



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Segunda Câmara

Sessão: **26/11/2013**

42 TC-001222/026/11 - CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Estância Balneária de Santos.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): João Paulo Tavares Papa.

Advogado(s): Maria Aparecida Santiago Leite, Vera Stoicov, Marcelo Palavéri, Clayton Machado Valério da Silva, Adriana Albertino Rodrigues, João Fernando Lopes de Carvalho e outros.

Acompanha(m): TC-001222/126/11 e Expediente(s): TC-008308/026/11, TC-031659/026/11, TC-035036/026/11, TC-035880/026/11, TC-007582/026/12, TC-014554/026/12 e TC-013182/026/13.

Procurador(es) de Contas: Letícia Formoso Delsin.

Fiscalizada por: GDF-5 - DSF-I.

Fiscalização atual: GDF-5 - DSF-I.

Aplicação no Ensino:	26,01%
Aplicação na valorização do magistério	88,98%
Utilização em 2011 dos recursos do FUNDEB:	100%
Aplicação na Saúde:	19,35%
Despesas com Pessoal e Reflexos:	45,52%
Superávit Orçamentário:	1,31%

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Santos** relativas ao exercício de **2011**, que foram fiscalizadas pela equipe técnica da 5ª Diretoria de Fiscalização.

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização, de fls. 29/92, são as seguintes:

Planejamento das Políticas Públicas

- a Lei Orçamentária Anual contém autorização para abertura de créditos suplementares em percentual acima da inflação estimada para o período.

Resultado da Execução Orçamentária

- créditos adicionais ultrapassaram o percentual estipulado na LOA.

Dívida de Curto Prazo

- aumento do saldo, comprometendo a liquidez da Prefeitura.

Dívida Ativa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- divergência entre valores informados.

Lei de Responsabilidade Fiscal

- resultado Primário Previsto na LOA é inferior ao Anexo de Metas da LDO;
- o resultado nominal demonstrou situação desfavorável;
- baixas aquém dos parâmetros na movimentação de Restos a Pagar.

Ensino

- retificação do índice considerado pela origem (de 26,55% para 25,42%) devido a ajustes promovidos pela fiscalização;
- a origem aplicou 100% dos recursos do FUNDEB. Porém, após as glosas da fiscalização (restos a pagar não liquidados até 31/12/2012), houve a efetiva aplicação de 99,70% de tais recursos.

Royalties

- o município não movimenta, em conta vinculada, sua receita de Royalties Recursos Hídricos;
- não foi apresentada à fiscalização a documentação relativa às despesas do período em exame.

Tesouraria, Bens Patrimoniais e Almoxarifado

- demora na regularização das pendências bancárias.

Ordem Cronológica de Pagamentos

- quebra da ordem cronológica, sem prévia justificativa e competente publicação.

Execução Contratual

Contrato 47/2011¹: aditamento contratual de preço antes mesmo do início efetivo das obras.

Fidedignidade dos Dados informados ao sistema AUDESP

- divergência entre os valores armazenados no sistema AUDESP e os informados pela origem no que se refere a Despesas de Pessoal, Despesas de Capital, Receita Corrente Líquida e Dívida Consolidada Líquida.

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- documentação relativa ao Acompanhamento da Gestão Fiscal

¹ Execução de ponte - R\$ 1.379.163,70.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

entregue intempestivamente.

Notificado, o responsável retirou cópia do relatório de fiscalização e em prazo dilatado a pedido juntou aos autos alegações de defesa e documentos.

No que diz respeito ao Planejamento das Políticas Públicas considera, a princípio, que a situação relatada pela equipe de fiscalização não gerou qualquer prejuízo na execução do orçamento, tendo em vista que ao final do exercício de 2011 o Balanço Orçamentário revelou superávit, demonstrando a eficiência da Administração quanto ao equilíbrio das contas públicas.

Depois, considera que as normas de regência - que autorizam a suplementação do orçamento - não impõe limites mínimo ou máximo. No seu entender, não existe na legislação financeira Federal, Estadual ou Municipal qualquer vedação quanto à inserção na Lei Orçamentária Anual de autorização para abertura de créditos adicionais acima do percentual de inflação. A exigência é para que tais créditos adicionais sejam autorizados por lei e abertos por decretos, o que foi devidamente atendido. Não há que se falar, portanto, em desfiguração do orçamento, e sim em adequação para melhor expressar a realização da despesa pública, apropriando-a corretamente.

Sobre a Execução orçamentária, em que pesem os registros da fiscalização, informa que o limite inicialmente fixado na LOA - 10% - foi ampliado para 14,30% através da Lei no 7.787, de 22 de novembro de 2011, com a finalidade de atender despesas não previstas com pessoal e com o Programa Municipal de Erradicação de Extrema Pobreza e da Fome na área da Assistência Social.

Relativamente à Dívida de Curto Prazo aduz que a própria Fiscalização registra que a Prefeitura de Santos possuía liquidez frente aos seus compromissos de curto prazo, já que suas considerações foram no seguinte sentido: *"Considerando o resultado financeiro apurado de R\$ 158.917.454,57, verifica-se que a Prefeitura possui liquidez frente seus compromissos de curto prazo"*.

Assim, no seu entender, não houve comprometimento da liquidez financeira do Poder Executivo, mesmo porque os cálculos por ela anotados levaram em consideração restos a pagar não processados no montante de R\$ 875.618,70. Não obstante, lembra que tal dívida sofre oscilações diárias



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

que não permitem aferir a exata capacidade do Executivo para promover o pagamento de suas dívidas.

