



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO DR. SAMY WURMAN

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 01.04.14

ITEM Nº 096

TC-001672/026/12

Prefeitura Municipal: Botucatu.

Exercício: 2012.

Prefeito(s): João Cury Neto.

Advogado(s): Ivan Barbosa Rigolin e Gina Copola.

Acompanha(m): TC-001672/126/12 e Expediente(s): TC-001054/002/13.

Procurador(es) de Contas: Letícia Formoso Delsin e Élidea Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-2 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-2 - DSF-II.

- Aplicação total no ensino:	27,90%	- conforme cálculo de ATJ (mínimo 25%)
- Investimento no magistério:	61,27%	- conforme cálculo de ATJ (mínimo 60%)
- Total de despesas com Fundeb:	99,81%	- conforme cálculo de ATJ
- Despesas com saúde:	22,75%	(mínimo 15%)
- Transferências à Câmara:	1,81%	(máximo 7%)
- Gastos com pessoal:	48,58%	(limite 54%)
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem	
- Encargos sociais:	em ordem	
- Precatórios:	em ordem	
- Déficit da execução orçamentária:	5,00%	- R\$ 12.639.608,84
- Superávit financeiro	R\$ 10.947.317,46	
- Cumprimento do art. 42 da LRF:	em ordem	
- Gastos com pessoal últimos 180 dias:	em ordem	
- Despesas com publicidade:	em ordem	

Em exame as contas anuais do exercício de 2012 da Prefeitura Municipal de BOTUCATU cuja fiscalização "in loco" esteve a cargo da Unidade Regional de Bauru – UR/2.

No relatório de fls. 32/98, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

Item A.3 – Do Controle Interno:

- o Controle Interno não apresenta, periodicamente, relatórios quanto às suas funções institucionais (reincidência);

Item B.1.1 – Resultado da Execução Orçamentária:

- déficit da execução orçamentária no percentual de 5%, sem amparo no superávit financeiro do exercício anterior, sendo alertado por 7 (sete) vezes;
- irregular movimentação orçamentária correspondente a 58,09% da despesa prevista, denotando insuficiente planejamento orçamentário;

Item B.1.2 – Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial:

- peças e demonstrativos contábeis inconsistentes (em reincidência);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Item B.1.3 – Dívida de Curto Prazo:

- inclusão do saldo de R\$ 13.582.368,81, referente a restos a pagar do período de 1997 a 2000, contabilizado indevidamente como Dívida Fundada, distorcendo o resultado financeiro do exercício (reincidência);

Item B.1.6 – Dívida Ativa:

- dados não são fidedignos, haja vista a fragilidade dos registros do setor de tributação, que não coincidem com as informações constantes nas peças contábeis, em descumprimento às Recomendações de 2011;
- irregularidade no cancelamento de dívida ativa;

Item B.3.1 – Ensino:

- após as glosas efetuadas pela Fiscalização, o Município não aplicou todo o FUNDEB recebido no exercício (artigo 21 da Lei nº 11.494/07) – em reincidência;
- inúmeros ajustes (glosas e inclusões) na aplicação dos recursos próprios e do FUNDEB, sem prejudicar o atendimento ao mínimo de 25% (reincidência);

Item B.3.2 – Saúde:

- diversos ajustes (glosas e inclusões), sem prejudicar o atendimento ao mínimo constitucional – em reincidência;

Item B.6.1 – Tesouraria:

- divergências com os dados contábeis (contabilização a menor de R\$ 3.806.002.73, na conta Disponível do Ativo Financeiro) – em reincidência;
- encaminhamento de dados incorretos ao Sistema AUDESP;

Item B.6.3 – Patrimônio:

- falta de registro de uma antiga caldeira a vapor, avaliada em R\$ 50.000,00, bem como o seu desaparecimento;

Item B.8 – Ordem Cronológica de Pagamentos:

- ocorrência de diversas quebras na ordem cronológica de pagamentos (reincidência);

Item C.1.1 – Licitações - Falhas de Instrução:

- licitações não processadas, em descumprimento às Recomendações de 2011;

Item C.2.3 – Execução Contratual:

- rescisão contratual, com caracterização de prejuízo ao Erário, denotando falta de planejamento e de políticas públicas na área da Educação;
- ausência de providências da Administração, para o acionamento de garantia contratual nas obras de infraestrutura do Parque Tecnológico, em razão do surgimento de erosão e "cratera" na via que dá acesso às instalações do Parque;

Item C.2.5 – Contratos de Programa:

- falta de encaminhamento do Parecer Anual, em desatendimento ao art. 1º, XVIII, das Instruções 02/2008 (reincidência);

Item D.2 – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP:

- inúmeras divergências, em desatendimento aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidência contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64), conforme verificado nos itens B.1.3, B.1.4, B.1.6, B.2.2, B.3.1, B.3.2 e B.6.1 deste relatório (reincidência);
- o histórico de todos os empenhos informados ao Sistema AUDESP aparece em branco, fato este que impossibilita a análise das despesas pela Fiscalização, ou mesmo por qualquer interessado em consulta ao Portal do Cidadão;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Item D.3 – Pessoal:

- cargos em comissão que não possuem atribuições de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da CF), em descumprimento às Recomendações de 2011; ausência de controle de ponto informatizado;
- servidores em desvio de função e lotação, em desatendimento às Recomendações de 2011; cessão de servidores para outros órgãos públicos (em reincidência);
- irregular terceirização de mão de obra mediante contrato de gestão com a Fundação UNI, com substituição de pessoal, em flagrante burla ao câmputo das despesas com Pessoal previsto no artigo 18 da LRF;

Item D.5 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal:

- descumprimento dos prazos estabelecidos no artigo 2º das Instruções nº 2/2008, em desatendimento às Recomendações de 2011;
- desatendimento às requisições da Fiscalização; atendimento parcial às Recomendações deste Tribunal.

Realço o anotado pela inspeção de que o Executivo superou a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), indicando investimentos que corresponderam, *a princípio*, a 27,87% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

Contudo, não houve integralidade de investimentos com as verbas do FUNDEB – limitados a 98,12%, destinando-se destes, 61,27% na valorização dos profissionais do Magistério, segundo cálculo inicial da inspeção.

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS			
RECEITAS		168.664.380,14	
(+/-) Ajustes da Fiscalização			
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.		168.664.380,14	
FUNDEB - RECEITAS			
Retenções		24.076.427,57	
Transferências recebidas		42.084.784,65	
Receitas de aplicações financeiras		142.084,45	
(+/-) Ajustes da Fiscalização			
Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.		42.226.869,10	
FUNDEB - DESPESAS			
Despesas com Magistério		26.005.097,34	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização (60%)		(134.236,22)	
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)		25.870.861,12	61,27%
Demais Despesas		13.334.968,96	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização (40%)		2.227.953,19	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)		15.562.922,15	36,86%
Total aplicado no FUNDEB		41.433.783,27	98,12%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO			
Educação Básica (exceto FUNDEB)		19.429.242,67	
(+) FUNDEB retido		24.076.427,57	
(—) Ganhos de aplicações financeiras		54.959,54	
(—) FUNDEB retido e não aplicado no retorno			
Aplicação efetuada até 31.12. 2012		43.450.710,70	25,76%
(+) FUNDEB: retenção de até 5%:			Aplic. no 1º trim. de 2013
(—) Restos a Pagar não pagos até 31.01. 2013		1.064.188,24	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios		4.627.008,18	
Aplicação final na Educação Básica		47.013.530,64	27,87%
PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO			
Receita Prevista Realizada		157.532.000,00	
Despesa Fixada Atualizada		44.182.791,45	
Índice Apurado		28,05%	



