



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



24-06-14

SEB

084 TC-001483/026/12

Prefeitura Municipal: Bilac.

Exercício: 2012.

Prefeito: José Roberto Rebelato.

Advogado: Wagner César Galdioli Polizel.

Acompanha: TC-001483/126/12.

Procurador de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, art. 212	27,17%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, art. 21, caput e §2º	107,60%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	70,74%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, “b”	43,60%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	23,71%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, §2º, I	3,26%	7%
Plano Municipal de Saneamento Básico – Lei federal nº 11.445/07, arts. 11, 17 e 19	Regular	A partir de 2014
Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – Lei federal nº 12.305/10, art.18	Regular	A partir de 02-08-2012
Lei da Transparência Fiscal – Lei federal nº 12.527/2011, arts. 8º e 9º	Regular	A partir de 18-05-2012
Execução Orçamentária – (R\$405.598,92)	2,49% - Déficit	
Resultado Financeiro – R\$995.528,28	Superávit	
Remuneração de Agentes Políticos	Regular	
Precatórios	Regulares	
Ordem Cronológica de Pagamentos	Advertência	
Encargos Sociais (INSS, PASEP, FGTS e Previdência Própria)	Regulares	
CIDE	Regular	
Royalties	Regular	
Multas de Trânsito	Não houve	
Investimentos + Inversões Financeiras: RCL	20,90%	
Restrições do Último Ano de Mandato:		
*Restos a Pagar (Dois Últimos Quadrimestres - Cobertura Financeira) – LRF, art. 42	Regular	
*Aumento da Despesa de Pessoal – LRF, art. 21, parágrafo único	Regular	
*Despesas com Propaganda – Lei federal nº 9.504/97, art. 73, VII	Regular	

ATJ: Favorável

MPC: Desfavorável

SDG: Favorável



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



1. RELATÓRIO:

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE BILAC**, exercício de 2012.

1.2 O relatório da inspeção *in loco* realizada pela Unidade Regional de Araçatuba - UR-1 (fls. 32/122) apontou o seguinte:

A.1. Planejamento das Políticas Públicas (fls. 33/34):

- a LDO não estabelece, por ação de governo, os custos estimados, os indicadores e as metas físicas; não prevê critérios para limitação de empenho e movimentação financeira; e não prescreve critérios para repasses a entidades do terceiro setor;
- ausência de programa/ação de governo para adaptar os prédios públicos em relação à Lei federal nº 10.098/2000;
- concessão de repasses ao terceiro setor a 3 (três) entidades, mediante leis editadas em exercícios pretéritos.

A.1.1. Planejamento dos Programas e Ações de Governo (fls. 34/37):

- os programas e ações de governo, da forma como foram elaborados, não permitem avaliar a sua eficácia e efetividade;
- a Prefeitura não dispõe de setor de planejamento voltado exclusivamente à elaboração, acompanhamento, avaliação e revisão de planos ou programas governamentais, acompanhamento e aprimoramento das peças de planejamento (PPA, LDO, e LOA);
- o preenchimento do relatório de atividades encaminhado à AUDESP não permitia a compreensão dos programas e ações de governo desenvolvidos.

A.1.2. Da Orientação para Abertura de Créditos Suplementares (fls. 37/38):

- inclusão na LOA de mecanismo para movimentação de verbas orçamentárias estranho à Lei federal nº 4.320/1964.

A.1.3. Do Controle dos Programas Custeados com Recursos Próprios (fl. 38):

- ausência de elaboração de anexo que deve acompanhar o projeto da LDO enviado à Câmara, referente ao controle da evolução dos programas de governo custeados com recursos próprios.

A.1.4. Da Orientação para Reserva de Contingência (fls. 38/39):



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



- fixação da reserva de contingência em valor ínfimo, descaracterizando esse mecanismo de prevenção de risco financeiro.

A.1.5. Prazo para Promulgação da LDO (fls. 39/40):

- promulgação da LDO juntamente com a LOA, em inobservância à Lei Orgânica do Município e à Constituição Federal.

A.1.6. Anexo de Riscos Fiscais (fl. 40):

- ausência de indicação de riscos fiscais para o exercício de 2012, embora tivessem ocorrido eventos durante a execução do orçamento.

A.2. A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal (fl. 41):

- a Prefeitura não instituiu o serviço de informação ao cidadão, conforme previsto no artigo 9º da Lei federal nº 12.527/2011.

A.3. Do Controle Interno (fls. 41/44):

- não regulamentação do sistema de controle interno;
- o responsável pelo controle interno ocupava cargo de provimento em comissão;

- a atuação do controle interno limitou-se à apresentação de declaração de que não teve conhecimento de irregularidades.

A.4. Estado de Conservação e Manutenção das Vias e Prédios Públicos (fls. 44/45):

- ausência de definições de metas físicas iniciais e finais para as ações desenvolvidas pela Divisão de Conservação de Estradas e Vias Públicas;

- os investimentos feitos no setor são insuficientes para atender à demanda dos serviços, indicando necessidade de revisão das políticas públicas.

