



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



01-09-15

SEB

=====

60 TC-001726/026/13

Prefeitura Municipal: Araçoiaba da Serra.

Exercício: 2013.

Prefeita: Mara Lucia Ferreira de Melo.

Acompanham: TC-001726/126/13 e Expedientes: TC-000796/009/14.

Procurador de Contas: José Mendes Neto.

=====

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, art. 212	25,42%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, art. 21, caput e §2º	100%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	62,87%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, “b”	43,30%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	22,35%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, §2º, I	3,21%	7%
Plano Municipal de Saneamento Básico – Lei federal nº 11.445/07, arts. 11, 17 e 19	-	A partir de 2014
Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – Lei federal nº 12.305/10, art. 18	Irregular	A partir de 02-08-2012
Plano Municipal de Mobilidade Urbana – Lei federal nº 12.587/2012, art. 24, §3º	¹	A partir de 2015
Lei da Transparência Fiscal – Lei federal nº 12.527/2011, arts. 8º e 9º	Regular	A partir de 18-05-2012
Execução Orçamentária – R\$ 1.866.789,60	2,88% - Superávit	
Resultado Financeiro – R\$ 517.555,01	Superávit	
Remuneração de Agentes Políticos	Regular	
Precatórios	Regular	
Ordem Cronológica de Pagamentos	Regular	
Encargos Sociais (INSS, PASEP e FGTS)	Regulares	
CIDE	Regular	
Royalties	Regular	
Multas de Trânsito	Regular	
Investimentos + Inversões Financeiras: RCL	11,07%	

ATJ: Favorável

MPC: Desfavorável

SDG: -

¹ Obrigatório para Municípios com população acima de 20.000 habitantes.



1. RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAÇOIABA DA SERRA**, exercício de 2013.

1.2 O relatório da inspeção *in loco* realizada pela Unidade Regional de Sorocaba - UR-9 (fls. 23/46) apontou o seguinte:

A.1. Planejamento das Políticas Públicas (fl. 24):

- a LDO não estabelece, por ação de governo, custos estimados, indicadores e metas físicas;
- o Município não elaborou os Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- o Município não elaborou o Plano Municipal de Mobilidade Urbana.

A.3. Do Controle Interno (fl. 25):

- ausência de relatórios periódicos.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária (fls. 26/27):

- alterações orçamentárias contrárias à Constituição.

B.1.2. Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial (fl. 27):

- análise comprometida por inconsistência contábil.

B.1.6. Dívida Ativa (fls. 29/30):

- divergências entre as informações contábeis e as consignadas no Setor de Dívida Ativa.

B.5.1. Encargos (fl. 36):

- recolhimento de FGTS a servidores ocupantes de cargos em comissão.

C.1. Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades (fls. 37/38):

- classificação imprópria da modalidade de licitação.

C.2. Contratos (fls. 38/39):

- a Prefeitura não realizou renegociação de contratos com as empresas beneficiadas pela isenção do recolhimento patronal ao INSS.

C.2.3.1. Gerenciamento da Folha de Pagamento (fls. 39/40):

- contratação direta indevida.



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



D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP

(fls. 41/42):

- divergências nas informações transmitidas.

D.3.1. Quadro de Pessoal (fls. 42/43):

- cargos em comissão desprovidos das características próprias e de atribuições.

D.5. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (fl. 44):

- desatendimento às instruções e Recomendações desta E. Corte de Contas.

1.3 Acompanha os autos o expediente **TC-000796/009/04**, por meio do qual o Sr. Oswaldo Elias da Silva Júnior, Vereador de Araçoiaba da Serra, noticia possíveis irregularidades praticadas no Convite nº 29/2011, promovido pelo Executivo local, com vista à contratação de empresa para prestar assessoria na atualização da Planta Genérica de Valores daquele Município.

Informou a Fiscalização que, quando da análise das contas, não restou evidenciada a procedência dos fatos noticiados, exaurindo-se, desta forma, a abordagem do assunto.