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Inclusões	Recursos Próprios	FUNDEB 60%	FUNDEB 40%
Classificação Incorreta / Aporte Cobertura Déficit	318.278,15	397.750,04	
Vale Alimentação (subfunção 331)	4.475.677,73		2.494.033,00
Total das inclusões	4.793.955,88	397.750,04	2.494.033,00
Cancelamento de Restos a Pagar da Educação			
Pessoal em desvio de função (salário/encargos)			77.209,18
Despesas com Ensino Médio			
Aporte para cobertura de déficit atuarial do RPPS	44.000,00	397.750,04	188.870,63
Despesas não amparadas pelo art. 70 da LDB	112.332,18	25.606,82	
Restos a Pagar não quitados até 31.01.13	1.064.188,24	108.629,40	
Despesas com recursos da QESE	10.615,52		
Total das exclusões	1.231.135,94	531.986,26	266.079,81
Total dos ajustes [Inclusões (-) Exclusões]	3.562.819,94	(134.236,22)	2.227.953,19
Informações adicionais			
RP quitados entre 01.02.2013 e a fiscalização	-	108.629,40	
Saldo de RP não quitados até a fiscalização	1.064.188,24		

Os investimentos na saúde também superaram ao mínimo constitucional, alcançando 24,03% do valor da receita e transferências de impostos.

SAÚDE		Valores (R\$)
Receitas de impostos		168.664.380,14
Ajustes da Fiscalização		
Total das Receitas		168.664.380,14
Total das Despesas empenhadas com Recursos Próprios		37.303.724,88
Ajustes da Fiscalização		1.139.432,09
(-) Restos a Pagar Liquidados não pagos até 31.01.2013		(65.959,98)
Valor e percentual aplicado em ações e serviços da Saúde		38.377.196,99
		22,75%
Planejamento Atualizado da Saúde		
Receita Prevista Atualizada		157.532.000,00
Despesa Fixada Atualizada		37.853.407,50
Índice Apurado		24,03%

O quadro elaborado pela inspeção indica que excesso na arrecadação da receita, em montante de R\$ 7.367.796,17 – 3,00%.

De outro lado, observa-se que ocorreu o aumento substancial do valor fixado inicialmente para as despesas, inclusive, acima do ritmo de entrada de recursos, resultando em déficit da execução orçamentária de R\$ 12.639.608,84, equivalente a 5,00%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	250.714.440,00	267.867.570,02	6,84%	106,01%
Receitas de Capital	20.000,00	8.891.693,72	44358,47%	3,52%
Deduções da Receita	(23.218.400,00)	(24.076.427,57)	3,70%	
Receitas Intraorçamentárias	17.799.000,00	-	-100,00%	0,00%
Subtotal das Receitas	245.315.040,00	252.682.836,17		
Outros Ajustes		-		
Total das Receitas	245.315.040,00	252.682.836,17		100,00%
Excesso de Arrecadação		7.367.796,17	3,00%	2,92%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	224.680.212,29	208.708.188,48	-7,11%	78,66%
Despesas de Capital	59.892.925,43	39.281.630,50	-34,41%	14,81%
Reserva de Contingência	8,13	-		
Despesas Intraorçamentárias	6.511.000,00	6.334.627,36		
Repasse de duodécimos à CM	3.735.120,00	3.735.120,00		
(-) Devolução de duodécimos	-	552.132,51		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	-		
Subtotal das Despesas	294.819.265,85	257.507.433,83		
Outros Ajustes		7.815.011,18		
Total das Despesas	294.819.265,85	265.322.445,01		100,00%
Economia Orçamentária		29.496.820,84	-10,01%	11,12%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(12.639.608,84)		5,00%

A inspeção registrou que a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências / remanejamentos / transposições alcançaram o montante de R\$ 125.152.523,85 – correspondente a 58,09%.

Mais ainda, a inspeção registrou que, expurgadas as receitas e as despesas do fundo previdenciário, a Administração direta do Município apresentou déficit de R\$ 2.988.479,43, equivalente a 1,21%.

Resultado Execução Orçamentária	(12.639.608,84)
Receita de contribuição dos segurados	(5.214.831,74)
Receita de compensação previdenciária	(108.935,51)
Receita de aplicações financeiras	(431.994,20)
Despesas	7.140.543,72
Repasse para cobertura de déficit efetuado pela Câmara	451.335,96
Repasse para cobertura de déficit efetuado pela Prefeitura	7.815.011,18
Resultado Execução Orçamentária Sem o Fundo	(2.988.479,43)

O saldo financeiro ajustado pela fiscalização apresentou um superávit de R\$ 10.947.317,46.

Resultados	2011	2012	%
Financeiro	9.099.067,70	10.947.317,46	20,31%
Econômico	5.173.498,37	1.812.925,68	-64,96%
Patrimonial	123.870.885,41	125.683.811,09	1,46%

Nesse sentido, a inspeção registrou a liquidez do Município frente aos compromissos de curto prazo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Exigível	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo Para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar processados	4.909.055,99	3.583.641,24	5.029.375,55	3.463.321,68
Restos a Pagar não processados	23.606.207,84	41.091.394,64	38.847.086,16	25.850.516,32
Depósitos	732.762,48	3.408.179,44	3.425.993,52	714.948,40
Consignações	266.389,23	21.339.033,68	21.339.033,68	266.389,23
Outros	4.628.804,85	259.596.237,06	259.572.230,06	4.652.811,85
Total	34.143.220,39	329.018.486,06	328.213.718,97	34.947.987,48
Inclusões da Fiscalização	19.851.777,04	81.881,08	6.351.289,31	
Exclusões da Fiscalização	-	-	-	
Total Ajustado	53.994.997,43	329.100.367,14	334.565.008,28	48.530.356,29
Índice de Liquidez Imediata				1,04

A inspeção registrou que a Municipalidade deu atendimento ao art. 42 da LRF, uma vez que – consoante metodologia utilizada no cálculo do tema, havia disponibilidade de caixa para cobrir as despesas contratadas no período destacado.

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:

Disponibilidades de Caixa em 30.04

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04

Empenhos liquidados a pagar em 30.04

Liquidez em 30.04

Disponibilidades de Caixa em 31.12

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12

Cancelamentos de empenhos liquidados

Cancelamentos de Restos a Pagar Processados

Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo

Liquidez em 31.12

2012
64.343.232,78
12.992.096,28
8.662.358,55
42.688.777,95
37.698.130,01
29.338.445,96
8.359.684,05

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve uma redução de 5,55% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2011	RCL de 2012	Crescimento
225.352.326,44	237.864.347,24	5,55%

Ocorre que as despesas com pessoal cresceram em ritmo mais acentuado, uma vez que sofreram um aumento nominal equivalente a 23,29%.

Sendo assim, considerando a metodologia estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos com pessoal fixaram-se em 48,58%, próximos ao limite de alerta, mas ainda abaixo do teto permitido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Período	dez/11	abr/12	ago/12	dez/12
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	93.724.267,32	102.898.296,39	104.579.082,79	104.922.916,14
(+) Inclusões da Fiscalização - B				10.635.300,56
(-) Exclusões da Fiscalização - C				
Gastos Ajustados - D		102.898.296,39	104.579.082,79	115.558.216,70
RCL - E	225.352.326,44	238.122.523,14	229.431.552,36	238.450.810,40
(+) Inclusões da Fiscalização - F				
(-) Exclusões da Fiscalização - G				586.463,16
RCL Ajustada - H		238.122.523,14	229.431.552,36	237.864.347,24
% Gasto = A / E	41,59%	43,21%	45,58%	44,00%
% Gasto Ajustado = D / H		43,21%	45,58%	48,58%

O quadro elaborado pela inspeção indicou que não houve movimentação relevante no número de servidores ao final do período; mais ainda, que o número de comissionados representou 4,93% dos funcionários (excluídos os temporários).