B.1.1.1. Dos Créditos Adicionais e Alterações de Verbas Orçamentárias (fls. 46/48):

- abertura de créditos suplementares acima do limite permitido pela LDO e orientação desta E. Corte (26,94%);

- créditos suplementares e especiais abertos por excesso de arrecadação sem a confirmação desse evento no valor de R\$3.621.765,15;

- utilização da expressão “créditos suplementares” para intercâmbio de verbas entre programas diferentes;

- abertura de crédito adicional especial sem as devidas justificativas e a indicação do saldo positivo das diferenças acumuladas



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



mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando, ainda, a tendência do exercício.

B.1.1.2. Da Programação Financeira e do Cronograma de Desembolso (fls. 48/49):

- não utilização da programação financeira e do cronograma de desembolso como ferramenta de planejamento financeiro.

B.3.1.1. Ensino – Ajustes da Fiscalização (fls. 57/58):

- exclusão de despesas consideradas na aplicação do ensino pela Prefeitura que não eram pertinentes àquelas autorizadas pelo artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases – LDB.

B.3.1.2. Aquisição de 3 (três) ônibus com recursos do QESE (fls. 59/60):

- através do Pregão Presencial nº 19/2012, no valor de R\$294.000,00, tais veículos foram adquiridos de Sovel Comércio de Peças Ltda., porém não atendem à educação básica do Município.

B.3.1.3. Merenda Escolar (fls. 60/63):

- incorreções diversas na execução do programa de merenda escolar.

B.3.2.3. Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal (fls. 65/66):

- não foi elaborado o Plano de Carreira, Cargos e Salários para os servidores da Saúde.

- os membros do Conselho Municipal de Saúde não possuíam capacitação formal.

B.3.2.3.1-A. Equipes da Saúde da Família (fls. 66/72):

- diversas ocorrências verificadas, com a agravante de que os médicos não cumpriam a jornada de trabalho fixada.

B.3.2.3.1-B. Almoxarifado da UBS (fls. 72/73):

- controles de estoque dos medicamentos da farmácia da UBS estavam desatualizados.

B.3.2.3.1-C. Ambulâncias (fls. 73/74):

- serviço de ambulância apresentava veículos velhos, com pouco conforto aos usuários.

- ausência de ação governamental para adequação do serviço de ambulância.

B.3.2.3.1-D. Instalações do Setor de Odontologia (fls. 74/75):

- condições inadequadas.



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



B.5.2. Subsídios dos Agentes Políticos (fls. 77/78):

- as declarações de bens apresentadas pelos Agentes Políticos referiam-se ao exercício de 2010.

B.5.3.2. Gasto com Combustível (fls. 79/80):

- controle ineficaz do consumo de combustíveis e de tráfego dos veículos da frota municipal.

B.5.3.3. Inexistência de Pesquisa Prévia de Preços (fls. 80/82):

- ausência de pesquisa de preços para aquisição de bens ou contratação de serviços de valores inferiores a R\$ 8.000,00 (dispensa de licitação).

B.6. Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais (fls. 82/87):

- existência de pendências nas conciliações bancárias, originadas do exercício de 2007 e sem providências de regularização;
- existência de um título protestado em nome da Prefeitura;
- controles ineficazes no Almoxarifado;
- falta de segregação de funções, sendo que o responsável pelo processo de compra é o mesmo que escritura as entradas e saídas do almoxarifado;

- existência de 2 (dois) tanques para armazenamento de combustível (óleo diesel), cujos equipamentos apresentavam sinais de desgaste, sem os laudos de vistoria do Corpo de Bombeiros e da CETESB;

- ausência de segregação de funções no setor de patrimônio, sendo que o responsável pela compra é o mesmo que registra a entrada e saída;

- os registros patrimoniais estavam desatualizados desde o exercício de 2002;

- não elaboração e conferência do inventário;
- existência de bens em desuso no almoxarifado;
- ausência de elaboração do termo de responsabilidade pela guarda dos bens permanentes;
- o setor não dispunha de selos metálicos ou similares para identificação dos bens adquiridos.

B.8. Ordem Cronológica de Pagamentos (fls. 87/88):

- existência de restos a pagar liquidados, pendentes de pagamentos, preteridos em relação aos realizados com os compromissos assumidos na execução orçamentária de 2012.



C.2.4.1. e C.2.4.2. Abastecimento e Distribuição de Água e Coleta e Tratamento de Esgoto (fls. 93/94):

- ausência de programa de governo voltado para minimizar as carências existentes nos Planos Municipais de Saneamento Básico e de Resíduos Sólidos e na Coleta e Tratamento de Esgoto.

C.2.4.3. Coleta e Disposição de Rejeitos e Resíduos Sólidos (fls. 95/96):

- o Município não realiza o tratamento de resíduos Sólidos;
- a política de investimentos na área de gestão ambiental mostra-se insuficiente para minimizar as necessidades diagnosticadas em Plano elaborado;
- o aterro sanitário permite acesso a qualquer pessoa;
- ação de governo visando à triagem de resíduos sólidos, apesar dos investimentos realizados, não se encontrava em operação.