1.4 Regularmente notificado (DOE de 16-12-2014), o Senhor Prefeito permaneceu silente.

1.5 As **Unidades de Economia** (fls. 51/52) e **Jurídica** (fls. 53/57) e a **Chefia** (fl. 58) da **Assessoria Técnico-Jurídica** opinaram pela emissão de parecer favorável, tendo em conta que o Município apresentou resultados orçamentário e financeiro superavitários e que foram observadas as regras impostas à Administração no que tange aos investimentos mínimos e limites reclamados pela Carta federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.6 O **Ministério Público de Contas** (fls. 59/62), entretanto, concluiu pela emissão de parecer desfavorável às contas, em face do apontado nos itens “Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial” e “Dívida Ativa” – inconsistências que se referem a valores bastante expressivos e que contrariam as diretrizes da transparência, pressuposto da



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



responsabilidade na gestão fiscal e que frustram a atuação do Controle Externo –, além da inconstitucional configuração do “Quadro de Pessoal” do Executivo.

1.7 Pareceres anteriores:

2010 – **Favorável** (TC-002597/026/10 – Relator E. Conselheiro EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO, DOE de 04-04-2012).

2011 – **Favorável** (TC-001069/026/11 – Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES, DOE de 30-04-2013).

2012 – **Desfavorável**² (TC-001658/026/12 – Relatora E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES, DOE de 06-08-2014). Pedido de Reexame Conhecido e Não Provido (DOE de 11-12-2014).

1.8 Dados Complementares:

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

RECEITA ARRECADADA NO EXERCÍCIO DE 2013	NÚMERO DE HABITANTES	RECEITA PER CAPITA	MÉDIA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS	ABAIXO DA MÉDIA
R\$ 64.734.547,81	28.804	R\$ 2.247,42	R\$3.045,39	(26,20%)

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2010	2011	2012	2013
(Déficit)/Superávit	3,31%	0,82%	(6,10%)	2,88%

Fonte: fls. 26/27.

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

4ª série/5º ano
IDEB Projetado x Observado

Araçoiaba da Serra (*)	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Crescimento		-4%	+2%	+16%	-2%	
IDEB	5,1	4,9	5,0	5,8	5,7	--
Meta	-	5,1	5,4	5,8	6,1	6,3

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

² Descumprimento do disposto no artigo 42 da LRF e Realização de despesas com publicidade no período eleitoral.



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



Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos (*)	Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013
Araçoiaba da Serra	5,1	4,9	5,0	5,8	5,7
Estado de SP – Pública	4,5	4,8	5,3	5,4	5,8
Brasil – Pública	3,6	4,0	4,4	4,7	4,9

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

8ª série/9º ano
IDEB Projetado x Observado

Araçoiaba da Serra (*)	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Crescimento		-7%	+13%	+2%	-2%	
Ideb	4,3	4,0	4,5	4,6	4,5	--
Meta	-	4,4	4,5	4,8	5,2	5,5

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

Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos (*)	Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013
Araçoiaba da Serra	4,3	4,0	4,5	4,6	4,5
Estado de SP – Pública	3,8	4,0	4,3	4,4	4,4
Brasil – Pública	3,2	3,5	3,7	3,9	4,0

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

Percentuais Alcançados pelo Município

Aplicação (*)	2005	2007	2009	2011	2013
Artigo 212 CF (25%)	28,77%	27,10%	26,13%	28,46%	25,42%
FUNDEB (100%)	-	93,28%	100%	100%	100%
Artigo 60 ADCT	-	61,16%	61%	60,86%	62,87%

Fonte: (*) TC-002616/026/05 (Exercício de 2005), TC-002205/026/07 (Exercício de 2007), TC-000199/026/09 (Exercício de 2009) e TC-001069/026/11 (Exercício de 2011).