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Efetivos	2.781	2.910	2.191	2.188	590	722
Em comissão	132	159	105	108	27	51
Total	2913	3069	2296	2296	617	773
Temporários	2011		2012		Em 31/12 de 2012	
Nº de contratados	3		11			

Ainda no pessoal, a inspeção registrou a ocorrência de aumento de gastos nos últimos 180 dias de mandato; contudo, encarregou-se de justificar que o incremento não provém de gestão expedidos a partir de 05.07.12.

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:				2012
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	102.370.658,35	221.650.743,97	46,1856%	46,1856%
07	103.691.765,92	229.427.116,53	45,1960%	
08	104.579.082,79	229.431.552,36	45,5818%	
09	104.648.595,49	232.231.915,12	45,0621%	
10	105.019.453,05	236.183.141,81	44,4653%	
11	106.349.383,88	237.012.549,66	44,8708%	
12	115.558.216,70	237.864.347,24	48,5816%	
Aumento de despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				2,40%

Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 4.796/07; e, segundo a inspeção, não houve revisão de valores no período, bem como, regulares os pagamentos no período.

O recolhimento dos encargos sociais se mostrou formalmente em ordem, sendo atestado que as contas do Fundo de Previdência Social de Botucatu estão abrigadas junto ao TC-428/002/12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Ainda relevante no trabalho da fiscalização, foi destacado que, a partir de 07 de julho, a Municipalidade não empenhou gastos de publicidade, bem como, que as despesas da espécie atenderam a média apurada nos últimos três exercícios.

Publicidade em ano eleitoral				
Exercício de:	2009	2010	2011	2012
Despesas	287.514,46	660.997,69	441.920,29	297.037,66
Média apurada entre três exercícios anteriores				463.477,48
Parâmetro para comparação despesas de 2012				441.920,29
Despesas do exercício não superaram o parâmetro adotado				

A inspeção atestou que a transferência de recursos financeiros à Câmara obedeceu ao limite imposto pela Constituição Federal, situando-se em 1,81% da receita tributária do exercício anterior.

Valor utilizado pela Câmara (repasse menos devolução)	3.182.987,49
Despesas com inativos	451.335,96
Subtotal	2.731.651,53
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2011 150.623.349,52
Percentual resultante	1,81%

A inspeção registrou, através de quadro sintético, a regularidade no pagamento dos precatórios no período.

PRECATÓRIOS			
Precatórios não pagos de	2009	a	2011
Mapas encaminhados em	2011	para pagamento em	2012
Saldo total de precatórios			1.413.992,13
Pagamentos dos débitos de	2009	a	2011
Pagamento do mapa encaminhado em	2011	feito em	2012
Saldo de precatórios para o exercício seguinte			-

REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Requisitórios de baixa monta incidentes e pagos em 2012	488.398,61
Pagamentos = depósitos em contas vinculadas do TJSP e/ou pagamentos diretamente no processo.	

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1 TC-1972/126/12 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Também acompanharam as contas o Expediente TC-1054/002/13, que trata de ofício encaminhado pelo Ministério Público do Estado, solicitando informações a respeito dos cargos em comissão e, ainda, dando notícia de que a Ação Civil Pública proposta em 25.06.08, questionando a Municipalidade sobre o tema, foi julgada procedente e aguarda exame em sede de recurso de apelação.

O d. Ministério Público de Contas posicionou-se pela pronta remessa de informações ao Ministério Público, considerando os destaques sobre o não cumprimento do art. 42 da LRF, bem como, em face das despesas com publicidade e propaganda no período vedado pela legislação eleitoral.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Procedeu-se a notificação do Responsável pelos demonstrativos – Sr. João Cury Neto, Prefeito à época - DOE de 16.07.13 (fl.104), razão pela qual foram juntadas as justificativas de fls. 112/143 e documentos que as acompanham.

Em síntese de sua defesa, o Responsável procurou juntar justificativas dos órgãos correlatos às falhas imputadas na laudo de fiscalização, fazendo menção, em sua defesa, ao teor desses documentos.

Lembrou que a Lei 12587/12 concede prazo de 03 anos para a edição e integralização do Plano de Mobilidade Urbana; rechaçou a crítica pela inexistência de relatórios de controle interno, emitidos periodicamente.

Avaliou que não havia nenhuma irregularidade quanto à execução orçamentária ou com a contabilização e lançamentos nas demonstrativos do exercício.

Esclareceu que a demonstração de sua dívida de curto prazo perdeu sua característica, uma vez que possui mais de 01 ano.

Defendeu a realização de pagamento de dívida por credor, através de dação em pagamento, uma vez que homologada a transação pelo juízo; ainda, que o bem encontra-se sob avaliação de sua funcionalidade, em empresa com sede na cidade de Sorocaba, sendo incorporado ao patrimônio do Município.

Insiste, através de justificativa elaborada pela Secretaria Municipal de Educação, que o FUNDEB recebido no exercício foi devidamente aplicado.

Alegou que as divergências junto à tesouraria referem-se a saldo de convênios; ademais, que ocorreu falha no sistema, mas que o ocorrido não ensejou consequências gravosas; e, ainda, que já providenciou o registro de patrimônio de bem identificado.

Lembrou que falhas destacadas em contratos firmados em 2011 resultaram na determinação para instrução da matéria; e, quanto a 2012, procedeu explicações detalhadas sobre os termos indicados pela fiscalização.

Nega qualquer irregularidade em relação ao setor de pessoal, notadamente quanto aos cargos em comissão; que o controle das horas extras é feito através da leitura de impressão digital, limitada a uma hora diária; que a cessão de servidores for realizada mediante convênios; e, que já foi determinado o retorno de determinados servidores à Secretaria de Administração.

Apresentou esclarecimentos do setor competente a respeito da terceirização de serviços; e, no mesmo sentido, quanto ao cumprimento das recomendações e Instruções desta E.Corte.

Ao final, requereu pela expedição de ato de aprovação das contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Em seguida, a matéria foi encaminhada à avaliação detalhada da Assessoria Técnica, pelo seu setor de cálculos, onde foi consignado quanto ao ensino, que a princípio, além do Guia de Orientação aos Membros do Conselho do FUNDEB suscitado na instrução da matéria, também consta no novo Manual do Ensino, editado em dezembro/2012 por esta E.Corte, que os “Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial” não são incluídos nas despesas com pessoal, assim, por simetria, também não poderiam ser utilizados nos mínimos da Educação.

O setor especializado de ATJ, inclusive com suporte na Nota Técnica nº 633/2011/CCONF/SUBSECVI/STN, de 25.07.11, destacada em nosso Manual, avaliou que o aportes para cobertura de déficit atuarial não são vinculados ao orçamento do Regime Próprio de Previdência, posto que seja transferido após a apuração do déficit financeiro – e por isso não ser deduzido no cálculo da despesa com pessoal líquida.

Contudo, lembrou que esta E.Corte já aceitou, em outras ocasiões – TC-3222/026/06 e TC-1976/026/08, que aludido gasto fosse computado na manutenção e desenvolvimento do ensino.

TC-1976/026/08 – PM Ibaté – contas de 2006 – Relator Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga – E. Primeira Câmara em Sessão de 24.08.10

“Está correta, no entanto, a inclusão no cálculo, entre as despesas, da quantia repassada ao RPPS para cobertura do “déficit técnico” apurado no sistema, no valor proporcional aos servidores da educação beneficiários do mesmo.