Quanto aos registros da Dívida Ativa, o Contador da Prefeitura ratifica os dados contábeis repassados a este Tribunal. O montante de R\$ 83.411.634,80 então registrado na peça contábil é composto pela somatória do total da Dívida Ativa Tributária com a Não Tributária, nos valores de R\$ 82.049.248,15 e R\$ 1.362.386,65, respectivamente. Esses dados, por sua vez, foram obtidos junto ao "Sistema Tribus". Há ainda os Débitos Relativos no importe de R\$ 12.435,91 e os Valores Transferidos de IPTU para Limpeza pública, no valor de R\$ 3.365.738,88.

Em relação aos cancelamentos, sustenta que o valor informado pelo setor contábil está correto. Explica que a quantia então registrada é integrada pelo valor de R\$ 26.312.996,32 do principal; de R\$ 11.022.769,41, relativos aos valores suspensos; de R\$ 3.303.738,88 de valores transferidos de IPTU para limpeza pública, e de R\$ 62.000,00 pertinentes à regularização de saldo frente ao AUDESP.

Sobre o Ensino, mais precisamente em relação ao recursos do FUNDEB, argumenta, em breve síntese, que a administração empenhou 100% das despesas vinculadas à Educação Básica com recursos do FUNDEB, sendo que a redução para 99,70% se deu em razão de glosas efetuadas pela fiscalização (restos a pagar pendentes de pagamento em 31/01/2012: R\$ 633.322,02 (60%) e R\$ 395.259,11 (40%)).

E registra, nesse contexto, que o índice apurado alcançou percentual superior a 95%, tido como suficiente pela pacífica jurisprudência desta Casa. Cita, como exemplo, decisões proferidas nos TCs 2165/026/08; 1640/026/08; 2035/026/08; 1875/026/08; e 2828/026/10.

Não obstante esses argumentos, reinvidica que o valor excedente investido no ensino global, seja remanejado para o cômputo na insuficiente aplicação dos recursos do FUNDEB, conforme Deliberação TC-A 24468/026/11. Requer ainda, a inclusão da glosa com serviços de limpeza e conservação.

Prossegue, afirmando que a receita de royalties - Recursos Hídricos para geração de energia elétrica e outras espécies - (Royalties Estadual) foi recebida juntamente com a arrecadação do ICMS. No exercício em exame foram arrecadados R\$ 163.169,15 e foram gastos apenas R\$ 5.304,00. Para regularizar essa questão, a Prefeitura de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Santos providenciou a abertura de conta específica para tais créditos (80.119-4), junto à Agência 004-3 do Banco do Brasil. Em 4/12/2012 foi transferido todo o saldo recebido e não utilizado no ano de 2012, no montante de R\$ 197.061,43.

Relativamente às pendências na Tesouraria, assinala que a própria fiscalização destaca que a Prefeitura mantém as disponibilidade de caixa depositadas em bancos estatais, atendendo ao que estabelece o artigo 164, § 3º, da Constituição Federal. Depois, em relação às conciliações bancárias, pede escusas pelas incorreções registradas e afirma que o Setor competente já está atento às recomendações exaradas e providenciará a pronta regularização de tais pendências.

Nesse sentido pede que tal incorreção seja relevada, nos mesmos moldes das decisões proferidas nos autos dos TCS.2975/026/06; 3070/026/06; 2870/026/06; 3501/026/06; 3445/026/06; 2912/026/06; 3146/026/06; 2998/026/06; 3321/026/06; 3142/026/06; 3300/026/06; 2940/026/06; 3506/026/06; 3358/026/06; 3053/026/06; e 3373/026/06.

Com relação à Ordem Cronológica de Pagamentos, sustenta que houve sim justificativa, havendo questionamento apenas quanto à sua publicação.

Disse que a Prefeitura de Santos promoveu a quebra na cronologia de pagamentos em situações absolutamente excepcionais, especialmente quando a relevância dos materiais era essencial para o atendimento da população, justificando uma a uma as necessidades em que tal procedimento foi adotado.

As justificativas da quebra da ordem cronológica de pagamentos foram devidamente afixadas nos quadros de aviso da Prefeitura, dando atendimento ao princípio da publicidade contido no *caput* do artigo 5º da Lei Federal nº 8.666/93.

Quanto à execução contratual esclarece que o contrato com a empresa Erbauen Construtora e Incorporadora Ltda. foi firmado em 9 de fevereiro de 2011 e a Ordem de Serviço foi emitida em 24/4/2012. Justifica este lapso de tempo, tendo em vista que a liberação da área contígua à ponte e irregularmente ocupada só foi obtida na Justiça Federal em 23/04/2012.

Justifica-se ainda o lapso de tempo acima apontado, considerando que os laudos da Defesa Civil de Santos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

(fevereiro de 2010) e do Consultor Estrutural atestavam a necessidade de serem tomadas medidas emergenciais para sustentação da ponte. Por cautela, a Prefeitura Municipal de Santos manteve a avença com a contratada Erbauen, pois a existência de um contrato assinado, por meio de processo licitatório regular, facilitaria a tomada de decisão emergencial, em caso de colapso da ponte que recebe diariamente contínuo fluxo de veículos pesados.

Os trabalhos preliminares estavam em andamento quando, em 18 de maio de 2012, o ocupante da área contígua à ponte obteve na Justiça Federal liminar, cuja cópia reprográfica encontra-se anexa. Assim, a Prefeitura Municipal de Santos, manteve apenas a execução dos serviços preliminares, ou seja, sondagem no local e elaboração de projetos executivos complementares referentes às fundações, em conformidade com o Memorial Descritivo agora anexado aos autos.

