



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



11-12-18

SEB

=====

75 TC-004355/989/16

**Prefeitura Municipal:** Guaratinguetá.

**Exercício:** 2016.

**Prefeito(s):** Francisco Carlos Moreira dos Santos.

**Advogado(s):** Mariano Garcia Rodriguez (OAB/SP nº 56.705), Cezar Augusto Cassali Miranda (OAB/SP nº 168.344), Aline de Paula Santos Vieira (OAB/SP nº 290.997), Maximino Antonio da Costa Abou Raad (OAB/SP nº 98.176) e Everton Antunes Nogueira (OAB/SP nº 314.490).

**Procurador(es) de Contas:** José Mendes Neto.

=====

**EMENTA: CONTAS ANUAIS. DESCUMPRIMENTO DO ARTIGO 21 DA LEI FEDERAL Nº 11.494/07. PARECER DESFAVORÁVEL.**

1. Aplicação de 25,11% no ensino até o recebimento da receita relativa à repatriação em dezembro/2016 (Lei federal nº 13.254/16, Medida Provisória nº 773/17 e Lei federal nº 13.530/17). Percentual reduzido para 24,77%, mas com prazo para correção até 31-12-17. Falha relevada.

2. Aplicação dos recursos do FUNDEB: 94,83%. Irregularidade.

| Título                                                                                                                   | Situação                                       | Ref.                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------|
| Aplicação no Ensino – CF. artigo 212                                                                                     | 24,77%                                         | (25%)                             |
| FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, artigo 21, <i>caput</i> e § 2º                                                        | 94,83%                                         | (95% - 100%)                      |
| Pessoal do Magistério – ADCT da CF, artigo 60, XII                                                                       | 76,33%                                         | (60%)                             |
| Despesa com Pessoal – LRF, artigo 20, III, “b”                                                                           | 49,04%                                         | (54%)                             |
| Saúde – ADCT da CF, artigo 77, III                                                                                       | 23,82%                                         | (15%)                             |
| Transferência ao Legislativo – CF, artigo 29-A, § 2º, I                                                                  | 5,51%                                          | (7%)                              |
| Plano Municipal de Educação<br>Lei federal nº 13.005/14, artigos 1º e 8º, <i>caput</i>                                   | Regular                                        | 26-06-15                          |
| Remuneração do Magistério de acordo com o Piso Nacional<br>Lei federal nº 11.738/08, artigo 2º                           | Parcial                                        | R\$ 2.135,64                      |
| Plano Municipal de Saneamento Básico<br>Lei federal nº 11.445/07, artigos 11, 17 e 19                                    | Regular                                        | A partir de 2020 <sup>1</sup>     |
| Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos<br>Lei federal nº 12.305/10, artigo 18                           | Regular                                        | A partir de 02-08-12              |
| Plano Municipal de Mobilidade Urbana – Lei federal nº 12.587/12, art. 24, § 3º, alterada pela Lei nº 13.683, de 19-06-18 | Irregular                                      | A partir de abril/19 <sup>2</sup> |
| Lei da Transparência Fiscal - Lei federal nº 12.527/11, artigos 8º, § 1º, e 9º                                           | Artigo 8º, § 1º: Regular<br>Artigo 9º: Regular |                                   |

<sup>1</sup> Art. 26, § 2º, do Decreto 7.217/10, com a redação dada pelo Decreto nº 9.254/17.

<sup>2</sup> Lei federal nº 13.683 de 19-06-18.



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



|                                                                                                                            |                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| Execução Orçamentária: R\$ 7.505.785,18                                                                                    | 2,71% Superávit   |
| Resultado Financeiro: R\$ 6.957.249,84                                                                                     | Superávit         |
| Precatórios                                                                                                                | Regular           |
| Encargos Sociais (INSS, FGTS e PASEP)                                                                                      | Regular           |
| Subsídios dos Agentes Políticos                                                                                            | Regular           |
| Ordem Cronológica de Pagamento                                                                                             | Regular           |
| Iluminação Pública – O Município instituiu a CIP (Contribuição de Custeio de Iluminação Pública) – Lei municipal nº 30/09. | Regular           |
| <b>*Restrições do Último Ano de Mandato:</b>                                                                               |                   |
| *Restos a Pagar – LRF, artigo 42 (Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Financeira)                                       | Regular           |
| *Aumento da Taxa de Despesa de Pessoal – LRF, artigo 21, parágrafo único                                                   | Regular           |
| *Despesa com Propaganda – Lei federal nº 9504/97, artigo 73, VI, “b”, e VII                                                | Regular           |
| ATJ: Desfavorável                                                                                                          | MPC: Desfavorável |
| SDG: -x-                                                                                                                   |                   |

**Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)**

| Exercício | IEGM | i-Educ | i-Saúde | i-Planejamento | i-Fiscal | i-Amb | i-Cidade | i-Gov TI |
|-----------|------|--------|---------|----------------|----------|-------|----------|----------|
| 2014      | B    | A      | B       | C              | B        | B     | A        | B        |
| 2015      | B    | B      | B+      | C              | B+       | B     | A        | C+       |
| 2016      | ↓C   | ↓C     | ↓B      | C              | B+       | ↑B+   | ↓B       | ↑B       |

|                        |                     |              |                            |                               |
|------------------------|---------------------|--------------|----------------------------|-------------------------------|
| A<br>Altamente Efetiva | B+<br>Muito Efetiva | B<br>Efetiva | C+<br>Em fase de adequação | C<br>Baixo nível de adequação |
|------------------------|---------------------|--------------|----------------------------|-------------------------------|

## **1. RELATÓRIO:**

**1.1** Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARATINGUETÁ**, exercício de **2016**.

**1.2** Referido município recebeu fiscalização concomitante, nos termos do TC-A-023486/026/10, Ordem de Serviço nº 01/2012 (item 1.3.2) e § 1º do artigo 1º da Resolução nº 01/2012<sup>3</sup>.

Nas análises relativas aos períodos de janeiro a abril e maio a agosto de 2016 (eventos 11.103 e 59.115) foram apontadas falhas nos seguintes itens: **A.1.** Planejamento das Políticas Públicas; **A.2.** Controle Interno; **B.1.2.** Dívida de Curto Prazo; **B.1.4.** Dívida Ativa; **B.2.1.** Análise

<sup>3</sup> “**Artigo 1º:** Os procedimentos fiscalizatórios incidentes nos exames de contas anuais, tanto estaduais como municipais, serão seletivos, conforme critérios objetivos a serem oportunamente definidos.

§ 1º: Com prévia autorização do Conselheiro Relator e mediante o critério da amostragem, os procedimentos fiscalizatórios poderão compreender também exames concomitantes ao exercício em curso.”



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



dos Limites e Condições da LRF; **B.2.2.** Despesa de Pessoal; **B.3.1.** Ensino; **B.3.2.3.** Fiscalização Operacional – Rede Pública Municipal de Saúde; **B.5.2.** Subsídio dos Agentes Políticos; **B.5.3.** Demais Despesas Elegíveis para Análise; **B.6.** Bens Patrimoniais; **C.1.1.** Falhas de Instrução; **C.2.3.** Execução Contratual; **D.1.** Cumprimento das Exigências Legais; **D.2.** Fidedignidade dos dados informados ao Sistema AUDESP e **D.5.** Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.

O Chefe do Executivo foi devidamente notificado (eventos 11.105, 15.1, 59.116 e 66.1) acerca dos respectivos relatórios de acompanhamento e disponibilizados no processo eletrônico, para ciência e eventuais providências visando à regularização dos apontamentos.

**1.3** O relatório da fiscalização *in loco* realizada pela Unidade Regional de São José dos Campos – UR.07 (evento 92.80) apontou as seguintes ocorrências:

**A.1. Planejamento das Políticas Públicas:**

- indicadores de programas não guardam relação com as metas pactuadas na LDO;
- autorização na LOA de abertura de crédito orçamentário suplementar acima de 20%;
- programa relacionado à atenção à criança e ao adolescente não executado fielmente ao orçamento.

**A.2. Controle Interno:**

- sistema de Controle Interno ainda inoperante, em afronta aos artigos 31 e 74 da Constituição Federal e ao Comunicado SDG nº 35/2015.

**A.5. Fiscalização Ordenada:**

- ausência de alguns elementos hábeis a melhorar os aspectos ligados à transparência dos dados municipais e ao tratamento dos resíduos sólidos.