Nesse sentido há precedente do E. Tribunal Pleno, no processo TC-3222/026/07 (contas de 2007 da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, Relator o E. Conselheiro EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO, sessão de 02-12-09):

No que se refere às transferências para o Fundo Previdenciário Municipal – FUPREM, ao contrário da trazidas no recurso e nos memoriais, de tal modo que a totalidade da dedução, a meu ver, deve retornar ao cálculo do ensino.

Revendo todo o conteúdo dos autos, observo que a defesa, a fl. 99, sustenta a legitimidade da inclusão dos repasses ao Fundo, afirmando que, em face da Portaria MPS 87/2005, que alterou as normas gerais de atuária, constantes da Portaria MPAS 4992/1999, “... o Município deve integralizar reserva atuarial, para pagamento de benefícios no prazo de até 35 anos.

Portanto, o que o Município está fazendo é cumprir um preceito legal, destinando reserva para pagamento de benefícios aos servidores. Como entre os servidores ATIVOS existem os que pertencem ao quadro da Secretaria de Educação, foi efetuada a apropriação dessa despesa previdenciária no montante de R\$ 29.252.385,52, assim distribuída:

(...)

Ainda, consoante informado a fls. 205, foi editada a Lei Municipal n. 4.828, de 22/12/1999, alterada pelas congêneres 4.935/00, 4.987/01, 5.019/01, 5.388/05, 5.477/05, 5.724/07 e 5.557/07, dispondo sobre a criação do Sistema de Previdência Social do Servidor do Município de São Bernardo do

Campo, onde foram fixados os percentuais das contribuições cabíveis para os segurados (servidores ativos e inativos) e para o Município (parte patronal).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Em tal contexto, os repasses mensais, efetuados no exercício pela Municipalidade, em favor do FUPREM, obedeceram aos ditames do diploma vigente à época, qual seja, a Lei Municipal n. 5.477, de 15/12/05, que estabeleceu os percentuais incidentes sobre as folhas de pagamento dos servidores.

Sendo assim, não há como desconsiderar as quantias referentes aos funcionários do ensino no rol de despesas daquele setor, tal como relacionado no quadro constante de fls. 854 do Anexo V, por se tratar de repasses com natureza contributiva, destinados à reserva atuarial do Fundo de Previdência Municipal, para custear dos proventos do pessoal que passa à inatividade.

Assinalo, por oportuno, que, nem no relatório de auditoria das contas de 2005 (TC-002770/026/05), muito menos no laudo de fiscalização das contas de 2007 (TC-002359/026/07), consta qualquer anotação ou glosa relacionada com os repasses da espécie, o que evidencia a pertinência da inclusão da despesa no câmputo no ensino.

Assinalo que, durante os debates, o E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA pediu vista dos autos e, depois, proferiu seu voto:

Verificadas as circunstâncias dos autos, concluo pela correção do eminente Conselheiro Relator e o faço no seguinte sentido: a Emenda 20 de 1998, que criou o Regime Jurídico Contributivo para os Servidores Públicos em geral, no País,

(...)

motivou a Administração Pública de São Bernardo a editar dois diplomas legislativos. O primeiro, a Lei 4.828 de dezembro de 99 e o segundo, a Lei 5.477 de dezembro de 2005. Por meio dessas leis, não da legislação orçamentária, estabeleceu-se a obrigatoriedade de transferência de determinados percentuais das dotações dos diversos segmentos que integram a Administração Municipal a título de contribuição patronal para formação do bolo geral do Fundo de Previdência local. Portanto, esses recursos saem especificamente das dotações da Educação, folha de Pagamento da Educação, da Saúde, enfim, de todos os segmentos em que é dividido o orçamento, um determinado percentual é extraído e encaminhado para o Fundo, mas não para sustentar aposentadorias; as aposentadorias são sustentadas ordinariamente, agora, pelo Fundo, e não são computadas nos 25% da Educação. Não há duplicidade, portanto, que foi outra preocupação que me ocorreu. Não há duplicidade. A natureza jurídica dessa movimentação, o eminente Relator muito bem categorizou como transferência de um ente para o outro, ambos dentro da órbita do Executivo. Tem, portanto, pleno amparo legal, e se as contribuições patrimoniais são consideradas, a natureza jurídica dessa transferência me parece a mesma. Nesse sentido, é devido o câmputo.

Trata-se da criação de reserva monetária para pagamento de benefícios, nos termos do artigo 2º, X, da Portaria do Ministério da Previdência Social MPS n. 87, de 02-02-05, que prescreve:

No cálculo das reservas serão separadas, se necessário, as parcelas correspondentes a compromissos especiais com gerações de participantes, existentes na data de início do regime próprio da previdência social, sem que tenha havido a arrecadação correspondente de contribuições. Nesse caso, poderá ser estabelecida uma separação entre o compromisso normal e esse compromisso especial e previsto um prazo, não superior a trinta e cinco anos, para a integralização das reservas correspondentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



O aporte é objeto, ainda, da nota técnica n. 1360/2004 – GEINC/CCONT, do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda – extraído-se de seu “item 8 que a transferência para cobertura do déficit previdenciário não se configura contribuição patronal:

8. (...) o ente deverá recolher para o RPPS as contribuições retidas dos servidores ativos (Receita de Contribuição do Servidor) e transferir a esse a contribuição Patronal (22% da folha de ativos). O valor correspondente à complementação, para cobertura de Déficit, será repassado pelo tesouro do ente para a entidade criada para administrar o RPPS a título de Transferência Financeira (Interferência Passiva), conforme contabilização exposto na letra “c”, não se configurando, neste caso, contribuição patronal.

Assim, aplicado o entendimento jurisprudencial citado ao caso concreto, deve ser considerada, no cálculo do investimento dos recursos oriundos do FUNDEB, a despesa “extra (interferência financeira)”, destinada a cobrir o “déficit técnico” do RPPS, de R\$ 33.168,76.”

Assim, com apoio nos precedentes desta E.Corte, citando ainda os processos TC-1090/026/11 e TC-1024/026/11, ambos de Relatoria do e. Conselheiro Renato Martins Costa, e TC-910/026/11, de Relatoria do e. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, a ATJ avaliou que, a despeito do contido no Manual próprio desta Casa, os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência para cobertura de déficit atuarial podem ser apropriados nos cálculos do ensino, adotando como parâmetro as decisões da Corte.

Sendo assim, a ATJ sugeriu o retorno dos valores impugnados, sendo R\$ 44.000,00 à conta dos recursos próprios e, R\$ 586.620,67 ao FUNDEB.

Ao contrário, consignou que não havia possibilidade de inclusão de valores decorrentes do pagamento de multa e juros decorrentes de atraso nos repasses ao Fundo de Previdência, por falta de amparo no art. 70 da LDBE.

Acolheu a ATJ os restos a pagar quitados durante o período diferido do FUNDEB (primeiro trimestre do exercício seguinte), em montante de R\$ 108.629,40; e, ao contrário, anotou que não merecem o mesmo tratamento os restos a pagar vinculados a recursos próprios da Municipalidade, acertadamente expurgados dos 25% educacionais, porquanto não foram pagos até a data limite de 31.01.13.

E, por fim, quanto às glosas sobre pessoal em desvio de função, considerou a ATJ que apenas quanto a um servidor houve comprovação de aproveitamento à educação, de tal sorte que reincluiu o valor de R\$ 16.101,08.

Enfim, através de quadro demonstrativo, a ATJ pode constatar que o total aplicado na educação foi de 27,90%; enquanto, no FUNDEB, ainda que destinados 61,52% na valorização do magistério, considerando as glosas da inspeção, o montante investido foi de 99,81% dos recursos recebidos em 2012, culminando em deficiência na ordem de R\$ 81.734,68 - 0,19% (fls. 1030/1040).