Conforme consta no Memorial Descritivo, parte integrante do edital e do contrato, a fundação apresentada pela Contratante teve por base as condições básicas para a referida obra, cabendo à Contratada a solução definitiva. Ressalta que a Prefeitura não obteve acesso ao terreno ocupado irregularmente para efetuar sondagem específica, utilizando-se, para o edital, de perfis geológicos existentes nas proximidades da área de intervenção.

As sondagens realizadas pela contratada Erbauen Construtora e Incorporadora Ltda. permitiram aferir os reais quantitativos inerentes ao estaqueamento da estrutura da construção da ponte, o que revelou a necessidade do aditamento. Tendo em vista que a liberação da área irregularmente ocupada encontra-se ainda em tramitação, a Prefeitura Municipal optou por estabelecer nova estratégia de ataque à obra, tendo como premissa garantir o fluxo de veículos no local e evitar que as empresas existentes na área da Rua Júlia Ferreira de Carvalho ficassem isoladas. Assim, a obra está sendo realizada em três etapas distintas, na seguinte sequência:

- a) ampliação do lado esquerdo de quem olha a ponte no sentido da Rua Júlia Ferreira de Carvalho – estaqueamento e regularização do platô, entroncamento e muro de contenção;
- b) cimbramento e reforço estrutural das cabeceiras da ponte;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

c) ampliação – esta etapa somente poderá ser iniciada após a liberação da área por parte da Justiça Federal (Processo 007491-74.2011.6104).

Quanto aos demais pontos anotados pela fiscalização, assevera que os setores responsáveis estão verificando as falhas para possibilitar a sua regularização, visando a atender as orientações emandas por esta Corte de Contas. De toda forma, entende que nenhuma delas é suficientemente grave a inquinar a gestão em exame e, por conta disso pede que sejam relevadas nesta oportunidade.

O setor de cálculos da Assessoria Técnica de ATJ manifesta-se nos autos em face da questão relacionada ao setor educacional, tendo em vista os argumentos do interessado.

Quanto a sua pretensão de se remanejar o valor excedente investido no ensino global para o cômputo da aplicação dos recursos do FUNDEB, conforme Deliberação TC-A 24468/026/11, lembra que as disposições contidas na referida Deliberação são taxativas no sentido de que a partir das contas anuais de 2011 esse tipo de procedimento não mais seria admitido. Portanto, considera improcedente seu pleito.

Agora, em relação às despesa com serviços de limpeza e conservação das unidades escolares, considera que o pedido do defendente possa ser acolhido, visto que o inciso V artigo 70 da LDB o permite. Por isso, sugere que as despesas com limpeza e conservação nas unidades da SEDUC, retornem aos cálculos das despesas com recursos próprios (25%).

Neste contexto, os cálculos do ensino apresentados pela fiscalização às fls. 42/43, devem ter as seguintes configurações:

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS	Valores (R\$)
Receitas	1.030.984.847,41

Total de Receitas de Impostos	1.030.984.847,41	100%
FUNDEB – RECEITAS		
Retenções	79.445.003,94	
Transferências recebidas	101.207.658,21	
Receitas de aplicações financeiras		
Ajustes da fiscalização		
Total de Receitas do FUNDEB – T.R.F	101.207.658,21	100%
FUNDEB – DESPESAS		
Despesas com Magistério (Fundeb 60%):	90.693.395,10	



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

apurado fl.42J43		
(-) Desp. c/Aposentadoria (3190.01.00)	-	
(-) Desp. c/Pensões (31 90.03.00)	-	
(+/-) Outros ajustes Magistério (60%) despesas glosadas	633.322,02	
() Total das Despesas Liquidas com Magistério (mínimo 60%)	90.060.073,08	88,98%
Demais Despesas (Fundeb 40%):apurado à tls.42/43	11.250.386,63	
(-) Desp. c/Aposentadoria (3190.01.00)	-	
(-) ajustes efetuados pela fiscalização	395.259,11	
(-) Valor empenhado a maior		
(-) Despesas com parcelamento e gêneros alimentícios		
() Total das Demais Despesas Líquidas (máximo 40%)	10.855.127,52	10,72%
() Total das despesas com recursos do FUNDEB apurado por esta Assessoria	- 10.822.127,52	99,70%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		
Educação Básica (exceto FUNDEB)	194.251.64334	
(+) FUNDEB Retido	79.445.003,94	
(-) Ganhos de Aplicações Financeiras		
(-) FUNDEB Retido e não Aplicado no Retorno		
(÷) Despesas a serem consideradas		
(=)Aplicação até 31 .12.2010 (artigo 212, CF)	273.696.647,28	26,55%
(+)Despesas com limpeza e conservação das escolas	6.153.377.86	
(-) cancelamento de restos a pagar	62.690,23	
(-)restos a pagar não pagos até 31101/2012	1.347.413,20	
(-) Outros ajustes da fiscalização Recursos Próprios (fl.43)	10.230.824,03	
() Aplicação Final na Educação Básica apurada após análise da Defesa Prévia	268.209.097,68	26,01%

De todo o exposto, resulta que o Município de Santos:

- aplicou o correspondente a **26,01%** na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, cujo mínimo é de 25%, dando atendimento ao artigo 212 da Constituição Federal;
- destinou às despesas com Profissionais do Magistério o percentual de **88,98%** das receitas oriundas do FUNDEB, sendo observado o disposto no artigo 60, XII do ADCT/CF (mínimo 60%).
- durante o exercício de 2011, o município empenhou o equivalente a 100,00% dos recursos recebidos do FUNDEB, após as glosas efetuadas o percentual passou para **99,70%**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

A Assessoria Técnica, analisando a matéria sob o enfoque econômico-financeiro, procedeu à análise das contas, considerando os aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial do Município, tendo por base os dados contidos no relatório da fiscalização.

