54% e a Lei Orçamentária Anual de 2011 autorizou o Executivo à abertura de créditos adicionais até o limite de 7% da despesa total fixada (R\$1.730.536,01). No entanto, a defesa se referiu a outras leis que cuidaram da suplementação de dotações e dos remanejamentos. No entanto, tendo por base o princípio da hígidez orçamentária, entendeu que as alterações, conforme apontado, descaracterizam o plano de governo, colocando o orçamento anual como peça meramente ilustrativa, sem vinculações ou comprometimento das ações. Por isso, propôs a notificação da Prefeitura para os devidos esclarecimentos e o retorno dos autos para manifestação 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. 106, DOE de 23-05-2013).

1.10 O Senhor Prefeito, após obter vista dos autos (fls. 110/111-A), apresentou justificativas (fls. 112/118 e documentos de fls. 119/145), esclarecendo que as anulações foram necessárias para suplementarem fichas orçamentárias com saldos insuficientes durante o transcurso do exercício, para a efetivação das ações anteriormente previstas, tanto no PPA, LDO e LOA, quanto em projetos em execução ou manutenção geral das atividades da Prefeitura e Câmara Municipal. Em suma, reiterou as argumentações anteriores (*vide item 1.5, “b”*), ressaltando que o orçamento foi cumprido com algumas alterações devido ao superávit financeiro alcançado em 2010 e o excesso de arrecadação do exercício, tornando possível o incremento das ações governamentais inicialmente previstas.

1.11 Os autos retornaram à SDG (fls. 147/148), que ressaltou que as aberturas de créditos adicionais se deram da seguinte conformidade: R\$2.875.033,22 por excesso de arrecadação, R\$1.124.266,00 por superávit financeiro do exercício de 2010 e R\$7.579.793,92 por anulação de dotações. Dentre essas modificações, entendeu que esta última modalidade se enquadra no conceito de transposição, remanejamento e



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



transferências, consoante prevê a Lei Orçamentária Anual, em seu artigo 4º, parágrafo único, podendo ser aceita, advertindo a Prefeitura para que promova as alterações mediante lei específica, identificando as operações a serem realizadas, assim como decidido no TC-000002/026/09⁵. O valor restante (R\$3.999.349,22) foi amparado no superávit financeiro do exercício de 2010 que, mesmo superando o índice previsto na LOA, não causou prejuízo às contas, motivo pelo qual opinou pela emissão de **parecer favorável**.

1.12 Novamente, o Senhor Prefeito solicitou vista dos autos após a instrução processual, o qual foi deferida (fl. 152, DOE de 17-08-2013).

1.13 Os autos foram remetidos ao MPC, o qual obteve vista do acrescido de fls. 112/145.

1.14 Pareceres anteriores:

2008 – Favorável, com recomendações (TC-002019/026/08 – Relator o Eminente Conselheiro ROBSON MARINHO, DOE de 30-10-2010).

2009 - Favorável, com recomendações (TC-000484/026/09 – Relator o Eminente Conselheiro Substituto SÉRGIO CIQUERA ROSSI, DOE de 09-04-2011).

2010 – Favorável, com recomendações (TC-002882/026/10 – Relator o Eminente Conselheiro Substituto ANTONIO CARLOS DOS SANTOS, DOE de 21-03-2012).

1.15 Dados Complementares:

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

RECEITA ARRECADADA NO EXERCÍCIO DE 2011	NÚMERO DE HABITANTES	RECEITA PER CAPITA	MÉDIA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS	ACIMA DA MÉDIA
R\$23.087.146,69	6.813	R\$3.388,69	R\$2.118,07	59,99%

Fonte: AUDESP

⁵ Contas da Prefeitura Municipal da Estância Hidromineral de Águas de São Pedro, Sessão da Primeira Câmara de 23-08-2011, Relator o E. Conselheiro FULVIO JULIÃO BIAZZI.



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



b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2008	2009	2010	2011
(Déficit)/Superávit	8,29%	0,12%	3,92%	2,01%

Fonte: fls. 22 e 25.

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 **NUPORANGA** 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 Nuporanga	-	5,5	5,8	6,2	6,4	5,4	5,0	7,0	6,9	-

Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos	Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013
Município de Nuporanga	5,4	5,0	7,0	6,9	-
Estado de SP – Pública	4,5	4,8	5,3	5,4	-
Brasil – Municipal	3,4	4,0	4,4	4,7	-

8ª série/9º ano
IDEB Projetado x Observado

Entes Federativos	Projetado					Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013	2005	2007	2009	2011	2013
Município de Nuporanga	-	-	-	-	5,4	-	-	-	5,2	-



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



Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos	Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013
Município de Nuporanga	-	-	-	5,2	-
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%)	25,38%	27,31%	26,60%	25,79%
FUNDEB (100%)	-	100%	100%	100%
Artigo 60 ADCT	-	60,76%	61,79%	60%

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

Fonte: (*) TC-002901/026/05 (Exercício de 2005), TC-002490/026/07 (Exercício de 2007), TC-000484/026/09 (Exercício de 2009)

2. VOTO

2.1 A instrução dos autos demonstra que o **Município de Nuporanga** cumpriu seu dever constitucional ao aplicar **25,79%** da receita de impostos e transferências na educação básica; **60%** na remuneração dos profissionais do magistério e **17,63%** na saúde e efetuou os pagamentos dos precatórios. Também respeitou o limite legal máximo admitido pela LRF em relação às despesas com pessoal, que atingiram **45,11%** 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, Multas de Trânsito e Royalties.