**B.1.2. Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial:**

- divergência entre o Resultado Patrimonial apurado pela fiscalização (R\$ 89.999.064,88<sup>4</sup>) e o constante do Balanço Patrimonial (R\$ 99.618.965,21);

<sup>4</sup> Saldo Patrimonial de 2015 (R\$ 71.085.490,06) + Resultado Econômico de 2016 (R\$ 18.913.574,82) = Saldo Patrimonial 2016 (R\$ 89.999.064,88).



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



- falta de elaboração da reavaliação financeira do patrimônio (art. 96 da Lei Federal nº 4.320/64), havendo registro de bens móveis em valores que não se compatibilizam com a moeda Brasileira.

**B.1.2.1. Influência do Resultado Orçamentário sobre o Resultado Financeiro:**

- resultado financeiro retificado (R\$ 5.520.954,55) diverge daquele obtido no Balanço Patrimonial da Prefeitura (R\$ 6.957.249,84).

**B.1.3. Dívida de Curto Prazo:**

- divergências entre os valores de Restos a Pagar Processados e Não Processados apurados pela origem e aqueles encaminhados ao Sistema AUDESP, em desatendimento aos princípios da transparência (art. 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4320/64).

**B.1.5. Fiscalização das Receitas:**

- contabilização a maior, em R\$ 101.895,72, em relação ao informado pela Secretaria de Estado da Fazenda, no que tange ao IPVA.

**B.1.6. Dívida Ativa:**

- registro divergente quanto ao montante de inscrição de dívida ativa entre o Setor próprio (R\$ 8.436.943,21) e o da Contabilidade (R\$ 6.974.849,47), afetando a fidedignidade dos dados;

- baixo nível de arrecadação em relação ao estoque da dívida;

- procedimentos de cancelamento espelhando casos de prescrição e denotando ausência de eficiência administrativa (art. 37 da CF) e de responsabilidade na gestão fiscal (art. 11 da LRF).

**B.2.2. Despesa de Pessoal:**

- inclusão de R\$ 5.988.613,50 nas despesas de pessoal, referente à terceirização de mão de obra para a prestação de serviços contínuos e reiterados de monitores de equipe, oficinheiros, médicos, dentistas, psicólogo, assistente social, área jurídica, dentre outros, nos termos do art. 18, § 1º, da LRF, resultando, no último quadrimestre, no gasto ajustado de 49,04%;

- contratações de pessoal que pela natureza das atividades exercidas deveriam ser precedidas de concurso público, nos termos do artigo 37, II, da CF;

- realização de horas extras por servidores em quantidades que superam o limite estabelecido pelo artigo 59 da CLT.

**B.3.1. Ensino:**



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



- o município aplicou 24,77%, não cumprindo o artigo 212 da Constituição Federal, sendo que o Tribunal de Contas havia alertado por 11 vezes, durante o exercício examinado, acerca do não atendimento;
- aplicação de 94,99% do FUNDEB recebido, não observando o percentual mínimo de 95%, descumprindo o artigo 21, *caput*, da Lei federal nº 11.494/07;
- ajustes nas despesas com recursos próprios e 40% do FUNDEB<sup>5</sup>;
- inexistência de abertura de conta bancária vinculada que viabilizasse a utilização da parcela diferida no 1º trimestre de 2017, descumprindo o § 2º do artigo 21 da LF nº 11.494/07;
- descumprimento das competências do Conselho de Alimentação Escolar, em ofensa ao art. 2º da Lei municipal nº 3.481/01, como a falta de realização de reuniões, Assembleia Ordinária no prazo determinado e emissão de parecer conclusivo acerca da prestação de contas do PNAE.

**B.3.3.1. Iluminação Pública:**

- movimentações bancárias a título de transferências entre contas que transfiguram a natureza específica exclusiva da conta, contrariando o artigo 8º, Parágrafo Único, da LRF e dificultando a apuração do real montante aplicado.