Em seu parecer, registra que o resultado da execução orçamentária foi superavitário em R\$ 17.077.791,64 (1,31%), já que a receita arrecadada foi de R\$ 1.307.745.653,02 e a despesa empenhada foi de R\$ 1.290.647.861,38.

A situação financeira apresentou ao final do exercício um superávit financeiro da ordem de R\$ 158.917.454,57. Este resultado foi melhor se comparado ao do exercício anterior, que era positivo de R\$ 127.842.382,26.

Os resultados econômico e patrimonial também foram positivos e o percentual de investimentos foi de 8,79%,

A dívida de curto prazo exibiu ao final do exercício o saldo de R\$ 86.238.764,82, mas a administração possuía ao final do período disponibilidade financeira suficiente para cobertura dessas despesas.

Houve aumento do endividamento de longo prazo (4,10%) e da Dívida Ativa (2,89%).

Sobre o passivo judicial, o valor devido referente ao exercício era de R\$ 12.048.593,27 e a municipalidade efetuou depósito num total de R\$ 18.112.889,38. Foram pagos os requisitórios de baixa monta apresentados no exercício. Sendo também destacada a correta contabilização do saldo dos precatórios.

Segundo o órgão técnico, os números obtidos pela municipalidade apontam uma posição satisfatória, já que mostraram uma posição de equilíbrio, onde todos foram positivos e melhores do que os do exercício anterior.

Assim, quanto ao aspecto estritamente econômico-financeiro, **não encontra óbices a serem apontados**, ressaltando-se, entretanto, os atos pendentes de apreciação por este e. Tribunal, principalmente a ocorrência apurada no FUNDEB.

Sob o aspecto jurídico, o órgão técnico, não obstante tenha registrado aspectos positivos em alguns pontos, entende que as contas em apreço estão comprometidas em virtude da infringência do disposto no artigo 21 e § 2º da Lei Federal nº. 11.494/07.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Tal manifestação teve o aval de sua Chefia.

O Ministério Público de Contas **também opina pela desaprovação da gestão em virtude da questão alusiva à insuficiente destinação dos recursos do FUNDEB.**

No que toca aos demais apontamentos, sugere a formação de autos específicos para a questão concernente ao item "Execução Contratual".

Chamada aos autos, a douta SDG, primeiramente, considera que as falhas lançadas pela equipe de inspeção nos itens "planejamento das políticas públicas"; "resultado da execução orçamentária"; "dívida de curto prazo"; "dívida ativa"; "lei de responsabilidade fiscal"; "saúde"; "royalties"; "ordem cronológica de pagamentos" e "execução contratual" ensejam severas advertências para que sejam regularizadas pela Prefeitura e não mais ocorram, *sob pena* de comprometimento de futuras contas.

Sobre o AUDESP, tendo em vista as divergências apuradas entre o Sistema e as informações fornecidas pela Origem, em desatendimento ao *Comunicado SDG n° 34, de 2009*, permite propor severa recomendação no sentido de a Prefeitura assegurar a identidade entre os demonstrativos contábeis e os valores informados ao Sistema AUDESP.

Com relação à aplicação dos recursos do FUNDEB - questão que ensejou as manifestações desfavoráveis proferidas nos autos - lembra que a falta de aplicação da totalidade de tais recursos não se deu por ato de vontade do dirigente, mas sim, em face de glosa da fiscalização.

Observa, nesse sentido, que no ano em exame, aplicou o Município mais de 95% do fundo recebido, atendendo ao artigo 21, "caput" da Lei n° 11.494, de 2007. Assim, entende que tal lacuna, por si só, não deva conduzir ao parecer desfavorável por esse motivo, sem embargo de se determinar que aplique a Origem a diferença faltante até o ano seguinte ao de publicação do juízo em comento. De mais a mais, essa quantia residual há de permanecer em conta bancária vinculada, tal qual recomenda o seguinte Comunicado desta Corte:

Comunicado SDG n° 0 7/2009 O Tribunal de Contas do Estado comunica às Prefeituras Municipais que, ocorrendo a situação prevista no § 2º, do artigo 21, da Lei n° 11.494, de 2007, os recursos correspondentes deverão ser movimentados em conta bancária específica, com a seguinte denominação: Parcela Diferida do FUNDEB - § 2º, do artigo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

21, da Lei nº 11.494, de 2007. Serão objeto de glosa no cálculo requerido pelo artigo 212 da Constituição Federal os recursos que não forem movimentados, conforme a orientação aqui contida.

Por outro lado, no seu entender, mesmo afastada essa questão, as contas estão comprometidas em virtude das divergências existentes nas conciliações bancárias, registradas no sistema AUDESP desde dezembro de 2007, cuja regularização ainda não foi efetivada pela Prefeitura.

Posto isso, conclui pela **emissão de parecer desfavorável** às contas de Santos, exercício de 2011, lembrando que todos os demais aspectos das contas encontram-se em ordem.

Considerando que as glosas realizadas pela fiscalização pertinente ao FUNDEB referem-se a empenhos inscritos em restos a pagar que, nos termos do que estabelece o § 2º do artigo 21, da Lei Federal 11.494/07 podem ser liquidados até o primeiro trimestre do exercício seguinte, houve nova abertura de prazo à Prefeitura para que ela comprovasse a liquidação de aludidos empenhos.

A Prefeitura obteve vista dos autos e ato contínuo trouxe documentos e alegações complementares.