Nesse íterim, o Responsável apresentou peça denominada “defesa complementar”, trazendo informações sobre a execução orçamentária, execução física dos serviços/obras públicas, transparência das contas públicas,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



terceirização de mão de obra e atendimento às Instruções e recomendações, juntando novas justificativas e documentos apresentados pelos setores competentes (fls. 1041/1053 e documentos que acompanham).

Em seguida, em nova oportunidade, o Responsável apresentou mais uma peça, também denominada “defesa complementar”, procurando justificar situações descritas no laudo de inspeção (fls.1099/1108 e documentos que acompanham).

Os autos retornaram à Assessoria Técnica – setor de cálculos, sendo consignado que a fiscalização acresceu R\$ 10.635.300,56 aos gastos ofertados pela Administração com pessoal, em razão da terceirização de mão de obra na saúde, decorrente de despesas efetuadas com a folha de pagamento da Fundação UNI – mediante repasses da Prefeitura realizados em 2012.

Conforme expôs a ATJ, o ajuste está minuciosamente detalhado pelo Órgão Instrutivo, destacando que a Fundação é uma organização social que atua no desenvolvimento do sistema local de saúde, sendo repassado pela Prefeitura recursos para execução de serviços na área, por meio de contratação de médicos, dentistas, enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem, psicólogos, farmacêuticos, motoristas, pessoal da limpeza, administrativo e etc.

A prestação de serviços foi feita na própria Prefeitura, de modo que a Organização Social não tem estrutura para prestação dessa natureza, dependendo integralmente da Municipalidade – na prática se fundindo ambas entidades, resultando em relação de subordinação, vinculação ou pessoalidade dos funcionários, até porque as atividades terceirizadas estão contempladas por cargos iguais ou similares no plano de cargos do Órgão Público.

Assim considerando, a ATJ avaliou que, especificamente para fins de apuração da despesa com pessoal os gastos se enquadram na terceirização de mão de obra, reiterando o índice ajustado pela fiscalização em 48,58% da RCL (fls. 1113/1116).

No que diz respeito aos aspectos orçamentários e financeiros, o setor de ATJ concluiu que não havia óbices contábeis à emissão do parecer favorável às contas (fls. 1117/1118).

As demais questões suscitadas nos autos foram avaliadas junto à ATJ, sendo proposta a abertura de autos para dirimir matérias específicas e, considerando a possibilidade de relevação das falhas anotadas, opinou pela emissão de parecer favorável às contas (fls. 1119/1125).

A i. Chefia de ATJ opinou pela emissão de parecer favorável aos demonstrativos (fl. 1126).

O d. MPC posicionou-se pela emissão de parecer desfavorável diante do somatório das gravidades anunciadas, uma vez que as recomendações desta Cortem não têm se mostrado suficientes para a correção dos desacertos sistemáticos cometidos pela Administração, haja vista as reincidências diagnosticadas pela fiscalização; além disso, o d. *parquet* fez proposta de abertura de apartados para tratar de temas específicos (fl. 1132/1135).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Registro a situação dos últimos demonstrativos analisados
nesta Corte:

TC-1083/026/11	2011	Favorável	E. Segunda Câmara – DOE de 26.02.13
TC-2611/026/10	2010	Favorável	E. Primeira Câmara – DOE de 11.04.12
TC-0213/026/09	2009	Favorável	E. Segunda Câmara – DOE de 01.03.11

GCCCM/25

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



GCCCM

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 01.04.14 – ITEM 096

Processo: TC-1672/026/12

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE BOTUCATU

Responsável: João Cury Neto – Prefeito Municipal à época

Período: 01.01 a 31.12.12

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2012

Autoridade: João Cury Neto – atual Prefeito Municipal

Procuradores: Ivan Barbosa Rigolin – OAB/SP 64.974, Gina Copola – OAB/SP 140.232

(Expedientes que acompanham: TC-1672/126/12, TC-1054/002/13)

- Aplicação total no ensino:	27,90% - conforme cálculo de ATJ (mínimo 25%)
- Investimento no magistério:	61,27% - conforme cálculo de ATJ (mínimo 60%)
- Total de despesas com Fundeb:	99,81% - conforme cálculo de ATJ
- Despesas com saúde:	22,75% (mínimo 15%)
- Transferências à Câmara:	1,81% (máximo 7%)
- Gastos com pessoal:	48,58% (limite 54%)
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Encargos sociais:	em ordem
- Precatórios:	em ordem
- Déficit da execução orçamentária:	5,00% - R\$ 12.639.608,84
- Superávit financeiro	R\$ 10.947.317,46
- Cumprimento do art. 42 da LRF:	em ordem
- Gastos com pessoal últimos 180 dias:	em ordem
- Despesas com publicidade:	em ordem

I – Verifica-se que a Administração de BOTUCATU cumpriu os principais aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E.Corte, durante o exercício de 2012.

Nesse grupo encontra-se a superação da meta de investimentos mínimos na educação global, cumprindo o art. 212 da CF/88, uma vez que foi destinando ao setor 27,90% das receitas da arrecadação e transferências de impostos.

Também aplicou 61,27% da verba do FUNDEB na valorização dos profissionais do magistério, atingindo a meta estabelecida pelo art. 60, XII, do ADCT da CF/88.

Igualmente foi superado o mínimo de aplicação de recursos na saúde, com investimentos de 22,75% da receita e transferências de impostos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A transferência financeira à Câmara Municipal observou a limitação constitucional, uma vez que foi inferior a 7% das receitas tributárias do exercício anterior.

Quanto aos gastos com pessoal, mesmo considerando a inclusão de gastos com a transferência de recursos por conta do contrato de gestão com a Fundação, observa-se que a Municipalidade situou-se abaixo do teto estipulado pela Lei Fiscal.

No caso, o lançamento, pela inspeção, das despesas destacadas à conta da terceirização de mão de obra foram ratificadas pela Assessoria Técnica, uma vez que não ficou bem definido que a transferência seria apenas afeta ao “serviço”, e não propriamente do labor dos trabalhadores.

Acolho as considerações dos Órgãos Instrutivo e de Assessoria, acrescendo posição externada nos autos do TC-2870/026/10 – sob minha Relatoria, em Sessão de 16.10.12 da E. Primeira Câmara:

“Sob a oitiva da SDG, foi anotado que a pretensão de que sejam subtraídas as despesas derivadas dos contratos com a Santa Casa para gestão das Unidades de Saúde do Município é viável, na medida em que houve contratação de pessoa jurídica com as quais os profissionais envolvidos mantém vínculo trabalhista direto, sem que exista interferência na esfera administrativa municipal.

A SDG anotou que esse posicionamento decorre do entendimento de que ocorreu a terceirização do serviço, não apenas da mão de obra, situação na qual o Poder Público delega ao particular encargo inequivocamente definido, sendo o empregado, questão afeta, única e tão somente, à esfera jurídica do particular, não interferindo, diretamente no mundo administrativo”. (realcei)

Acresço, no entanto, nos termos informados no laudo de inspeção, que o contrato de gestão firmado é objeto de análise nos autos do TC-658/002/13.

A remuneração dos agentes políticos não indicou pagamentos que excedessem à sua fixação.

Os encargos sociais se apresentaram formalmente em ordem.

Não foi detectada a existência de dívida com precatórios.

O quadro da inspeção indicou suficiência de depósitos/pagamentos em favor da dívida de precatórios do período.

Quanto ao déficit da execução orçamentária, fixado em 5,00%, deve ser levado em conta o fato de que foi bastante significativa a necessidade de aporte de recursos para a cobertura do déficit do Fundo Previdenciário local.

Conquanto o índice apurado não tenha sido exagerado – mesmo porque o quadro seguinte elaborado pela inspeção anotou a existência de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



saldo financeiro – vê-se que, ao contrário, expurgadas as receitas e despesas do Fundo, o déficit da execução orçamentária teria sido reduzido a 1,21%.