**B.3.3.2. Multas de Trânsito:**

- movimentações bancárias a título de transferências entre contas que dificultam a análise do cumprimento das disposições contidas

<sup>5</sup> Glosas realizadas pela Fiscalização nas despesas com Ensino e FUNDEB:

| Inclusões                                        | 2016        | REC. PRÓPRIOS     | FUNDEB 60% | FUNDEB 40%       |
|--------------------------------------------------|-------------|-------------------|------------|------------------|
|                                                  |             |                   |            |                  |
| <b>Total das inclusões</b>                       |             | -                 | -          | -                |
| <b>Exclusões</b>                                 | <b>2016</b> |                   |            |                  |
| Cancelamento de Restos a Pagar                   |             | 232.342,84        |            |                  |
| Pessoal: desvio de função (salário/encargos)     |             |                   |            |                  |
| Despesas com Ensino Médio                        |             |                   |            |                  |
| Despesas com Ensino Superior                     |             |                   |            |                  |
| Despesas não amparadas pelo art. 70, LDB         |             |                   |            |                  |
| RP Próprios não pagos até 31.01 de               | 2017        | 125.048,95        |            |                  |
| RP Fundeb não pagos até 31.03 de                 | 2017        |                   | -          | 64.337,82        |
| Outras                                           |             |                   |            |                  |
| <b>Total das exclusões</b>                       |             | <b>357.391,79</b> | -          | <b>64.337,82</b> |
| <b>Total dos ajustes: Inclusões – Exclusões</b>  |             | <b>357.391,79</b> | -          | <b>64.337,82</b> |
| <b>Informações adicionais</b>                    |             |                   |            |                  |
| R P Próprios pagos entre 01.02 2017 e a inspeção |             | 55,74             |            |                  |
| Saldo de RP Próprios não quitados até a inspeção |             | 124.993,21        |            |                  |
| R P Fundeb pagos entre 01.04. 2017 e a inspeção  |             |                   | -          | 9.639,85         |
| Saldo de RP Fundeb não quitados até a inspeção   |             |                   | -          | 54.697,97        |



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



no artigo 320 da Lei federal nº 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro), além do disposto no parágrafo único do artigo 8º da LRF.

**B.5.3. Demais Despesas Elegíveis para Análise:**

- pagamento de despesas com multas por infração de trânsito sem a elaboração de processo administrativo para apurar responsabilidade do condutor infrator e sem comprovação de ressarcimento do erário;

- concessão de adiantamento a servidor em alcance e a responsável por dois adiantamentos, infringindo o art. 9º da Lei municipal nº 2.676/93 e o art. 69 da Lei nº 4.320/64;

- concessão de adiantamentos em valor que supera o limite estabelecido no art. 17 da Lei municipal nº 2.676/93 (R\$ 8.000,00);

- concessão de adiantamentos para pagamento de pedágio em rodovias estaduais, apesar de ser permitida a sua isenção, caso sejam implementadas as condições previstas na Portaria ARTESP nº 13.

**C.1. Formalização das Licitações, Inexigibilidades e Dispensas:**

- despesas registradas incorretamente quanto à modalidade licitatória aplicável.

**C.1.1. Falhas de Instrução:**

- ausência de adoção de processo administrativo hábil a justificar contratações diretas, por inexigibilidade de licitação, com as empresas de transporte escolar “Rodoviário e Turismo São José Ltda.” e “Rodoviário Oceano Ltda.”, visando o fornecimento de passe escolar, na forma de crédito em cartão eletrônico para os alunos da rede municipal.

**C.2.3. Execução Contratual:**

- não foi comprovada a execução do contrato nº 181/16 (Convite nº 03/16) firmado com Precision Lopes Topografia, Projetos e Construções Ltda. EPP, para a prestação de serviços de elaboração de Projetos Básicos para regularização fundiária e serviços técnicos de topografia em levantamento planialtimétrico, no valor de R\$ 147.300,00;

- atraso na obra da construção de creche no bairro Village Santana, descumprindo o cronograma físico-financeiro, inexistindo qualquer justificativa para tanto, e sem a aplicação de multa por parte da Administração à empresa encarregada da obra, “Construtora Morais Correa Ltda. ME.” (contrato s/nº, de 05-09-16, no valor de R\$ 1.308.757,56, com recursos federais);



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



- ausência de justificativa hábil a viabilizar o acréscimo de 21,34% ao valor do ajuste firmado com a Eletrowal Serviços Ltda., para a construção da EMEF Maria Júlia A. Amaral Moreira, bem como para viabilizar a prorrogação de prazo do ajuste (contrato s/nº, de 10-03-15 e termo aditivo de 23-09-16, totalizando R\$ 5.846.146,11, com recursos federais). Tal obra se encontra em atraso em desconformidade com o cronograma físico-financeiro;

- não foram apresentados documentos que comprovassem a execução de serviços atinentes à consultoria na área de licitações e contratos administrativos (que, *a priori*, seriam de incumbência direta da Administração), pela empresa TC Consultoria Especializada S/S Ltda., objeto do contrato nº 87/16, de 20-04-16 (Convite nº 13/15), com vigência de 12 meses e valor global de R\$ 74.400,00.