D.1. Análise do Cumprimento das Exigências Legais (fl. 97):

- o Município não divulga, na sua página eletrônica, o PPA, LDO, LOA, balanços de exercício, parecer prévio do Tribunal, RGF e RREO.

D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP (fl. 98):

- divergências nas informações enviadas ao Sistema AUDESP.

D.3.1.2. Servidores em Comissão Exercendo Funções de Caráter Efetivo (fls. 99/100):

- desproporção de pessoal ocupando cargos de provimento em comissão, em relação aos servidores efetivos em determinados setores municipais.

D.3.1.3. Controle em Relação à Súmula Vinculante nº 13 do STF (fl. 101):

- ausência de controle interno formal que atestasse que os servidores nomeados para cargos de provimento em comissão atendiam ao disposto na Lei municipal nº 1.594/2005 (nepotismo).

D.3.1.4. Acúmulo de Férias (fls. 101/102):

- existência de diversos servidores com acúmulo de férias vencidas.

D.3.1.5. Pagamento de Horas Extras (fls. 102/103):

- pagamento de horas extras sem comprovação.

D.3.1.6. Estágio Probatório (fls. 103/104):



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



- estágio probatório com apenas uma avaliação efetuada, em contrariedade à CF.

D.3.1.7. Acúmulo de Cargo Público Remunerado (fls. 104/105):

- acúmulo de cargos públicos remunerados de médico, sendo que o interessado também ocupa cargo em comissão no município de Araçatuba, ocasionando incompatibilidade de horários.

1.3 O Ministério Público de Contas (fl. 123), com fundamento no artigo 194 do Regimento Interno, solicitou a notificação do Responsável para apresentação de alegações e documentos de interesse.

1.4 Regularmente notificado, o Senhor Prefeito apresentou justificativas e documentos (fls. 131/154).

Especificamente quanto aos itens: A.1. Planejamento das Políticas Públicas; A.1.2. Da Orientação para Abertura de Créditos Suplementares; A.1.6. Anexo de Riscos Fiscais; B.1.1.1. Dos Créditos Adicionais e Alterações de Verbas Orçamentárias; B.3.1.2. Aquisição de 3 (três) ônibus com Recursos do QESE; B.3.1.3. Merenda Escolar; B.5.3.2. Gasto com Combustível; D.3.1.2. Servidores em Comissão Exercendo Funções de Caráter Efetivo; D.3.1.3. Controle em Relação à Súmula Vinculante nº 13 do STF; D.3.1.4. Acúmulo de Férias; D.3.1.5. Pagamento de Horas Extras; D.3.1.6. Estágio Probatório e D.3.1.7. Acúmulo de Cargo Público Remunerado sustentou, em síntese:

A.1. Planejamento das Políticas Públicas (fls. 132/134):

O fato da LDO não discriminar os custos estimados, indicadores e metas físicas não inviabilizou a sua aplicabilidade. Aliás, durante muitos anos as peças de planejamento foram elaboradas com essa sistemática. A Prefeitura está desenvolvendo mecanismos para aferir os programas e ações, a fim de contribuir para um maior controle e transparência dos recursos públicos, em respeito às normas constitucionais.

O artigo 69¹ da LDO do município contém autorização para limitação de empenhos e movimentação financeira, motivo pelo qual tal apontamento não procede.

¹ "Lei municipal nº 1.845, de 06-12-2011 (LDO):



A.1.2. Da Orientação para Abertura de Créditos Suplementares (fls. 135/136):

Providências já foram adotadas para que na execução orçamentária do exercício de 2012 seja utilizado o instituto previsto no inciso VI do artigo 167 da Constituição Federal somente mediante lei específica. Na LOA de 2011, esta autorização foi excluída da referida peça orçamentária, seguindo instrução do Comunicado SDG nº 29/2010 desta E. Corte.

A.1.6. Anexo de Riscos Fiscais (fl. 137):

O déficit de 2,49% encontra-se dentro de um nível aceitável, principalmente devido ao volume de investimentos efetuado durante o exercício de 2012 e ao pagamento de todas as rescisões trabalhistas.

B.1.1.1. Dos Créditos Adicionais e Alterações de Verbas Orçamentárias (fls. 138/140):

A Prefeitura possui autorização legislativa para alterar o orçamento, estando todos os atos praticados revestidos da legalidade. Além disso, foram realizadas aberturas de créditos adicionais em montante inferior à Receita Corrente Líquida, que atingiu o percentual de 20,90%.

A autorização para suplementação de verbas por decreto está perfeitamente em harmonia com os artigos 167, I, da CF e 7º, I, da Lei nº 4.320/64 e todos os casos de transposição, remanejamento ou transferência de recursos foram precedidos de autorização legislativa na LOA e LDO.

B.3.1.2. Aquisição de 3 (três) ônibus com recursos do QESE (fl. 141):

A aquisição dos veículos em nada violou a legislação em vigor.

B.3.1.3. Merenda Escolar (fls. 141/142):

A merenda escolar servida aos alunos da rede municipal de ensino sempre foi de excelente qualidade. Quanto ao ocorrido com o

Artigo 69: O Poder Executivo está autorizado a definir normas para limitações de empenhos e movimentação financeira conforme determinado no art. 9º da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000.