Primeiramente, visando a demonstrar a correta aplicação dos recursos do FUNDEB no exercício financeiro em comento, destaca que a receita auferida no exercício financeiro de 2011 foi no importe total de R\$ 102.369.371,95, desdobrada em R\$ 101.207.658,21 de Transferências Recebidas e R\$ 1.161.713,74 de Receitas de Aplicações Financeiras.

De outro lado, agora no campo das despesas, demonstra que o valor de restos a pagar inscritos ao final do exercício foi no importe total de R\$ 456.357,96, desdobrado em R\$ 322.620,98 relativos à parcela dos 60% do magistério e R\$ 123.736,98, da parcela dos 40% livres, do FUNDEB.

Nesse sentido, procura demonstrar que conforme os documentos anexos (Doc. 03), dos restos a pagar do mencionado fundo inscritos em restos, até o final do mês de Janeiro de 2012 foi pago somente o valor de R\$ 68.866,14 decorrentes da parcela dos 40%. Registra que dos restos a pagar decorrentes da parcela dos 60% do magistério nenhum valor foi pago. Dessa forma, corrigindo a informação inicialmente apresentada pela fiscalização, o valor a se excluir de restos a pagar de 2011 não quitados até



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

31/1/2012 seria de R\$ 322.620,98 (Doc. 04) referentes à parcela dos 60% do magistério, no caso, R\$ 332.620,98 (restos a pagar) menos R\$ 0,00 (valor pago até 31/1/2012), e de R\$ 54.870,84 referentes à parcela dos 40% livres do FUNDEB (Doc. 05), no caso, R\$ 123.736,98 (restos a pagar) menos R\$ 68.866,14 (valor pago até 31/1/2012).

Por sua vez, entende que no cálculo da aplicação dos recursos do FUNDEB do exercício financeiro de 2011 deve ser considerada a parcela diferida dos recursos aplicados (empenhados e pagos) no primeiro trimestre de 2012, os quais, conforme demonstra o documento anexo (Doc. 06), é no importe de R\$ 1.337.610,83, devidamente empenhados como decorrentes da aplicação de recursos recebidos no exercício financeiro imediatamente anterior.

No encerramento do Exercício de 2011 apurou-se um superávit financeiro no montante de R\$ 1.337.610,83 (Doc. 07), cujo valor foi utilizado no exercício de 2012 para pagamento de profissionais do magistério ocorrido em 23/01/2012, sendo, portanto, tal aplicação efetivada como decorrente da parcela dos 60% do magistério.

Assim, corrigindo os cálculos, registra que inexistente qualquer irregularidade ou ilegalidade na aplicação dos recursos do FUNDEB no exercício financeiro de 2011, haja vista ter sido, indiscutivelmente, aplicados 100,51% dos recursos recebidos, sendo 89,57% referentes à parcela dos 60% do magistério e 10,94% referentes à parcela dos 40% livres do FUNDEB.

Depois, em relação à Tesouraria, procura esclarecer que o sistema de Conciliação Bancária realizado pela Prefeitura utiliza aplicativo que registra todas as transações lançadas contabilmente com as efetuadas pelos Bancos, identificando as Contas Bancárias movimentadas mensalmente, sendo que eventuais pendências são apontadas em relatórios específicos.

Assevera que todas as diferenças apontadas são identificadas, conhecidas a origem do valor e a documentação pertinente, mas que, por motivos variados, foram registradas de forma incorreta e/ou não foram registradas.

Identificadas eventuais pendências, a Secretaria Municipal de Finanças – SEFIN solicita às demais Secretarias Municipais responsáveis pela movimentação de contas bancárias, a devida correção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Dentre as principais causas destaca as pendências decorrentes de defasagem entre as datas na contabilização de Receitas e Despesas lançadas na Tesouraria e nos Bancos, as quais já se encontram regularizadas e conciliadas, restando eliminadas essas pendências.

Salienta, por oportuno, que grande parte das pendências existentes nas conciliações bancárias foi corrigida no exercício de 2012, com significativa redução das diferenças diante da regularização das contas contábeis, conforme inclusos Quadros das Conciliações Bancárias – Saldos das C/C Movimento e Aplicação até 31/12/2011 e 31/07/2012 (Docs. 09/10).

Nesse sentido, registra que as principais causas das diferenças apontadas, de acordo com o Quadro de "Análise" elaborado pela SEFIN (Doc. 11), foram as seguintes:

I - BANCO DO BRASIL S/A

- a) Contas correntes n°s 6.088-7, 57.135-0, 105.407-4 e 105.413-0: referem-se às Receitas de 30/12/2011 e 31/12/2011 lançadas na TESOURARIA e que somente foram computadas pelo BANCO em 02/01/2012;
- b) Contas correntes n°s 105.557-7 e 105.905-X: pendências existentes na Tesouraria e no Banco foram regularizadas em 2012;
- c) Conta corrente n° 283.141-4: refere-se às Despesas de PASEP já regularizadas em 2012;
- d) Conta corrente n° 380034-2: refere-se às Receitas de IPVA de períodos anteriores e devoluções já regularizadas em 2012.

II - BANCO SANTANDER S/A

- Conta n° 50.229-3: refere-se aos pagamentos de contas de Energia Elétrica e de Telefone efetuados através de "Débito Automático", cujas pendências já foram regularizadas em 31/08/2012 como verificado pelos Srs. Agentes de Fiscalização (v. fI. 68).

III - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

- a) Contas n°s 22-7; 0647.004-71 (Conta Aplicação n° 11.647-3); 0647.005-5 (Conta Aplicação n° 11.667-8) e 0647.010-1 (Conta Aplicação n° 647.010-4): as pendências foram regularizadas em 2012;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

b) Conta nº 0647.015-2: trata-se de devolução da quantia de R\$ 119.140,81 à União referente ao Convênio nº 0247.882-87/2007, regularizada em 24/09/2012 (Doc. 12).