**D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema**

**AUDESP:**

- divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP.

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

- reiteração de falhas constituídas em exercícios anteriores.

**1.4** Subsidiaram as contas os seguintes expedientes:

a) TC-002921/026/17 (eventos 78.1/78.5): ofício encaminhado pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, contendo esclarecimentos em relação ao diagnóstico efetuado quanto ao cumprimento das Políticas de Resíduos Sólidos pelos Municípios do Estado de São Paulo, no âmbito da IV Fiscalização Ordenada - Resíduos Sólidos.

b) TC-000118/014/17 (evento 132.1): protocolado por José Luiz Moura Brasil, munícipe de Guaratinguetá, encaminhando cópia de matéria jornalística onde consta notícia de eventual dívida daquela Prefeitura com a Companhia de Serviço de Água, Esgoto e Resíduos de Guaratinguetá – SAEG. No que se refere ao exercício em exame, a Fiscalização verificou junto ao Sistema AUDESP que o valor total empenhado à SAEG foi de R\$ 1.475.791,42 com liquidação de R\$ 1.245.504,29 e pagamento de R\$ 858.432,03. O saldo remanescente, R\$ 617.359,39, foi inscrito em restos a pagar.



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



c) TC-000169/014/17 (evento 139.1): protocolado por José Luiz Moura Brasil, munícipe de Guaratinguetá, comunicando possíveis irregularidades quanto à falta de controle do patrimônio público e ao abandono da antiga sede da “EMEF Profª. Luzia de Castro Mittidieri”. Consoante apurado pela Fiscalização no item B.1.2. do seu relatório, a Prefeitura não elaborou a reavaliação financeira do patrimônio, descumprindo o artigo 96 da Lei federal nº 4.320/64, havendo, inclusive, registro de bens móveis em valores que não se compatibilizam com a moeda utilizada atualmente no Brasil. Por outro lado, não houve menção especificamente em relação à referida Escola Municipal.

d) TC-008548/989/18: Proveniente do Ministério Público do Estado de São Paulo – 5ª Promotoria de Justiça de Guaratinguetá, encaminhando cópia da Portaria de Instauração do Inquérito Civil Público nº 14.0276.0001730/2017-1 e solicitando informações acerca eventuais irregularidades relativas à não aplicação dos percentuais mínimos na Educação (25% dos recursos provenientes de impostos, art. 212 da CF) e no FUNDEB (100% do valor recebido no exercício, art. 21 da Lei nº 11.494/07).

A matéria foi tratada no item B.3. do Relatório da Fiscalização, que apontou o descumprimento dos mandamentos constitucional e legal mencionados.

**1.5** Regularmente notificados os interessados (evento 96.1), o ex-Prefeito, responsável pelas contas em exame, **FRANCISCO CARLOS MOREIRA DOS SANTOS**, apresentou justificativas e documentos (eventos 123.1/123.24, 129.1/129.21 e 141.2/141.2) esclarecendo, em resumo, o que segue:

**B.1.2. Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial,**

**B.1.2.1. Influência do Resultado Orçamentário sobre o Resultado Financeiro, B.1.3. Dívida de Curto Prazo e B.1.6. Dívida Ativa:**

No que diz respeito às divergências, será encaminhado ofício à Secretaria Municipal da Fazenda no sentido de que promova as devidas correções nos demonstrativos contábeis do Órgão. Da mesma forma, será expedido ofício à Secretaria Municipal de Administração, sugerindo a reavaliação financeira do patrimônio público.

**B.2.2. Despesa de Pessoal:**

Com referência às horas extras, a atual Administração já realizou os ajustes necessários, ressaltando que os casos de excesso



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



decorrem de viagens realizadas por motoristas da Secretaria Municipal de Saúde, no transporte de pacientes para outros municípios, como São Paulo-SP, onde são obrigados, como melhor alternativa, a retornar com os mesmos pacientes. Também há casos de acompanhamento por enfermeiras.