Não houve apontamentos em relação à fixação e aos pagamentos dos subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito (fl. 37).

Em relação aos resultados, o Município apresentou excesso de arrecadação de R\$ 2.962.319,69, **14,72%** da receita prevista, ou seja, a



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



receita prevista para 2011 foi de R\$ 20.124.827,00 e a realizada, de R\$ 23.087.146,69. O resultado orçamentário correspondeu a superávit de **2,01%**, isto é, R\$ 462.944,11 (fl. 22).

O financeiro correspondeu a superávit de R\$ 2.866.049,44, sendo que, em 2010, foi apurado superávit de R\$ 2.393.748,96⁶. O estoque de restos a pagar que, em 2010, era de R\$ 1.626.653,53, passou, após um ano, para R\$ 1.783.846,12, um acrécimo, portanto, de **9,66%** (fl. 25).

O estoque da dívida ativa⁷, conforme o sistema AUDESP, foi de R\$ 1.740.093,45 que, cotejado com o de 2010, no valor de R\$ 1.576.671,45, apresentou um acrécimo de **10,37%**. No exercício foram recebidos R\$ 376.970,89, isto é, **23,91%** do estoque (fls. 27/29).

E, finalmente, a Equipe de Fiscalização apontou um percentual de investimentos em relação à Receita Corrente Líquida: **5,98%** (fl. 49).

2.2 Em relação à abertura de créditos adicionais, apontou a Fiscalização (fl. 23) que a Prefeitura Municipal de Nuporanga, no exercício de 2011, abriu créditos suplementares de R\$ 11.579.143,14, que representa 57,54%⁸ do orçamento das despesas inicialmente fixadas (R\$ 20.124.827,00), apesar da LOA, em seu artigo 4º, prever a abertura no curso da execução orçamentária de 2011, de créditos adicionais até o limite de 7% da despesa total fixada pela Lei (R\$ 1.408.737,89 - fl. 13 do Anexo).

⁶ 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. 05 e 06 do Anexo divergentes do relatório da fiscalização de fl. 25:

	Disponível - R\$	Dívida Flutuante - R\$	Resultado - R\$
2010	4.249.379,91	1.855.630,95	2.393.748,96
2011	4.877.952,90	2.011.903,46	2.866.049,44

⁷ Tendo em conta as divergências constatadas no setor, os cálculos foram efetuados com Base no quadro de fl. 29, valores da Contabilidade.

⁸ Créditos Adicionais por Fontes de Recursos:

Excesso de Arrecadação	R\$ 2.875.083,22	14,29%
Superávit Financeiro	R\$ 1.124.266,00	5,59%
Anulação	R\$ 7.579.793,92	37,66%
Total	R\$11.579.143,14	57,54%



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



Alega a Municipalidade (fl. 115) que, dentro da dinâmica das ações governamentais, as **anulações** foram necessárias para suplementarem fichas orçamentárias com saldos insuficientes, durante o transcurso do exercício, para a efetivação das ações anteriormente previstas tanto no PPA, LDO e LOA. Ressalta que todas as movimentações foram realizadas após prévia autorização Legislativa, conforme demonstrativo (**nota de rodapé nº 02**).

Lembro que em casos análogos, a exemplo do que decidi nos autos dos TC's-001039/026/11⁹, 001186/026/11¹⁰, 001077/026/11¹¹ e TC-001267/026/11¹², 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 deva 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 LRF¹³, com observância do disposto no artigo 167, VI, da Constituição Federal.

Observo, 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

⁹ Prefeitura Municipal de São Francisco do Sul, Sessão da Segunda Câmara de 30-06-2013.

¹⁰ Prefeitura Municipal de Pereiras, Sessão da Segunda Câmara de 09-04-2013.

¹¹ Prefeitura Municipal de Bastos, Sessão da Segunda Câmara de 23-04-2013.

¹² Prefeitura Municipal de Bananal, Sessão da Segunda Câmara de 03-09-2013.

¹³ "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



transferência de recursos orçamentários” (publicado em 27-05-2013 no “site” deste Tribunal¹⁴), a fim de orientar os seus jurisdicionados.