§1º: Limitar as despesas do Poder Executivo, exceto as previstas no §2º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, através de decreto, desde que sejam restabelecidas as metas de resultado primário ou nominal, determinado no Anexo de Metas Fiscais."



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



cardápio apresentado quando do período da Fiscalização (2013), o ex-Prefeito não é responsável pelo fato.

B.5.3.2. Gasto com Combustível (fl. 144):

Os gastos mostraram-se compatíveis e, quanto ao controle, serão tomadas as devidas providências.

D.3.1.2. Servidores em Comissão exercendo funções de caráter efetivo (fl. 149):

Os cargos em comissão atendem à legislação vigente, pois muitos foram criados há mais de 10 (dez) anos para as funções de chefia, direção e assessoramento. Além disso, a ex-Prefeita nunca preencheu a sua totalidade.

D.3.1.3. Controle em Relação à Súmula Vinculante nº 13 do STF (fls. 149/150):

Em relação ao controle, por ser um Município pequeno, todos os cidadãos se conhecem, de modo a facilitar a identificação de parentes do Prefeito, Vice ou Vereadores.

D.3.1.4. Acúmulo de Férias (fl. 150):

A grande maioria dos servidores possui 2 (duas) férias vencidas. Os funcionários que possuem mais de duas são imprescindíveis ao bom andamento do serviço público, tais como o engenheiro civil, uma vez que no quadro não existem servidores com CREA, o contador e o médico veterinário. Relatou, entretanto, que providências estão sendo adotadas no sentido de efetuar a escala de férias, tarefa nada fácil devido ao reduzido quadro de servidores.

D.3.1.5. Pagamento de Horas Extras (fl. 150):

No caso específico da servidora Maria Aparecida Teixeira, o pagamento de horas extras ocorreu para sanar equívoco da ausência de lançamento desde outubro/2012, portanto houve o devido controle, uma vez que a servidora exercia suas atividades junto ao Paço Municipal.

D.3.1.6. Estágio Probatório (fl. 151):

O estágio probatório é regulamentado pela Lei municipal nº 1.026/93 e, antes de completar os 3 (três) anos no cargo, o servidor público é avaliado.

D.3.1.7. Acúmulo de Cargo Público Remunerado (fl. 151):

O servidor Lázaro Marques Garcia sempre cumpriu seu horário junto ao Município e, além disso, o acúmulo de cargos de médico é permitido perante a Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



1.5 A **Unidade de Economia da Assessoria Técnica** (fls. 157/158), baseada nas demonstrações contábeis, manifestou-se pela emissão de parecer favorável às contas, com recomendações à Prefeitura para que as alterações orçamentárias não extrapolem os limites da razoabilidade aceitos por esta E. Corte e para que observe a existência de recursos para abertura de créditos adicionais.

A **Unidade Jurídica** (fls. 159/164) e a **Chefia** do órgão (fl. 165) endossaram tal posicionamento.

1.6 O **Ministério Público de Contas** (fls. 166/167), de igual modo, opinou pela emissão de parecer favorável às contas, sem prejuízo das recomendações constantes do relatório da Fiscalização.

1.7 A **Secretaria-Diretoria Geral** (fls. 169/172) pronunciou-se acerca dos itens “Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial”, “Ensino” e “Pessoal”.

Assinalou que o déficit orçamentário de R\$ 405.598,92, correspondente a 2,49%, foi amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior.

Em relação à Merenda Escolar, ressaltou que cabe severa recomendação à Prefeitura para que regularize as falhas.

Quanto ao quadro de pessoal, entendeu que não há nada que justifique a contratação de servidores para cargos de provimento em comissão, já que as características de sua atuação se assemelham aos exercidos por funcionários de carreira, a serem preenchidos por meio de concurso público. Além disso, a quantidade de cargos em comissão se mostra desarrazoada, motivo pelo qual propôs severa recomendação para regularização.

Sugeriu que as questões atinentes à aquisição de ônibus com recursos do QESE e ao acúmulo remunerado de cargo público de médico sejam analisadas em autos específicos.

Concluiu pela emissão de parecer favorável às contas, com proposta de advertências ao Município.

1.8 Os autos integraram a pauta dos trabalhos da Sessão de 18-02-2014 desta C. Segunda Câmara, oportunidade em que a



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



DD. Representante do Ministério Público de Contas, Dra. Élda Graziane Pinto, proferiu sustentação oral.

Em síntese, ressaltou que os dados relativos ao IDEB do Município revelaram um aumento *per capita* na aplicação de recursos na Educação, no entanto, o resultado observado no biênio 2009-2011 foi regressivo. Sustentou, com base nos artigos 206, VII, c/c o 208, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal², que deve ser avaliado se o gasto mínimo obrigatório no ensino tem sido adequado e eficiente. Concluiu propondo à fiscalização que, no acompanhamento das contas dos exercícios seguintes, seja analisada a ineficiência da majoração do gasto, com a regressividade de indicador, o levantamento dos dados do censo escolar pela ausência de frequência à escola, bem como os índices de analfabetos e demais critérios de qualidade do ensino.