Relativamente à contratação de pessoal em comissão para atividades de caráter permanente, com a exoneração dos funcionários comissionados em meados de 2016, pouco antes do final do mandato, foram adotadas providências no sentido de promover as correções necessárias ao bom andamento da máquina administrativa, inclusive com alterações na legislação local para possibilitar a realização de novo concurso.

**B.3.1. Ensino:**

Cabe ressaltar, inicialmente, que o Governo Federal editou a Lei nº 13.530, de 07-12-17, cujo artigo 15 autorizou os entes da Federação *“a corrigir, até 31 de dezembro de 2017, as diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas que resultem no não atendimento da aplicação do percentual mínimo obrigatório em manutenção e desenvolvimento do ensino público de que trata o caput do art. 69 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), desde que as referidas diferenças advenham dos recursos recebidos em decorrência da Lei nº 13.254, de 13 de janeiro de 2016”*.

Por outro lado, até o dia 29-12-16, o índice de aplicação na Educação estava acima de 25% e a aplicação do FUNDEB estava acima de 95%, entretanto, como foi divulgado nos meios de comunicação à época (evento 123.11), em 31-12-16 o Governo Federal liberou aos Municípios valores correspondentes à Repatriação de Ativos. No caso de Guaratinguetá a quantia recebida, que compôs a receita de impostos e transferências, foi de R\$ 2.577.577,37 (evento 123.12).

Para essa verba excedente, não havia despesa prevista, especialmente porque foi contabilizada no dia 30-12-16, após as 17h, durante o feriado bancário, impossibilitando sua aplicação dentro do exercício de 2016, acabando por influenciar negativamente os índices até então atingidos pela Prefeitura (eventos 123.14/123.18).

Do mesmo modo ocorreu com a aplicação do FUNDEB, pois, de acordo com o demonstrativo de distribuição e arrecadação (evento



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



123.14), o crédito do benefício, no montante de R\$ 213.255,06, ocorreu somente em 30-12-16.

Há que se considerar, portanto, que, se expurgados os valores acima mencionados<sup>6</sup>, a aplicação na educação básica atingiu 25,11%, enquanto o FUNDEB chegou a 95,43%, sendo que a parcela diferida foi integralmente utilizada no 1º trimestre de 2017.

Por fim, caso não considerados os argumentos expostos, deve ser levado em conta o fato de que as diferenças percentuais de aplicação no ensino são mínimas, podendo, neste caso, ser relevadas e encaminhadas ao campo das recomendações, especialmente porque o Órgão atingiu todos os demais índices constitucionais e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**C.2.3. Execução Contratual:**

Trouxe aos autos o termo de entrega dos projetos na Secretaria Municipal de Planejamento, com o respectivo recebimento assim como mídia digital contendo os projetos realizados (eventos 129.2/129.21).

**1.6 O Setor de Cálculos da Assessoria Técnico-Jurídica** (evento 157.1) se manifestou a respeito do Ensino.

Observou, que nos termos da Lei federal nº 13.254/16<sup>7</sup> a receita conhecida como Multa de Repatriação de Ativos foi compartilhada entre os entes da Federação, por meio do Fundo de Participação dos Municípios – FPM (art. 6º, § 1º), nos últimos dias do exercício financeiro de 2016, impactando a respectiva base de cálculo do mínimo que deveria ser

6

|                                                      |                |
|------------------------------------------------------|----------------|
| Receita total de impostos                            | 189.879.824,94 |
| Multa de Repatriação (Lei 13.530/17)                 | (2.577.577,37) |
| Total Receita                                        | 187.302.247,57 |
| Despesa na Educação Básica apurada pela fiscalização | 47.036.595,83  |
| Percentual ajustado                                  | 25,11%         |
|                                                      |                |
| FUNDEB recebido                                      | 45.341.505,10  |
| Crédito em 30-12-16                                  | (213.255,06)   |
| Total do FUNDEB                                      | 45.128.250,04  |
| Valor aplicado até 31-12-16                          | 43.069.211,02  |
| Percentual                                           | 95,43%         |

7

Que dispõe sobre o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados incorretamente, remetidos, mantidos no exterior ou repatriados por residentes ou domiciliados no País.