2.3 Diante do exposto, acompanho as manifestações convergentes da Assessoria Técnica (Econômica e Chefia) 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”, “Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial”, “Fiscalização das Receitas”, “Dívida Ativa”, “Ensino”, “Demais Despesas Elegíveis para Análise”, “Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais”, “Contratos Examinados *In Loco*”, “Gestão de Contratos”, “Análise do Cumprimento das Exigências Legais”, “Acúmulo de Cargos Públicos” e “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”, que deverão ser efetivamente regularizadas.

Advirto, entretanto, a Prefeitura para que:

a) providencie a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, nos termos da Lei nº 11.445/2007;

b) 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;

c) 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, § 8º¹⁵, da Constituição Federal (Comunicado SDG nº 29/2010¹⁶);

¹⁴ Disponível em http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/artigo-permuta_entre_dotacoes.pdf.

¹⁵ **“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.”

¹⁶ **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.



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



d) adote, em tempo breve, providências para a cobrança do ISSQN;

e) observe com rigor o contido nos artigos 68 e 69 da Lei federal nº 4.320/64, bem como a Deliberação desta Egrégia Corte (TC-A 42975/026/08), no que se refere aos adiantamentos;

f) quanto à Dívida Ativa, atente para o disposto nos artigos 13 e 58¹⁷ da Lei de Responsabilidade Fiscal e, ainda, o Comunicado SDG nº 23/13¹⁸;

g) cumpra rigorosamente as normas dos artigos 61, parágrafo único¹⁹ e 67²⁰ da Lei nº 8.666/93 em relação aos contratos;

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).

(...)"

¹⁷ **"Artigo 13:** No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa."

"Artigo 58: A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições."

¹⁸ **"Comunicado SDG nº 023/2013:**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que Estado e Municípios contabilizavam em 31 de dezembro de 2012 dívida ativa no total de R\$ 257.633.987.035,00.

Reitera-se, diante disso, **a necessidade de providências no sentido da recuperação** desses valores, seja pela via judicial, observado o teor da consulta respondida nos autos do processo TC-007667/026/08, seja, especialmente, por meios próprios, mediante cobrança administrativa ou protesto extrajudicial, este último, inclusive, objeto da consulta respondida nos autos do processo TC-041852/026/10 e previsto no parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal nº 9.492, de 10 de setembro de 1997."

¹⁹ **"Artigo 61:**
(...)"

Parágrafo Único: A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte



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



h) promova imediato ajuste 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 34/09²¹, atentando para os prazos de encaminhamento dos documentos exigidos pelo referido Sistema deste Tribunal;

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

Determino, ainda:

a) a formação de autos apartados para tratar do “Controle da Jornada de Trabalho dos Médicos ESF”, devendo o expediente TC-038823/026/12 subsidiar a matéria;

b) em atenção aos expedientes TC-016510/026/12 e TC-038823/026/12, que se oficiem aos eminentes subscritores, encaminhando-lhes cópia do parecer expedido e das correspondentes notas taquigráficas.

c) que o processo acessório TC-001354/126/11 permaneça apensado a estes autos;

Deixo de propor a abertura de autos apartados para tratar da acumulação de cargos do servidor José Camilo de Lélis, nas Prefeituras de Nuporanga e Sales Oliveira, uma vez que tal providência já foi determinada no TC-001390/026/11²²; o TC-016510/026/12 também

dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no artigo 26 desta Lei.”

²⁰ “Artigo 67: A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.”

²¹ “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.

(...)”

²² Sob minha relatoria. Prefeitura Municipal de Sales Oliveira, Sessão da Segunda Câmara de 23-07-2013.



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



deverá acompanhar os autos a ser formado nas contas da Prefeitura de Sales Oliveira.

A Fiscalização verificará, na próxima inspeção, a implantação das providências regularizadoras anunciadas, em especial:

- a) a elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, nos termos do artigo 18 da Lei nº 12.305/2010;
- b) as providências adotadas para a divulgação de dados na página eletrônica do Município.

2.4 Anoto, por fim, que as transferências de recursos ao terceiro setor são objeto de processo específico, nos termos das Instruções desta Corte (TCs-000471/017/12²³ e 000472/017/12²⁴). O mesmo ocorre com as admissões de pessoal por concurso público (TC-000124/017/10²⁵ e TC-000267/017/12²⁶) e com as contratações por tempo determinado (TC-000268/017/12²⁷).

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

Sala das Sessões, 08 de outubro de 2013.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO

²³ Relator o E. Auditor ANTONIO CARLOS DOS SANTOS, julgado regular, DOE de 05-03-2013.

²⁴ Relator o E. Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO, julgado regular, DOE de 24-01-2013.

²⁵ Relator o E. Auditor JOSUÉ ROMERO, julgado regular, DOE de 23-01-2013.

²⁶ Relator o E. Auditor SAMY WURMAN, irregular a contratação do Professor de Música Carlos Henrique dos Santos e regular as demais, DOE de 11-04-2013.

²⁷ Pendente de julgamento.