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

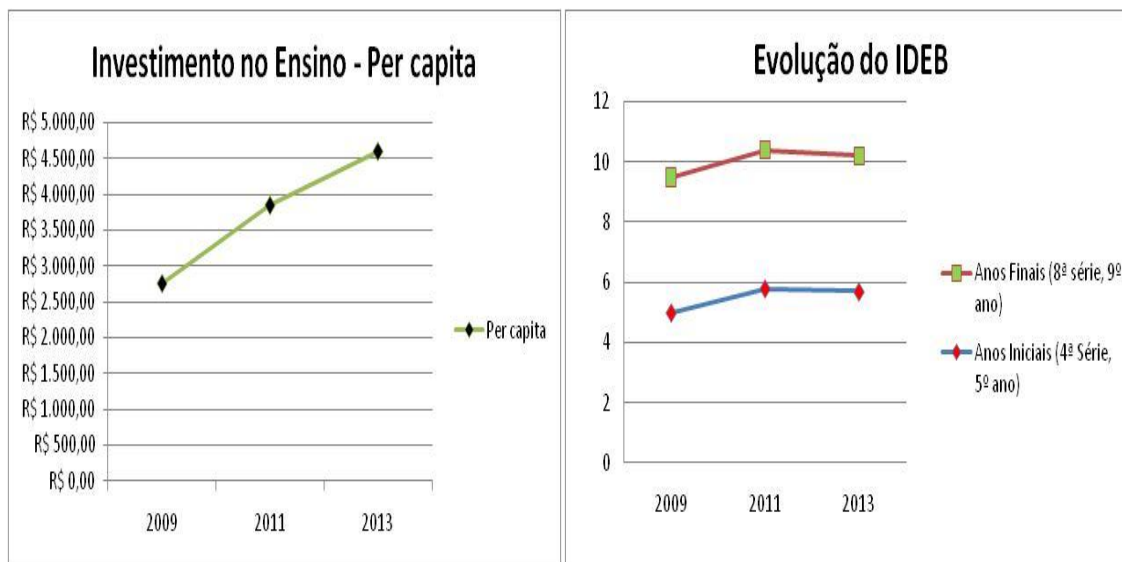
Exercício	Recursos Próprios R\$	FUNDEB - Perda ou Plus (1) R\$	Aplicação Excedente do FUNDEB (2)	TOTAL - R\$	Nº de Matrículas (3)	Per Capita R\$
2009	6.615.720,13	7.700.633,65	-	14.316.353,78	5181	2.763,24
2011	9.242.621,24	10.589.723,08	-	19.832.344,32	5147	3.853,19
2013	10.669.427,54	12.719.436,84	-	23.388.864,38	5080	4.604,11

(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 2013, acentuado crescimento no investimento *per capita* {R\$ 2.763,24 (2009), R\$ 3.853,19 (2011) e R\$ 4.604,11 (2013)}. Quanto ao índice IDEB, foi constatada, com relação à 4ª série/5º ano, progressão de 2009 a 2011 {5,0 (2009) para 5,8 (2011)} e regressão de 2011 a 2013 {5,8 (2011) para 5,7 (2013)}. Também no que respeita aos anos finais, 8ª série/9º ano, foi apurada progressão de 2009 a 2011 {4,5 (2009) para 4,6 (2011)} e regressão de 2011 a 2013 {4,6 (2011) para 4,5 (2013)}. Os resultados alcançados em 2013 em ambas as séries ficaram, ademais, aquém das metas projetadas {IDEB 4ª série/5º ano: 6,1 e 8ª série/9º ano: 5,2} para o período.

É o relatório.

2. VOTO

2.1 A instrução dos autos demonstra que o **Município de Araçoiaba da Serra** observou as normas constitucionais e legais no que se refere à aplicação no ensino, FUNDEB, saúde, remuneração dos profissionais do magistério, transferências de duodécimos ao Legislativo,



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



precatórios, despesas com pessoal, remuneração dos agentes políticos, CIDE, Royalties, Multas de Trânsito, encargos sociais (INSS, PASEP e FGTS) e ordem cronológica de pagamentos.