Por oportuno, esclarece a pendência apontada na manifestação de SDG:

- a Conta nº 105.557-7 do Banco do Brasil S/A refere-se ao recolhimento do INSS efetuado em 10/12/2007 através do cheque nº 119.911, no valor de R\$ 110.322,15, cuja regularização ocorreu em 09/10/2012 (Doc. 13).

A Prefeitura assegura, ainda, que não tem medido esforços para solucionar as demais divergências verificadas nas conciliações bancárias assim que apontadas em relatórios específicos, como resta comprovado através das conciliações enviadas ao sistema AUDESP dessa Colenda Corte relativas aos meses de janeiro até junho/2013.

Consoante os Resumos de Conciliação Bancária de 31/12/2011 e 31/12/2012 (Docs. 14/15), os saldos existentes em todas as Contas Movimento e Aplicação nesses exercícios foram os seguintes:

Exercício/2011

Tesouraria	R\$ 196.452.964,02
Bancos	R\$ 195.649.435,47
Diferença	R\$ 803.528,55 correspondente a 0,84%

Exercício/2012

Tesouraria	R\$ 204.069.199,73
Bancos	R\$ 203.742.186,38
Diferença	R\$ 327.013,35 correspondente a 0,16%

Diante dos presentes esclarecimentos e documentos que se fizeram acompanhar, requer seja emitido parecer FAVORÁVEL à aprovação das Contas do Exercício de 2011 da Prefeitura Municipal de Santos, tendo em vista que foi dado integral cumprimento aos pontos cruciais da Administração Pública.

O setor de cálculos de ATJ manifestou-se novamente nos autos em face dos argumentos pertinentes ao FUNDEB e verificou o que segue:

a) Em conformidade com o Balancete Analítico da Receita (fl.337), de fato faltou adicionar nos cálculos o valor de R\$ 1.161.713,77 da receita de aplicação financeira. Assim



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

entendeu correta a observação relatada. Sugeriu a inclusão da referida receita nos cálculos, por não ter sido considerada inicialmente.

b) Quanto ao valor de restos a pagar não pagos até 31/1/2012, examinou os documentos (fls.66/68 do Anexo I) que serviram de base para apuração da fiscalização e verificou que nos 60% (Despesas c/ Magistério) os valores considerados foram o Total da Subfunção de R\$245.830,20 com o Total de Recursos de R\$ 387.491,82 totalizando R\$ 633.322,02 (fl.66/67 do Anexo I) e nos 40% (Demais Despesas) foram considerados valores de outros recursos no total de R\$ 395.259,11 (=R\$381.608,11+R\$ 13.651,00) (fls.67/68 do Anexo I) não pertencente as demais despesas 40%.

Dessa forma, para comprovar referido equívoco no valor de Restos a pagar do FUNDEB e, de acordo com o demonstrativo do AUDESP denominado Aplicação com Recursos do FUNDEB em 2011(fl.344), os valores de empenho não pagos em 31/12/11, foram o que segue:

	Despesas Empenhadas	Despesas Pagas	Despesas a Pagar
60%	90.693.395,10	90.360.774,12	332.620,98
40%	11.250.386,63	11.126.649,65	123.736,98
Total	101.943.781,73	101.487.723,77	456.357,96

Conforme documentos de fl.67 do Anexo I e de fl.346, foram efetuados pagamentos de empenhos no período de 1º/1 a 31/1/2012 na ordem de R\$ 68.866,14, relativos às Demais Despesas-40%, passando o valor de R\$ 123.357,96(-) R\$ 68.866,14 para R\$ 54.870,84 não pagos até 31/1/2012.

Assim, concluiu que o valor a ser considerado como Restos a Pagar não pagos até 31/01/2012 com recursos do FUNDEB é de R\$ 387.491,82 , sendo:

60% - R\$ 332.620,98

40% - R\$ 54.870,84

Total **R\$ 387.491,82**

c) Em relação à aplicação da parcela diferida no 1º trimestre, verificou nos documentos juntados às fls.354/357, a aplicação da referida parcela, e confirmou nos documentos extraídos do Sistema AUDESP fl.394, que no 1º trimestre foi aplicada a importância de R\$ 1.337.610,83 no código 92- Transferências e Convênios Estaduais-Vinculados-Exercícios Anteriores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Diante do exposto, sugeriu a inclusão de R\$ 1.161.713,77 nas Receitas e exclusão do valor de R\$ 387.491,82 de restos a pagar e a inclusão da parcela diferida, resultando no seguinte quadro:

FUNDEB - RECEITAS		
Retenções	79.445.003,94	
Transferências recebidas	101.207.658,21	
Receitas de aplicações financeiras	1.161.713,77	
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F	102.369.371,98	100%
FUNDEB - DESPESAS		
Despesas com Magistério (Fundeb 60%): apurado fl.42	90.693.395,10	
(-) Desp. c/Aposentadoria (3190.01.00)		
(-) Desp. c/Pensões (3190.03.00)		
(-) Restos a pagar não pagos até 31/01/2012	332.620,98	
(=) Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo 60%)	90.360.774,12	88,27%
Demais Despesas (Fundeb 40%): apurado fl.43	11.250.386,63	
(-) Restos a Pagar não Pagos até 31/01/2012	54.870,84	
(=) Total das Demais Despesas Líquidas (máximo 40%)	11.195.515,79	10,94%
(=) Total das despesas com recursos do FUNDEB apurado por esta assessoria até 31/12/2011	101.556.289,94	99,21%
(+) Parcela diferida aplicada no 1º trimestre/2012	1.337.610,87	1,31%
(=) Total das despesas com recursos do FUNDEB apurado por esta Assessoria	102.893.900,81	100,51%

Posto isso, considera que o Município durante o exercício de 2011 apresentou aplicação de 100% do FUNDEB.