Devo lembrar que os valores pertencentes ao Fundo de Previdência não são livres de movimentação pela Administração, uma vez que servem a destinação própria, qual seja, o custeio das aposentadorias e pensões dos servidores municipais – razão de que a sua gestão deve ser independente.

Registro, no entanto, que é preocupante a situação do Fundo de Previdência, mercê do destacado desembolso financeiro; contudo, destaca-se que os demonstrativos do órgão estão sob análise nos autos do TC-428/002/12.

E, considerando as situações afetas ao último ano de mandato, cumprida a regra fiscal quanto ao art. 42 da LRF, uma vez que não houve contratação de despesa que não pudesse ser paga no período, bem como, foi relevada a indicação nominal do quadro elaborado sobre os gastos com pessoal nos últimos 180 dias, exatamente porque o quadro espelhou, em dezembro/12, todo o acréscimo que se deu em razão da inclusão das despesas lançadas à conta da terceirização dos serviços.

Ainda quanto ao término de mandato, não foram observados óbices na contratação de despesas com publicidade, disso não havendo afronta à Lei Eleitoral.

II - E, agora, no que diz respeito à qualidade dos gastos, com foco nos setores protegidos constitucionalmente, vê-se do Sistema SIAPNET (www.siapnet.tce.sp.gov.br), alimentado pela própria Origem, há indicação de que o seu número de habitantes alcançou 132.022 (população rural 4.652), com discriminação dos jovens na faixa etária entre 0 e 14 anos em 9.928 indivíduos – ou seja, aqueles em idade escolar junto ao ensino infantil e fundamental.

A despeito disso, ao contrário do registrado, observa-se que no sítio eletrônico da Fundação SEADE¹ é possível verificar que a população do Município constituída por indivíduos com menos de 15 anos representava 19,73% do seu total – ou seja, em torno de 26.000 jovens.

Aqui já se observa a inconsistência dos dados formulados pela Origem.

E, junto ao arquivo eletrônico SIAPNET, observa-se que o número de alunos em sua rede – nos níveis infantil e fundamental atingiu 10.108 alunos, sem a indicação dos matriculados na rede Estadual ou particular².

¹ <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>

² 14.2 Quantidade de Matrículas Escolares sob Responsabilidade

	Educação Infantil					Educação Especial	Curso Supletivo	
	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior		1º Grau	2º Grau
Municipal	1.783	38	8.287	0	0	244	499	414
Estadual	0	0	0	0	0	0	0	0
Particular	0	0	0	0	0	0	0	0
União	0	0	0	0	0	0	0	0
Filantrópica	0	0	0	0	0	0	0	0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Assim, é evidente que as informações alimentadas pela Origem não são consistentes, o que causa grande prejuízo aos sistemas de controle interno, externo e social, sem prejuízo da presunção de que haja um efetivo déficit de vagas nas escolas públicas.

Prejudica, especialmente, a formulação de políticas públicas permanentes, necessárias à contínua perseguição à melhoria na qualidade do ensino e pleno atendimento à população; e, bem assim, a formulação do orçamento anual, PPA e LDO.

Portanto, independentemente do alcance formal dos mínimos constitucionais afetos à educação, a Origem deve manter atualizados os controles sobre o número de matriculados e a demanda existente, procedendo esforços orçamentários no sentido de abrigar as crianças e adolescentes possivelmente fora da escola.

Lembro ainda, que a oferta da educação básica, a partir dos 04 (quatro) anos, é matéria constitucional obrigatória³.

Ainda no ensino, tomando por base os indicadores sociais informados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, a fim de avaliar os resultados obtidos pela alocação de recursos no setor, de positivo, observa-se que os resultados obtidos pelos grupos das primeiras e últimas séries do fundamental⁴ alcançou as metas definidas.

4ª série / 5º ano

Município	Ideb Observado				Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
BOTUCATU	4.8	5.5	5.9	5.6	4.8	5.2	5.5	5.8	6.1	6.3	6.5	6.8

8ª série / 9º ano

Município	Ideb Observado				Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
BOTUCATU	3.6	4.0	4.4	4.4	3.6	3.8	4.0	4.4	4.8	5.1	5.3	5.6

Na saúde, setor que também guarda proteção constitucional, segundo consta no sítio eletrônico da Fundação Seade⁵, também pode ser observado que o Município – em alguns quesitos, encontra-se em situação inferior na comparação com sua região administrativa e/ou ao próprio Estado.

³ CF/88

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

(...)

Art. 211. (...)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

⁴ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

⁵ <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



	Município	Região	Estado
Taxa de mortalidade na infância (por mil nascidos vivos)	11,13	9,87	13,35
Nascimentos de baixo peso (menos de 2,5kg - %)	10,37	9,52	9,26

Dessas informações, sem prejuízo de estudos mais detalhados das causas que ensejaram esses índices, há sugestão de que a Administração deva proceder com maior cuidado no atendimento direto à população, através da ampliação da rede de saúde.

Enfim, a Origem deverá ater-se aos indicadores sociais a fim de estabelecer políticas públicas apropriadas às demandas da coletividade, refletidas no conteúdo do trabalho desenvolvido, bem como, nos planos orçamentários e sua respectiva execução.

III – Há um grupo de apontamentos que, consoante falta de justificativas por parte do Interessado, indica a necessidade de recomendar-se à atual Administração para que proceda a sua correção imediata, o que deverá ser avaliado em próxima inspeção.

Aqui é preciso realçar o conceito de que a Lei Orçamentária é um sistema complexo, interligado à LDO e ao PPA, com vistas à aplicação dos recursos públicos na busca de determinadas metas fiscais – quais sejam a eliminação de dívidas e o equilíbrio entre receitas e despesas, e sociais – estas expressando as políticas públicas empregadas e as expectativas da comunidade.

Portanto, a elaboração e execução do orçamento transcende ao período anual, uma vez que o desenvolvimento dos setores vitais – a exemplo da saúde e da educação, além do atendimento de outras demandas interligadas aos direitos difusos e coletivos, dependem de um planejamento de médio e longo prazo.

Portanto, a ação planejada e transparente é coluna mestra da gestão fiscal responsável⁶ e do alcance de metas sociais de desenvolvimento.

No caso concreto, não obstante as situações destacadas pela fiscalização – especialmente quanto às inconsistências dos registros contábeis, as quais deverão ser corrigidas de imediato, também chama a atenção o fato de que a Administração elaborou a peça orçamentária aquém das suas necessidades, haja vista que houve suplementação – através de créditos adicionais e realização de transferências / remanejamentos / transposições que alcançaram 58,09% da sua despesa inicialmente fixada.

Considero que esse índice foi capaz de distorcer as metas fiscais e sociais anteriormente definidas e aprovadas pelo Legislativo, sob o crivo da

⁶ LC 101/00

Art. 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 consolidadas e mobiliárias, 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 da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



participação popular nas audiências realizadas à época, disso prejudicando as expectativas da comunidade local.

Ademais, alteração orçamentária de tal envergadura prejudica qualquer avaliação de resultados previamente estabelecida, ou seja, não é possível aferir se o orçamento alcançou suas metas⁷, de cunho operacional, transcendendo à mera análise do cumprimento de legalidade.

E, desse modo, há de ser feitas recomendações para que a Origem proceda com maior rigor técnico na formulação e execução do plano orçamentário, a fim de que não incorra em desequilíbrio fiscal e para que atenda as necessidades da população.

Devo lembrar que a melhoria nos indicadores sociais, especialmente na qualidade da educação e da saúde, somente será possível pelo planejamento a médio e longo prazo, o que apenas será obtido pelo cumprimento das metas anuais estabelecidas.