Em seguida, o E. Conselheiro Presidente ANTONIO ROQUE CITADINI divergiu dessa manifestação e sugeriu que o julgamento fosse convertido em diligência e oficiada a Prefeitura para os devidos esclarecimentos.

Em razão disso, solicitei a retirada dos autos da pauta para melhor análise da matéria, nos termos do art. 105, I, do Regimento Interno desta Corte.

1.9 Notificado para apresentar justificativas acerca da regressão dos índices do IDEB (fl. 187), o senhor Prefeito relatou que essa pequena oscilação (de 6,2 para 5,9) foi causada pela mudança na direção municipal da educação e na migração de vários alunos vindos das regiões norte e nordeste do Brasil, filhos de trabalhadores rurais que laboravam no plantio e colheita de cana-de-açúcar e que, ao chegar ao Município não apresentavam o mesmo nível de conhecimento dos alunos já matriculados na rede municipal de ensino (fls. 190/191).

² **“Artigo 206:** O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VII - garantia de padrão de qualidade.

(...)

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

(...)

§ 2º: O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º: Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.”



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



1.10 Os autos foram, então, encaminhados ao **Ministério Público de Contas** que, após análise da documentação, pugnou pela emissão de parecer desfavorável, com fundamento no artigo 206, VII, da CF e no artigo *“O gasto pode até ser mínimo, a qualidade da educação não”*³.

1.11 Pareceres anteriores:

2009 – **Favorável** (TC-000024/026/09 – Relator e. Conselheiro EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO, DOE de 28-06-2011).

2010 – **Favorável** (TC-002422/026/10 – Relator e. Conselheiro ROBSON MARINHO, DOE de 13-04-2012).

2011 – **Favorável** (TC-000894/026/11 – Relator e. Substituto de Conselheiro SAMY WURMAN, DOE de 31-10-2012).

1.12 Dados Complementares:

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

RECEITA ARRECADADA NO EXERCÍCIO DE 2011	NÚMERO DE HABITANTES	RECEITA PER CAPITA	MÉDIA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS	ABAIXO DA MÉDIA
R\$16.281.178,78	7.123	R\$2.285,72	R\$2.311,56	(1,12%)

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2009	2010	2011	2012
(Déficit)/Superávit	3,10%	1,13%	4,22%	(2,49%)

Fonte: fls. 46 e 50.

³ De autoria do E. Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO e da Procuradora do Ministério Público de Contas do TCE Élda Graziane Pinto, em 30-05-2014.



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



c) Indicadores de Desenvolvimento
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

4ª série/5º ano
IDEB Projetado x Observado

Bilac	2005	2007	2009	2011	2013
Crescimento		(-14%)	+22%	-(5%)	
IDEB	5,9	5,1	6,2	5,9	
Meta	-	5,9	6,2	6,5	6,7

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

Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos (*)	Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013
Município de Bilac	5,9	5,1	6,2	5,9	-
Estado de SP – Pública	4,5	4,8	5,3	5,4	-
Brasil – Pública	3,6	4,0	4,4	4,7	-

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

Percentuais Alcançados pelo Município

Aplicação (*)	2005	2007	2009	2011	2012
Artigo 212 CF (25%)	27,08%	27,07%	25,95%	26,92%	27,17%
FUNDEB (100%)	-	-	100%	100%	107,60%
Artigo 60 ADCT	-	96,07%	73,49%	66,78%	70,74%

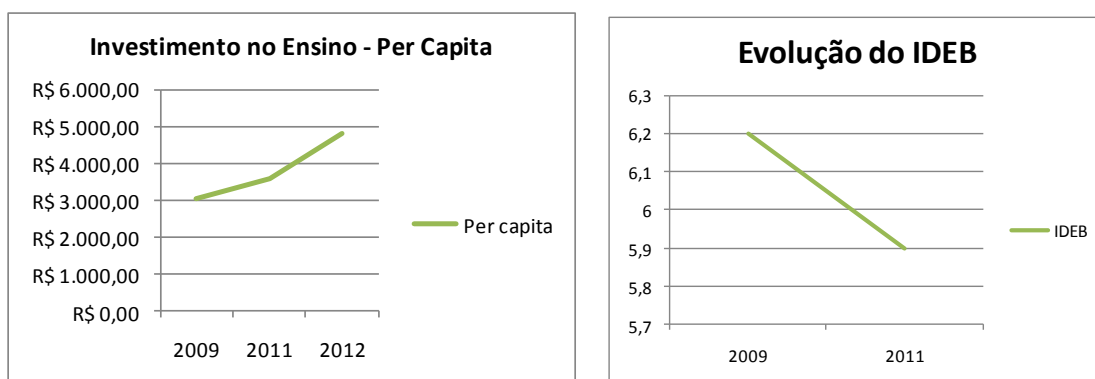
(*) Fonte: TC-002441/026/05 (Exercício de 2005), TC-002030/026/07 (Exercício de 2007), TC-000024/026/09 (Exercício de 2009), TC-000894/026/11 (Exercício de 2011).

d) Investimento na Educação *Per Capita* (Recursos Próprios considerando o “Plus” Aplicado do FUNDEB, quando houver).