A SDG e o **Ministério Público de Contas**, por tudo que foi exposto pela defesa e, diante das considerações do setor de cálculos de ATJ, reviram suas manifestações anteriores e, agora, **pugnam pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Santos.**

Subsidiaram o exame dos autos o acessório TC-001222/026/11 (Acompanhamento da Gestão Fiscal) e os seguintes expedientes:

TC-8308/026/11 - Trata-se de Operação de Crédito com garantia da União e autorizada pela Resolução nº 56/2010, firmada entre o Município de Santos e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, no valor de até



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

US\$ 44 milhões, para financiamento parcial do "Programa de Desenvolvimento Estratégico de Santos e Infraestrutura Urbana e Habitacional das Zonas Noroeste e dos Morros - Programa Santos Novos Tempos".

A respeito dos recursos da operação de crédito em questão, a fiscalização informou que no Programa Santos Novos Tempos, até a data de 31/12/2011 foram recebidos R\$ 4.193.600,00, sendo aplicados R\$ 2.824.103,54.

TC-31659/026/11 e TC-7582/026/12 - Trata-se de Operação de Crédito no valor de R\$ 13.500.000,00, referente ao Contrato de Financiamento nº 11.2.0817.1., assinado com o BNDES em 24 de julho de 2012 e destina-se à implantação da segunda fase do Programa de Modernização da Administração Tributária, Geral e Patrimonial do Município de Santos, dando continuidade à modernização da gestão e à capacitação dos serviços públicos para a melhoria da arrecadação de tributos municipais e ao aprimoramento dos serviços públicos prestados aos munícipes, conforme informação prestada às fls. 09 do TC-31659/026/11.

TC-14554/026/12 - em que o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, 2ª Vara do Trabalho de Santos, por sua Meritíssima Juíza do Trabalho, Doutora Adriana de Jesus Pita Colella, encaminha cópia de sentença proferida nos autos da Reclamação Trabalhista ajuizada pelo Senhor Edson Vieira Conceição, em face da Prefeitura Municipal de Santos.

A Justiça do Trabalho julgou irregular a contratação do autor por um ano, na qualidade de auxiliar de controle de vetor, onde prestou serviços para o Município de Santos, no período de 20.02.2006 a 19.02.2009, com duas prorrogações sucessivas e por iguais períodos, totalizando três anos de contrato, demonstrando que a finalidade de sua admissão não foi atender à necessidade temporária cogitada na Constituição Federal e reafirmada na própria Lei Municipal.

Diante do ocorrido, por considerar a nulidade do contrato de trabalho em questão, foi rejeitado integralmente os pedidos formulados, para o fim de absolver o Município réu de toda a pretensão.

Em pesquisa efetuada no Sistema de Controle de Admissão e Aposentadoria/Pensão e no Sistema Integrado de Controle de Protocolo, verifica-se a existência de registros em nome do reclamante, cuja admissão está em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

análise no TC-019030/026/07.

TC-035036/026/11 - em que o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, 2ª Vara do Trabalho de Santos, por sua Meritíssima Juíza do Trabalho, Doutora Adriana de Jesus Pita Colella encaminha cópia de sentença proferida nos autos da Reclamação Trabalhista ajuizada pela Senhora Maeli Aguilera Pedroso, em face da Prefeitura Municipal de Santos.

Trata-se de caso similar ao mencionado no expediente TC-14554/026/12. Em pesquisa efetuada no Sistema de Controle de Admissão e Aposentadoria/Pensão e no Sistema Integrado de Controle de Protocolo, verifica-se a existência de registros em nome da reclamante, cuja admissão está em análise no TC-019030/026/07.

TC-035880/026/11, em que o Ministério Público do Estado de São Paulo - Procuradoria Geral de Justiça de São Paulo, representado pelo Procurador-Geral de Justiça, Doutor Fernando Grella Vieira, encaminha para conhecimento dos fatos o Ofício nº 1367/2011, da Câmara Especializada em Crimes praticados por Prefeitos CECRIMP, subscrito pela Promotora de Justiça Doutora Marcia de Holanda Montenegro, contendo cópias do inquérito policial para apuração de eventual crime praticado pelo Prefeito do Município de Santos, João Paulo Tavares Papa, em razão de indevida dispensa de licitação, na contratação da empresa Prodesan - Progresso e Desenvolvimento de Santos S/A, empresa de economia mista, criada pela Lei Municipal nº 3.133, de 02 de julho de 1995.

A fiscalização informou que, em consulta recente, efetuada junto ao Tribunal de Justiça de São Paulo (Processos do 2º Grau), o processo que trata do assunto, sob nº 0012531-07.2012.8.26.0000 (nº de origem: 83.924/2010), inquérito policial referente ao protocolado nº 74.115/2010-PGJ, aos 17/09/2012 os autos foram remetidos para a Procuradoria Geral da Justiça para Parecer, conforme consta da consulta juntada às fls. 33 do TC- 035880/026/11.