Aliás, prejudica a formulação do orçamento a inexistência de informações seguras a respeito dos indicadores sociais sobre as áreas protegidas constitucionalmente – aqui referindo-se à situação destacada quanto ao número de alunos atendidos nas escolas municipais em confronto com a demanda por vagas.

Aqui, de modo geral, faço lembrar as orientações traçadas por esta E.Corte sobre o tema, consubstanciados no Comunicado SDG nº 29/10⁸.

Reitero a necessidade de reavaliação das informações contábeis e aquelas prestadas ao Sistema AUDESP, considerando as críticas da inspeção junto aos diversos itens distribuídos no laudo de fiscalização, a fim de que

⁷ **LC 101/00**

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

c) (VETADO)

d) (VETADO)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

⁸ **COMUNICADO SDG nº 29/2010 – DOE 07, 19 e 20/08/10**

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 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).

5. Conforme o art. 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, art. 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 (art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

10. À vista do art. 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 art. 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 receptionar despesas sob o regime de adiantamento (art. 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 da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



não haja prejuízo aos sistemas de controle interno e externo, bem como, para que as peças reflitam com fidelidade a situação financeira e patrimonial do Órgão.

Acresço realçar que o setor de dívida ativa, bem como a tributação, a tesouraria, os bens – de consumo e permanentes e, ainda, as despesas pelo regime de adiantamentos, são daqueles mais vulneráveis à perda e extravio, motivo pelo qual a Administração deve ficar atenta, constituindo sistemas de controle apropriados.

Aqui considero, a despeito das informações prestadas, que a fiscalização deva acompanhar a localização do bem (caldeira a vapor) dado em pagamento por conta de dívida fiscal e bem assim a divergência apontada nos valores destacados na tesouraria.

Também chama a atenção o fato de que o saldo inicial da dívida ativa (2012) era de R\$ 39.578.457,44, enquanto o seu recebimento no período limitou-se a R\$ 5.051.805,85, representando apenas 12,76%.

Ou seja, há nítida indicação de que a Administração precisa estimular os setores envolvidos na cobrança dos créditos inscritos, sob pena de desequilíbrio fiscal e, ainda, de estímulo à inadimplência.

Quanto à gestão dos recursos da educação e saúde, a Municipalidade deverá ter atenção, também, à legislação periférica e jurisprudência desta Corte sobre os temas.

A Administração deverá atentar com rigor à legislação pertinente às licitações; e, no que segue a ordem cronológica, havendo necessidade de sua quebra, deverá proceder a sua motivação, devidamente publicada.

Também deve ser dado o maior rigor à transmissão de informações ao Sistema AUDESP, a fim de que não haja prejuízos ao sistema de controle externo.

No que se refere ao setor de pessoal, a inspeção fez destaque para as nomeações a cargos em comissão – em número de 80 (oitenta) no período, especialmente nos cargos de *“Assessor Jurídico em Educação”*, *“Assessor em Políticas Públicas para a Juventude”* e *“Assessor em Assuntos Orçamentários e Financeiros”*, *“Coordenador de Eventos”*.

Também realçada a situação de desvio de função de diversos servidores.

Portanto, aqui há de ser frisado que a regra de ingresso no serviço público é o concurso – de provas ou de provas e títulos, exatamente porque os cargos dispostos na Administração devem ser de cunho burocrático ou operacional, permanente e perfilados em um sistema organizado por setores e hierarquia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Essa regra atende aos princípios da administração pública, estimula o profissionalismo e, especialmente, tende a aperfeiçoar os serviços disponibilizados à população.

Portanto, inaceitável o desvio de função de qualquer servidor, para cargo ao qual não passou pelo crivo do concurso público e, no mesmo sentido, a nomeação direta para cargos que não possuem natureza de comando ou assessoria.

Diga-se ainda, que o certame não é condição de investidura para os cargos em comissão, exatamente porque estes constituem exceção constitucional àquela regra, uma vez que seu vínculo com a Administração é de natureza precária – são demissíveis “*ad nutum*”, – independentemente de sua nomenclatura, valendo aqui a sua substância ou essência.

Aliás, lembro que se ditos cargos servem a funções que, à evidência devem guardar complexidade própria, com necessidade de preenchimento, mínimo, por pessoa que possua estudo universitário, em razão dos conhecimentos específicos para o seu exercício.

Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0130719-90.2011.8.26.0000

COMARCA - SÃO PAULO

Requerente (s): PROCURADOR GERAL DO ESTADO

Requerido(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TIETÊ E PREFEITURA MUNICIPAL DE TIETÊ

“Legislações do Município que Tietê, que dispõe sobre a criação de cargos de provimento em comissão - Funções que não exigem nível superior para seus ocupantes - Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos - Inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos, que afasta a complexidade das funções - Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente.

Sendo assim, a Origem deverá promover ampla revisão em seu quadro – a fim de afastar quaisquer dúvidas sobre a falta de cumprimento das regras constitucionais incidentes.

Enfim, o laudo de inspeção revela a necessidade de implantação de um efetivo sistema de controle interno; e, aqui, relembro as orientações gerais traçadas por esta E.Corte a respeito do tema, constantes do Comunicado SDG nº 32/12⁹.

⁹ **COMUNICADO SDG Nº 32/2012 – DOE 29.09 e 10.10.12**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ressalta que, a mando dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, bem assim do artigo 54, parágrafo único, e artigo 59, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e, também, do artigo 38, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte, a Prefeitura e a Câmara Municipal devem possuir seus próprios sistemas de controle interno, que atuarão de forma integrada.

Sob aquele fundamento constitucional e legal, é dever dos Municípios, por meio de normas e instruções, instituir, se inexistentes, e regulamentar a operação do controle interno, de molde que o dirigente municipal disponha de informações qualificadas para a tomada de decisões, além de obter mais segurança sobre a legalidade, legitimidade, eficiência e publicidade dos atos financeiros cancelados, sem que hajam razões para alegar desconhecimento.

Apenas servidores do quadro efetivo deverão compor o sistema de controle interno.

Nesse contexto, tal normatização atentarà, dentre outros aspectos, para as funções constitucionais e legais atribuídas ao controle interno:

1- Avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados.

2- Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

3- Comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados.

4- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município.

5- Apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.

6- Em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal.

7- Atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Bem por isso, a Origem deverá cumprir com eficiência as Instruções e recomendações desta E.Corte.

IV – Há situações que devem ser melhor avaliadas, por meio da constituição de autos próprios – apartados ou termos contratuais, conforme o caso, se eventualmente, ainda não foram abertos processos nesse sentido, relacionados ao:

- Item B.6.1 – Tesouraria – divergência com os dados contábeis pela contabilização a menor de R\$ 3.806.002,73, junto à conta Disponível do Ativo Financeiro;
- B.6.1 – Patrimônio – localização e registro da caldeira a vapor.
- C.1.1 – Licitações não processadas
- C.2.3 – Execução contratual (Contratos 01/10 e 377/10)

V – Finalmente, passo à questão de maior relevância, referindo-me à falta de integralidade dos investimentos com recursos do FUNDEB.

No caso do FUNDEB, consoante exclusões da inspeção – em parte ratificadas pela Assessoria Técnica, os quais acolho em razão da fundamentação lá exposta, o valor aplicado chegou a tão somente 99,81% das receitas desse Fundo – disso havendo deficiência na ordem de R\$ 81.734,68 – 0,19%.

Do tema, avalio que a vinculação de recursos à educação visa o *“pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”* (art. 205 da CF/88).

Pela sistemática constitucional estabelecida, é possível perceber que os recursos vinculados ao ensino geral estão ligados à capacidade arrecadatória de cada ente federativo, ao passo que aqueles vinculados ao FUNDEB têm a ver com a população estudantil concentrada no Município, de modo que se procura, por meio desse instrumento, igualar as condições de aprendizado em nível nacional.