Exercício	Recursos Próprios - R\$	Perda ou Ganho (Plus) com FUNDEB (1)	Aplicação Excedente do FUNDEB (2)	Total – R\$	Nº de Matrículas (3)	Per Capita
2009	2.191.040,16	- 28.407,32	161.036,72	2.323.669,56	765	3.037,48
2011	2.989.946,52	- 45.661,10		2.944.285,42	817	3.603,78
2012	3.236.048,56	- 114.449,48	147.203,73	3.268.802,81	681	4.800,00
(1) Total Receitas do FUNDEB (-) Receitas Retidas do FUNDEB						
(2) Valor Aplicado no FUNDEB (-) Total Receitas do FUNDEB						
(3) Fonte: endereço eletrônico http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula						



e) Investimento *Per Capita* em relação à Evolução do IDEB.



Os gráficos indicam que o Município apresentou nos exercícios de **2009 a 2011** um leve crescimento no investimento *per capita* (de R\$ 3.037,48 para R\$ 3.603,78) e uma leve regressão no IDEB (de 6,2 para 5,9), estando o resultado apresentado em 2011 aquém da meta projetada (6,5).

No exercício de 2012, houve um aumento do investimento *per capita*, se comparado ao resultado obtido em 2011 (de R\$ 3.603,78 para R\$ 4.800,00). A análise, todavia, resta prejudicada uma vez que não há indicador do IDEB no período.

É o relatório.

2. VOTO

2.1 A instrução dos autos demonstra que o **Município de Bilac** observou as normas constitucionais e legais, no que se refere à aplicação no ensino, saúde, remuneração dos profissionais do magistério, transferências de duodécimos ao Legislativo, despesas com pessoal, precatórios, FUNDEB, CIDE, Royalties, remuneração dos agentes políticos, ordem cronológica de pagamentos e encargos sociais.

2.2 Em relação às **Restrições do Último Ano de Mandato**, não foi constatada vulneração ao **artigo 21, parágrafo único da Lei Fiscal** (Aumento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



da Taxa da Despesa de Pessoal nos últimos 180 dias do Mandato – fl. 111⁴), uma vez que, segundo destacado pela Fiscalização, o aumento não está relacionado a atos de gestão expedidos a partir de 05-07-2012, decorrendo de leis editadas anteriormente ao período vedado.

Tampouco foi apurada infringência ao **artigo 73, VII, da Lei federal nº 9.504/97** (Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial – fls. 112/113⁵), ou ao **artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal** (Restos a Pagar - Dois Últimos Quadrimestres - Cobertura Financeira – fls. 110/111⁶).

Quanto à restrição contemplada no artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64⁷, entendo-a abrangida pelo referido artigo 42, que, com

4

Quadro de fl. 111:

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:					2012
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro	
06	6.719.475,01	16.787.704,83	40,0262%	40,0262%	
07	6.806.275,03	16.904.996,20	40,2619%		
08	6.877.182,90	16.578.532,61	41,4825%		
09	6.971.267,83	16.748.265,07	41,6238%		
10	7.012.583,29	17.063.918,88	41,0960%		
11	7.127.546,04	16.957.254,68	42,0324%		
12	7.315.101,53	16.913.223,74	43,2508%		
Aumento de despesas nos últimos 180 dias do mandato em:					3,22%

5

Quadro de fl. 112:

Publicidade em ano eleitoral				
Exercício de:	2009	2010	2011	2012
Despesas	14.726,14	14.414,62	20.161,40	14.910,00
Média apurada entre três exercícios anteriores				16.434,05
Parâmetro para comparação despesas de 2012				16.434,05
Despesas do exercício não superaram o parâmetro adotado				

6

Quadro de fl. 111. Valor retificado, tendo em conta que a Fiscalização incluiu, também, no cômputo, os restos a pagar não processados. Conforme recomendado por esta Corte (“O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”, fevereiro de 2012, fl. 33), no cálculo deverá ser levado em consideração apenas os restos a pagar liquidados/processados:

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:	2012
Disponibilidades de Caixa em 30.04	3.607.215,44
Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04	1.059.293,02
Empenhos liquidados a pagar em 30.04	1.259.476,70
Liquidez em 30.04	1.288.445,72
Disponibilidades de Caixa em 31.12	2.623.720,62
Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12 * retificado	590.876,99
Cancelamentos de empenhos liquidados	
Cancelamentos de Restos a Pagar Processados	
Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo	
Liquidez em 31.12	2.032.843,63

7

“Artigo 59 (...)

§ 1º - Ressalvado o disposto no Art. 67 da Constituição Federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



idêntica preocupação, mas de forma mais ampla, *impede a todos os titulares de Poder e órgão a falta de cobertura financeira para despesas incorridas nos dois últimos quadrimestres do mandato e não somente no último mês do mandato do Prefeito*⁸.