2.2 Em relação aos **indicadores econômico-financeiros**, o Município apresentou déficit de arrecadação de R\$ 4.527.452,19 (6,54% da receita prevista, de R\$ 69.262.000,00). Não obstante, o resultado orçamentário foi superavitário em R\$ 1.866.789,60 (2,88% da receita arrecadada R\$64.734.547,81).

Também o resultado financeiro foi superavitário em R\$517.555,01 e a disponibilidade financeira de R\$ 6.799.598,18 (fl. 84 do Anexo) frente aos restos a pagar da Municipalidade de R\$ 4.762.391,37 demonstra suficiência financeira de R\$ 2.037.206,81.

O Município realizou, ainda, investimentos correspondentes a 11,07% da Receita Corrente Líquida – RCL.

No que respeita às **alterações orçamentárias**, constatou a Fiscalização movimentações no montante de 25,43% (R\$ 17.125.112,19) da despesa inicialmente fixada (R\$ 67.341.010,00), não obstante a Lei municipal nº 1.889, de 26-11-2012 (LOA), em seu artigo 4º³, tivesse autorizado a abertura de créditos suplementares até o limite de 15% (fls. 87/91 do Anexo).

Com o fito de analisar a adequação desses créditos abertos ao percentual autorizado, devem, portanto, ser subtraídas do valor de R\$17.125.112,19 as seguintes parcelas:

- a quantia relativa à inflação do ano (5,9108%⁴) incidente sobre a despesa inicialmente fixada (R\$ 67.341.010,00) – R\$ 3.980.392,42;
- o superávit financeiro do ano anterior, no caso inexistente (fl. 27)
- o excesso de arrecadação havido no exercício, no caso inexistente (fl. 26).

³ **“Artigo 4º - O Poder Executivo fica autorizado a:**

a) Realizar operações de crédito por antecipação da receita até o limite de 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida, observadas as condições estabelecidas no artigo 38 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

b) Proceder a abertura de créditos adicionais suplementares até 15% (quinze por cento) do Orçamento da Despesa, nos termos do artigo 7º da Lei federal nº 4.320/1964”.

⁴ Endereço Eletrônico: <http://www.portalbrasil.net/ipca.htm>



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



Reduzido o total alcançado – R\$ 3.980.392,42 – do valor dos créditos abertos [R\$ 17.125.112,19 (-) R\$ 3.980.392,42 = R\$ 13.144.719,77], verifica-se que o resultado importou em 19% da despesa inicialmente fixada, acima, portanto, do percentual autorizado pela LOA e do considerado satisfatório por este E. Tribunal.

Tendo em vista, entretanto, que essas alterações orçamentárias não causaram desajuste fiscal, uma vez que foram apresentados resultados equilibrados, com superávits orçamentário e financeiro, entendo possa tal falha ser conduzida ao campo das advertências.

2.3 Atinente ao “**Quadro de Pessoal**” a Fiscalização apontou (fl. 42) que foram nomeados 106 (cento e seis) servidores para cargos em comissão e que 59 (cinquenta e nove) dessas admissões referem-se a cargos de Assessor Técnico (22), Chefe de Divisão (17), Coordenador Pedagógico (16), Motorista de Gabinete (01) e Procuradores (03), que não possuem as atribuições características de direção, chefia e assessoramento (fls. 56/61 do Anexo).

O Quadro de Pessoal da Prefeitura em 31-12-2013 contava com a seguinte configuração:

Natureza do Cargo	Existentes	Ocupados	Vagos
Efetivos	1.424	742	682
Em Comissão	140	118	22
Total	1.564	860	704

Cabe, portanto, advertência à Prefeitura no sentido de que adeque seu Quadro de Pessoal ao disposto no artigo 37, V, da Constituição federal⁵, pois o que caracteriza o cargo em comissão não é apenas a sua denominação, mas sim as funções que são desempenhadas por seu titular.

⁵ “**Artigo 37** - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998):

(...)

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



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



Cargos com funções essencialmente burocráticas devem ser ocupados por servidores de carreira, devidamente concursados.