Assim, a verba destinada à construção do FUNDEB possui objetivos específicos e complexos – constituindo-se em ferramenta apta ao grande esforço nacional para o desenvolvimento uniforme da educação.

Portanto, ensino geral (art. 212) e FUNDEB detém a mesma importância constitucional; e, desse modo, maior cuidado deve ser dispensado pelo Administrador na gestão desses recursos, para que alcancem a sua finalidade.

Nesse sentido, relembro que há inúmeros dos precedentes desta E.Corte, no sentido de não abonar a insuficiente integralização dos recursos do FUNDEB, notadamente pela falta de utilização da parcela diferida ou pela falta de pagamento dos valores inscritos em restos a pagar até a data limite de 31 de março do exercício seguinte (TC-1481/026/11, TC-1151/026/11, TC-1346/026/11, TC-1042/026/11, TC-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



901/026/11, TC-996/026/11, TC-1269/026/11, TC-1271/026/11, TC-877/026/11, TC-1324/026/11, TC-1012/026/11, entre outros).

Aqui, após detalhadas considerações, não foram aceitas pela Assessoria Técnica as despesas com encargos decorrentes nos repasses efetuados ao Regime Próprio de Previdência e o pessoal em desvio de função.

Ou seja, a redução do percentual de investimentos do FUNDEB se deu em razão das exclusões, quando não havia mais tempo para correção da aplicação.

Sendo assim, em situações da espécie, considero que não seja o caso de ser abonado, de forma indiscriminada, eventos em que a insuficiência na aplicação seja decorrente de glosa, mas antes há necessidade de se avaliar o seu teor, na medida das circunstâncias de cada caso.

Entrando no detalhamento das explicações apresentadas pela Origem, foi indicado pela Sra. Secretária de Educação (fls. 284/287):

“Sobre a glosa da multa e juros decorrente de atraso nos repasses efetuados no RPPS, houve um único pagamento, não sendo prática comum por esta municipalidade, pois temos a preocupação de fazer o uso correto dos recursos, não houve omissão, mas entendemos também que não houve má gestão pelo ato apontado”.

(...)

“Os demais servidores apontados retornarão às suas funções junto a esta Secretaria Municipal de Educação, conforme cópia de ofício desta Secretaria, que acompanha a presente, regularizando, desse modo, qualquer irregularidade eventualmente existente”.

Sendo assim, é possível concluir que o pagamento de encargos – a Fundo que pertence ao próprio Município, se deu por lapso de natureza administrativa na rotina de trabalho da Administração; e, no caso do desvio de função – observa-se que houve indicação de apenas 03 (três) servidores, já comprometendo-se a Origem à sua regularização.

Avalio que as circunstâncias que envolvem a aplicação do FUNDEB no período, somadas à boa indicação dos resultados do IDEB, convergem à relevação da falha.

Em favor da Origem, observo que esta E.Câmara já abonou situação de insuficiência no FUNDEB, fruto de glosa da inspeção, nos termos do TC-1446/026/11, de Relatoria da e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes, em Sessão de 25.06.13, conforme transcrição do trecho de interesse do voto proferido:

“Quanto ao FUNDEB, há de ser lembrado que a Administração procedeu o empenho do total recebido e, em consequência da exclusão feita sobre despesas no valor de R\$ 1.592,26, o percentual aplicado caiu para 99,95%.

Primeiro é preciso dizer que foi superada aplicação de 95% dentro do próprio exercício e, do mesmo modo, superada a meta constitucional de investimentos na valorização dos profissionais da educação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Depois, quanto às despesas excluídas do cálculo pela inspeção, dizem respeito a gastos com a manutenção de veículo utilizado pela Assistência Social, o qual, segundo a defesa, também prestava serviço de transporte de alunos.

(...)

Ademais, lembro que a E. Segunda Câmara, em Sessão de 11.06.13, por voto do e. Substituto de Conselheiro Auditor Samy Wurman, considerou regulares as contas de Prefeitura Municipal de Taquaritinga (TC-1432/026/11), onde a aplicação do FUNDEB atingiu 99,42% - em face das glosas da inspeção.

Igualmente, foram aprovadas as contas da Municipalidade de Zacarias (TC-1464/026/11), pela E. Segunda Câmara, em Sessão de 04.12.12, sob relatoria do e. Conselheiro Robson Marinho, onde foi demonstrado que a Prefeitura utilizou 99,96% do FUNDEB e, acolhido o entendimento da Chefia de ATJ e do d. MPC, diante do módico valor envolvido, que se encontrava depositado em conta específica e porque a aplicação no ensino geral estava bem acima do mínimo constitucional.

Considero, igualmente, que o valor aqui envolvido é irrisório ante ao montante aplicado em favor da educação em geral e, ante às circunstâncias que envolvem o caso concreto, que é razoável relevar a falha e recomendar à Origem para que tenha maior rigor nas despesas com bens e serviços que deverão ser exclusivos e vinculados à sua destinação específica”.

Portanto, cabem recomendações para que a Origem proceda com maior atenção nas despesas pertinentes à aplicação dos recursos do FUNDEB.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **BOTUCATU, exercício de 2012**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal, com **recomendações** para que:

- Proceda a avaliação dos gastos com pessoal, acautelando-se dos índices prescritos pela LRF, aqui considerando os gastos com terceirização de mão de obra;
- Proceda estudos pertinentes à manutenção do Fundo de Previdência, a fim de evitar a necessidade de aporte financeiro não planejado;
- Mantenha atualizadas as informações prestadas ao Sistema SIAPNet;
- Proceda o controle sobre eventual falta de oferta de vagas nas escolas municipais, ordenando recursos orçamentários suficientes à eliminação de possível déficit;
- Utilize os resultados dos indicadores sociais a fim de aperfeiçoar o planejamento fiscal, voltado à melhoria nas condições de vida da comunidade;
- Viabilize estudos técnicos visando o aperfeiçoamento da elaboração e execução dos planos orçamentários, atendendo ao regramento constitucional e infraconstitucional sobre o tema;
- Elimine eventuais inconsistências contábeis;
- Mantenha rígido controle sobre a dívida ativa, estendendo a recomendação para os setores da tributação, tesouraria, bens e despesas pelo regime de adiantamentos;
- Proceda a efetiva cobrança de sua dívida ativa;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Cumpra a legislação periférica e bem assim, a jurisprudência desta Corte, no que tange à gestão dos recursos da educação e saúde;
- Atente ao regramento da legislação pertinente às licitações, inclusive quanto ao cumprimento da ordem cronológica;
- Proceda com o máximo rigor na fidelidade das informações prestadas ao Sistema AUDESP;
- Corrija as situações destacadas no pessoal – comissionados e desvio de função;
- Implante um efetivo sistema de controle interno;
- Cumpra as Instruções e recomendações desta E.Corte;
- Proceda a integralização da verba do FUNDEB dentro da sua finalidade específica;
- E, a despeito da formação de apartados das contas, reveja as situações destacadas pela inspeção nos respectivos itens (Tesouraria, Patrimônio, Licitações e Execução contratual).

Determino a abertura de **autos próprios/termos contratuais**, nos termos fixados no item IV.

Determino o envio do Expediente TC-1054/002/13 à inspeção, para fins de acompanhamento e inserção de atualização da matéria em próximos laudos de fiscalização; antes, porém, oficie-se o DD. Órgão requisitante, com envio de cópia desta decisão (relatório e voto).

Finalmente, determino à fiscalização da E.Corte que certifique-se das correções anunciadas e das situações recomendadas.

GCCCM/25