2.3 Em relação às **alterações orçamentárias**, o artigo 65, III a VI, da Lei municipal nº 1.845/2011⁹ (LDO) e o artigo 6º, III a VI, da Lei nº 1.846/2011 (LOA)¹⁰, relativas ao exercício de 2012 (fls. 08/26 do Anexo I), autorizaram a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 10% (dez por cento) do orçamento das despesas.

A Fiscalização, entretanto, apurou que, na realidade, a abertura para créditos adicionais correspondeu ao montante de R\$4.012.184,79, isto é, 26,94%¹¹ da despesa fixada inicial de R\$14.890.000,00 (cf. artigo 5º da LOA, fls. 24/25 do Anexo I). Constatou, ademais, que a Prefeitura procedeu à abertura de créditos suplementares e especiais por excesso de arrecadação no valor de R\$ 3.621.765,15,

⁸ “A Lei 4320 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal”. Flávio C. de Toledo Júnior. Sérgio Ciqueira Rossi – 1ª ed. – São Paulo: Ed. NDJ, 2005, pág. 166.

⁹ **“Lei municipal nº 1.845/2011 de 06-12-2011 (LDO):**
Artigo 65: O Poder Executivo está autorizado a:
(...)
III – Realizar operações de crédito por antecipação da receita, nos termos da legislação em vigor;
IV – Realizar operações até o limite estabelecido pela legislação em vigor;
V – Abrir Créditos Adicionais Suplementares até o limite de 10% (cinco por cento) do orçamento das despesas, nos termos da legislação vigente;
VI – Transpor, remanejar ou transferir recursos de uma mesma categoria de programação;
(...)”

¹⁰ **“Lei municipal nº 1.846/2011 de 06-12-2011 (LOA):**
Artigo 6º: Fica o Poder Executivo autorizado a:
(...)
III – Realizar operações de crédito por antecipação da receita, nos termos da legislação em vigor;
IV – Realizar operações até o limite estabelecido pela legislação em vigor;
V – Nos termos do artigo 7º da Lei federal nº 4.320 de 17-03-1964 e no art. 65, inciso V, da Lei de Diretrizes Orçamentárias a abrir créditos adicionais suplementares, até o limite fixado, da Administração Direta e Indireta do total do orçamento da despesa nesta lei, nos termos da legislação vigente;
VI – Transpor, remanejar ou transferir recursos de uma mesma categoria de programação, nos termos do inciso VI, do artigo 167 da Constituição Federal;
(...)”

¹¹ Fl. 47 do relatório:

ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS POR FONTES DE RECURSOS	VALOR	PERCENTUAL
Créditos Suplementares por Anulação com base na LOA	R\$3.844.685,47	25,82%
Créditos Suplementares por Excesso com base na LOA	R\$ 167.499,32	1,12%
TOTAL	R\$4.012.184,79	26,94%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



sendo que havia disponibilidade de apenas R\$ 1.937.178,78 (cf. valor apontado no quadro do resultado da execução orçamentária, fl. 46) e que foram realizados transposição, remanejamento e transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, mediante os Decretos nºs 1.740/2012, 1.747/2012 e 1.749/2012 (fls. 54/64 do Anexo I).

A realização de transposições, remanejamentos e transferências sem amparo em lei específica e a abertura de créditos adicionais em índices superiores à expectativa inflacionária do período não encontram respaldo nas normas constitucionais e legais vigentes, nem no entendimento desta Corte, espelhado no Comunicado SDG nº 29/2010.

Entretanto, tenho decidido, a exemplo dos TC's-001039/026/11, 001337/026/11, 001267/026/11 e 001354/026/11, que, quando as referidas alterações orçamentárias não causaram desajuste fiscal, tendo sido, para mais, aplicados corretamente os mínimos constitucionais e legais e apresentados resultados equilibrados, cabe, por ora, advertência ao Município para que, doravante, observe estritamente o disposto em sua Lei Orçamentária Anual e elabore rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária nos termos do artigo 1º, § 1º, da LRF, com observância do disposto no artigo 167, VI, da Constituição Federal.

2.4 Quanto à questão da regressão de índice do IDEB, entendo que as justificativas apresentadas pelo Município podem ser aceitas, cabendo à fiscalização, na próxima inspeção *in loco*, verificar as medidas adotadas visando à melhoria da qualidade do ensino, incluindo levantamento dos dados do censo escolar relativos à ausência de frequência à escola e aos índices de analfabetos do período examinado.