2.4 Diante do exposto, voto pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas da Prefeitura de Araçoiaba da Serra, relativas ao exercício de 2013.

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

a) Aprimore os mecanismos de planejamento, a fim de que a LDO estabeleça, por ação de governo, custos estimados, indicadores e metas físicas, que evidenciem, de modo claro, as metas a serem atingidas.

b) Providencie a elaboração dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (Lei federal nº 12.305/10), de Saneamento Básico (Lei federal nº 11.445/07) e de Mobilidade Urbana (Lei federal nº 12.587/12).

c) Aperfeiçoe o Sistema de Controle Interno, com vista à apresentação de relatórios periódicos, nos termos do artigo 74 da Constituição Federal e das orientações traçadas por esta Corte no Manual Básico “*O Controle Interno do Município*”.

d) 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 29/2010⁶).

⁶

COMUNICADO SDG nº 29/2010:

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

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

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

(...)”.



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



e) Promova rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária, nos termos do artigo 1º, § 1º, da LRF⁷.

f) Regularize as inconsistências contábeis apontadas nos itens “Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial” e “Dívida Ativa”, que contrariam os princípios da transparência e da responsabilidade na gestão fiscal e frustram a atuação do Controle Externo.

g) Renegocie os contratos com as empresas beneficiadas pelas isenções tributárias decorrentes da Lei federal nº 12.546/11, alterada pelas Leis nºs 12.715/12, 12.794 e 12.844/13, exigindo a cobrança dos valores pagos a maior, nos termos do artigo 65, § 5º, da Lei federal nº 8.666/93 e em conformidade com o Comunicado SDG nº 44/2013⁸.

h) Respeite as normas da Lei federal nº 8.666/93, formalizando adequadamente os processos licitatórios e decorrentes contratos, e acompanhando devidamente a sua execução.

i) Efetue os ajustes necessários para garantir a fidedignidade das informações inseridas no banco de dados do Sistema AUDESP, em cumprimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil,

⁷ **“Artigo 1º:** Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

⁸ **COMUNICADO SDG nº 044**

“O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta para a necessidade de os jurisdicionados reverem, em tempo breve, os contratos firmados com empresas agora isentas da contribuição patronal de 20% sobre a folha de salários destinada ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Fundamentada em diversos instrumentos como as Leis Federais nº 12.715, de 2012 e as de nº 12.794 e 12.844, ambas de 2013, aquela renúncia fiscal beneficia 42 (quarenta e dois) setores da economia nacional, entre os quais o da construção civil, e considerando que as empresas pagam, em contrapartida, tributo de menor monta (1% a 2% do faturamento), tal cenário indica favorável renegociação para as entidades públicas, visto que os 20% do INSS sempre compunham as planilhas de custos.

Tanto é assim que o Tribunal de Contas da União (TCU), em outubro de 2013, determinou que o Ministério do Planejamento reveja, em 60 (sessenta) dias, todos os contratos firmados com as empresas alcançadas pela exoneração previdenciária, nisso exigindo a cobrança dos valores antes pagos a maior”.



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



nos termos do Comunicado SDG nº 34/09⁹, atentando para os prazos de encaminhamento dos documentos exigidos por esse Sistema deste Tribunal.

j) Observe em relação aos cargos em comissão o disposto no artigo 37, V, da Constituição Federal, de modo que suas atribuições efetivamente se caracterizem como de chefia, assessoramento ou direção.

k) Atenda às instruções e recomendações deste Tribunal.

l) Promova melhorias na qualidade do ensino, tendo em vista que foi apurada regressão no índice IDEB em ambas as séries e os resultados obtidos não atingiram as metas projetadas para o período.

Determino, ainda que o processo acessório TC-001726/126/13 e o expediente TC-000796/009/14 permaneçam apensados a estes autos.

A Fiscalização verificará, na próxima inspeção, a implantação de providências regularizadoras.

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

Sala das Sessões, 01 de setembro de 2015.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO

⁹ “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.

(...)”