Por fim, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, e o Departamento de Informática do SUS - DATASUS, do Ministério da Saúde, a situação operacional da educação e da saúde no Município em exame é retratada, respectivamente, nas Tabelas 01 e 02:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Tabela 01 - Qualidade do Ensino

Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica								
	Nota Obtida				Metas			
SANTOS	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013
Anos Iniciais	4,4	5,0	5,3	5,6	4,4	4,8	5,2	5,4
Anos Finais	4,1	4,3	4,4	4,5	4,2	4,3	4,6	5,0

Tabela 02 - Quadro da saúde pública

Dados	2008	2009	2010	2011		
				Santos	Região Metropolitana da Baixada Santista	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	12,5	15,1	13,6	13,1	16,9	11,6
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	15,0	16,7	16,1	14,1	19,1	13,4
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	155,8	148,3	167,4	103,9	143,8	119,6
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3856,7	3875,9	4096,9	3675,5	3648,2	3611,0
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	5,14%	5,29%	4,87%	5,44%	7,47%	6,88%

Fonte: Ministério da Saúde - DATASUS e Fundação SEADE

Contas anteriores:

2010 TC 002750/026/10 favorável
2009 TC 000352/026/09 favorável
2008 TC 001887/026/08 favorável

É o relatório.

rcbnm



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto
TC-001222/026/11

As contas da Prefeitura Municipal de Santos merecem aprovação, posto que os principais aspectos que norteiam o exame de aludidos demonstrativos estão em ordem.

Após ajustes que se fizeram necessários, a instrução processual revelou que a administração investiu na manutenção e desenvolvimento do ensino o equivalente a **26,01%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal. Quanto a isso, apenas registro ser procedente o ajuste promovido pela fiscalização, na medida em que as despesas então excluídas ou não estão em conformidade com as leis de regência (artigo 70 da LDBE) ou diante da pacífica jurisprudência da Casa.

Da receita proveniente do FUNDEB, **88,98%** foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT.

A instrução processual ainda revelou que, no exercício, houve o atendimento à Lei Federal 11.494/07 no que diz respeito à aplicação dos recursos recebidos do FUNDEB. Oportuno observar que o setor abalizado da Casa registra, em última manifestação, a aplicação de 100%, no exercício em apreço.

Prosseguindo, nas ações e serviços públicos de saúde, os órgãos de instrução atestaram que a administração aplicou o correspondente a **19,35%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve o artigo 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

No entanto, apesar do cumprimento dos limites mínimos de gastos na saúde, quanto aos aspectos operacionais, verifica-se que as taxas de mortalidade são superiores às médias observadas no próprio Estado. A situação é retratada na Tabela 02.

Neste aspecto, é preciso salientar que a média do Estado são valores de referência para o balizamento das políticas públicas da Administração. Em particular, a média da Região de Governo consiste em um padrão alcançável para o gestor público, dado que, por definição, é composta por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

valores de Municípios que compartilham de características socioeconômicas semelhantes.

É imperativo, portanto, que o Executivo Municipal intensifique suas ações na área da saúde, com ênfase à redução da mortalidade infantil, devendo, também, ampliar os esforços visando a um menor número de mortes, especialmente de causas evitáveis.

Prosseguindo, as despesas com pessoal e reflexos não ultrapassaram o limite máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois corresponderam a **45,52%** da receita corrente líquida.

A execução financeira dos precatórios também pode ser considerada em ordem. O valor devido referente ao exercício era de R\$ 12.048.593,27 e a municipalidade efetuou depósito num total de R\$ 18.112.889,38. Foram pagos os requisitórios de baixa monta apresentados no exercício, sendo também registrada a correta contabilização do saldo dos precatórios.

Os autos também revelaram que os repasses de duodécimos à Câmara Municipal estão de acordo com o previsto no artigo 29-A da Constituição Federal; que os encargos sociais foram devidamente recolhidos; e que os subsídios dos agentes políticos mantiveram-se em consonância com os limites legais a eles aplicáveis.

No que diz respeito aos aspectos contábeis, tem-se que a situação orçamentária e financeira da Prefeitura é confortável. A execução orçamentária e financeira foi superavitária; os resultados econômico e patrimonial, positivos; e houve investimentos correspondentes a 8,79% da RCL.

Em relação ao plano orçamentário, a despeito do que argumentou a administração sobre o tema, o certo é que a abertura de créditos suplementares em percentual igual a 10% encontra-se em patamar superior ao máximo recomendado por esta Corte. Assim, ainda que essa questão não seja, diante do contexto das contas, motivo a rejeitar os demonstrativos ora examinados, deve o gestor adotar providências para o correto planejamento do orçamento, de modo a evitar grandes alterações orçamentárias.

Sobre as falhas registradas na instrução do feito, observo que a defesa apresentou plausíveis justificativas para os desacertos envolvendo os setores da dívida ativa; ordem cronológica de pagamentos; execução contratual; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

fidelidade dos dados contábeis. Anuncia, ainda, que houve regularização para os royalties e para a Tesouraria, cuja certificação deverá ficar a cargo da fiscalização e oportuna visita "in loco".

Por tudo isso, voto pela emissão de parecer **favorável** à aprovação das contas prestadas pela Prefeitura Municipal de Santos, relativas ao exercício de 2011.

À margem do parecer determino que:

- a fiscalização verifique a realização das ações anunciadas pela origem no que diz respeito aos recursos de royalties e ao setor de Tesouraria;

- expeça ofício dirigido ao órgão de origem, transmitindo-lhe as seguintes recomendações:

a) intensifique esforços visando a maior eficiência e eficácia do gasto na saúde, reduzindo os indicadores de mortalidade da Municipalidade;

b) procure corrigir, na medida do possível, eventuais falhas e irregularidades pendentes, dentre as consignadas no relatório de fiscalização, devendo a Administração, doravante, proceder de modo a evitar que se repitam impropriedades idênticas, mediante a plena e fiel observância às normas disciplinadoras de cada medida ou procedimento onde se verificaram falhas, equívocos ou errônea interpretação do regramento respectivo.

É como voto.