2.5 Diante do exposto, voto pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas em exame, com ressalva das falhas subsistentes nos itens “Planejamento das Políticas Públicas, “Planejamento dos Programas e Ações de Governo”, “Da Orientação para Abertura de Créditos Suplementares”, “Do Controle dos Programas Custeados com Recursos Próprios”, “Da Orientação para Reserva de Contingência”, “Prazo para Promulgação da LDO”, “Anexo de Riscos Fiscais”, “A Lei de Acesso à



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



Informação e a Lei da Transferência Fiscal”, “Do Controle Interno”, “Estado de Conservação e Manutenção das Vias e Prédios Públicos”, “Dos Créditos Adicionais e Alterações de Verbas Orçamentárias”, “Da Programação Financeira e do Cronograma de Desembolso”, “Ensino – Ajustes da Fiscalização”, “Reforma na EMEIF General Lima Figueiredo”, “Merenda Escolar”, “Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal”, “Equipes da Saúde da Família”, “Almoxarifado da UBS”, “Ambulâncias”, “Instalações do Setor de Odontologia”, “Subsídios dos Agentes Políticos”, “Gasto com Combustível”, “Inexistência de Pesquisa Prévia de Preços”, “Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais”, “Ordem Cronológica de Pagamentos”, “Análise do Cumprimento das Exigências Legais”, “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”, “Servidores em Comissão Exercendo Funções de Caráter Efetivo”, “Controle em Relação à Súmula Vinculante nº 13 do STF”, “Acúmulo de Férias”, “Pagamento de Horas Extras” e “Estágio Probatório”, que deverão ser efetivamente regularizadas.

Determino, à margem do Parecer, a **expedição de ofício ao Chefe do Executivo** com as seguintes advertências:

a) Cuide para que a LDO estabeleça, por ação de governo, os custos estimados, os indicadores e as metas físicas; e preveja critérios para limitação de empenho e movimentação financeira e para repasses a entidades do terceiro setor.

b) Adote medidas para aprimorar os mecanismos de planejamento, a fim de que seja possível verificar a eficácia e a efetividade dos programas e ações neles previstos.

c) Assegure o estrito cumprimento do artigo 11 da Lei federal nº 10.098/2000 (acessibilidade nos prédios públicos) e do artigo 9º da Lei federal nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), com a criação de serviço de informações ao cidadão.

d) Promova rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária, nos termos do artigo 1º, § 1º, da LRF.

e) Atente para o disposto no artigo 165, § 8º, da Constituição Federal na elaboração do projeto de lei orçamentária, uma vez que a limitação da autorização para abertura de créditos adicionais é medida de prudência fiscal que evita que o orçamento se torne peça de ficção, além de contribuir para o equilíbrio das contas (Comunicado SDG nº 29/2010¹²).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



f) Realize transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro apenas mediante lei específica para cada alteração realizada, nos termos do artigo 167, VI, da Constituição Federal.

g) Regule o Sistema de Controle Interno, nos termos dos artigos 31 e 74 da Constituição Federal e das orientações traçadas por este E. Tribunal no *Manual Básico – O Controle Interno do Município – Setembro de 2013*.

h) Respeite, nos pagamentos, a ordem cronológica de suas exigibilidades, nos termos do artigo 5º da Lei federal nº 8.666/93.

i) Implante controles eficientes sobre os gastos relativos à frota municipal.

j) Atente para o comando do artigo 37, V, da Constituição Federal, pois o que caracteriza o cargo em comissão não é apenas a sua denominação, mas sim as funções que são desempenhadas por seu titular. Cargos com funções essencialmente burocráticas devem ser ocupados por servidores de carreira, devidamente concursados.

k) Regularize definitivamente as inconsistências apontadas nos itens “Acúmulo de Férias” e “Pagamento de Horas Extras”.

l) Providencie a elaboração do Plano de Carreira dos Cargos da Saúde.

m) Promova melhorias na qualidade do ensino, tendo em vista que o índice IDEB 4ª série/5º ano alcançado pelo Município, no exercício de 2011, foi menor do que o projetado para o período.

n) Efetue os ajustes necessários para garantir a fidedignidade das informações inseridas no banco de dados do Sistema AUDESP, em

“(…)”

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.

2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do artigo 165, § 5º da Constituição.

3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.

4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (artigo 167, VI, da CF).

“(…)”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



cumprimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil, nos termos do Comunicado SDG nº 34/09¹³, atentando para os prazos de encaminhamento dos documentos exigidos por esse Sistema deste Tribunal.

Determino, ainda:

a) a formação de autos apartados para tratar do item “Acúmulo de Cargo Público Remunerado”;

b) que o processo acessório TC-001483/126/12 permaneça apensado a estes autos.

Deixo de propor a abertura de autos próprios para tratar das aquisições de ônibus com recursos do QESE, mediante contrato celebrado com Sovel Comércio de Peças Ltda., uma vez que a matéria já está sendo apreciada no TC-000434/001/13, sob minha relatoria.

A Fiscalização deverá verificar, na próxima inspeção, a implantação de providências regularizadoras, especialmente em relação aos itens “Abastecimento e Distribuição de Água e Coleta e Tratamento de Esgoto” e “Coleta e Disposição de Rejeitos e Resíduos Sólidos”; e a adoção de medidas visando à melhoria na qualidade do ensino (índice IDEB).

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

Sala das Sessões, 24 de junho de 2014.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO

¹³ “O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO **alerta** que constitui falha grave a ausência de fidelidade das informações enviadas ao Tribunal de Contas em relação àquelas registradas na Origem, vez que ofende aos princípios da transparência (artigo 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos.

As informações enviadas ao Sistema AUDESP devem corresponder aos fatos registrados na Origem; alterações posteriores devem seguir normas, procedimentos e princípios aceitos pela ciência contábil.

(...)”