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



aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, alterando o percentual de investimento na Educação.

Esclareceu que o art. 15 da Lei federal nº 13.530, de 07-12-17, autorizou que os Órgãos corrigissem, até 31-12-17, *“as diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas que resultem no não atendimento da aplicação do percentual mínimo obrigatório em manutenção e desenvolvimento do ensino público de que trata o caput do art. 69 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), desde que as referidas diferenças advenham dos recursos recebidos em decorrência da Lei nº 13.254, de 13 de janeiro de 2016”*.

Relativamente a Guaratinguetá a receita de repatriação que compôs a base de cálculo do Ensino foi de R\$ 2.577.577,37, sendo que o total aplicado no exercício, já consideradas as glosas da Fiscalização, foi de 24,77%, gerando deficiência de 0,23%, ou seja, R\$ 433.360,41. Entretanto, caso seja desconsiderada tal receita da base de cálculo, o resultado da aplicação no Ensino, com recursos próprios, passaria de 24,77% para **25,11%**.

Por outro lado, levando-se em consideração os dispositivos legais acima mencionados, tal deficiência (0,23%) poderia ter sido sanada até 31-12-17. Ocorre que, em análise ao relatório gerado pelo Sistema AUDESP relativo às contas de 2017, a aplicação total no Ensino correspondeu 25,13%, sendo que esses 0,13% equivalem a R\$ 259.887,73, conforme quadro a seguir:

|                       |                |               |                           |
|-----------------------|----------------|---------------|---------------------------|
| Receita <b>2017</b>   | 196.827.991,73 | 25%           | 49.206.997,93             |
|                       |                |               | Aplicado acima do Piso    |
| Empenhado <b>2017</b> | 54.052.249,60  | 27,46%        | 4.845.251,67 = 2,46%      |
| Liquidado <b>2017</b> | 50.851.202,00  | 25,84%        | 1.644.204,07 = 0,84%      |
|                       |                |               | Aplicado acima do Piso    |
| Pago <b>2017</b>      | 49.466.885,66  | <b>25,13%</b> | <b>259.887,73 = 0,13%</b> |

Dessa maneira, mesmo que considerados como despesas de 2016, os valores excedentes das despesas pagas em 2017 (até 31-12-17), equivalentes a R\$ 259.887,73 (0,13%), a aplicação total com Recursos Próprios em 2016 atingiria 24,91%, restando, ainda, um saldo não aplicado de R\$ 173.472,68.



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



Quanto à utilização dos recursos do FUNDEB afastou as alegações da defesa observando que não cabe interpretação extensiva ao artigo 15 da mencionada Lei federal nº 13.530/17, uma vez que este é taxativo ao excepcionar a aplicação do percentual mínimo dos Recursos Próprios (25% das transferências de impostos: *caput* do artigo 60 da LDB). Ademais, não há documentação nos autos que ateste, com segurança, que a transferência do FUNDEB, da ordem de R\$ 213.255,06, recebida em 30-12-16, tenha origem exclusiva na receita de repatriação.

Relativamente ao FUNDEB, verificou a necessidade de retificação do quadro da Fiscalização (fl. 36 do relatório) no que tange ao total das transferências recebidas (R\$ 44.467.300,66), ao total despendido com o FUNDEB 40% (R\$ 8.452.442,23) e à exclusão do saldo de Restos a Pagar não quitados até 31-03-17 do FUNDEB 40% (R\$ 64.337,82), concluindo que a aplicação do FUNDEB consistiu em 94,83% do total dos recursos recebidos.

Quanto à parcela diferida do FUNDEB, constatou junto ao Sistema AUDESP que sua utilização, sob a rubrica “*Outras Despesas de Exercícios Anteriores*”, ocorreu extemporaneamente, somente no 2º trimestre de 2017, não havendo como considerá-la nos cálculos.

Por fim, concluiu que a aplicação total dos recursos recebidos do FUNDEB, pelo Município de Guaratinguetá, foi de 94,83%, em desrespeito ao § 2º do art. 21 da Lei federal nº 11.494/07.

A **Unidade de Economia** (evento 157.2), quanto aos aspectos de sua alçada, opinou pela emissão de parecer **favorável** à aprovação das contas. Salientou que o resultado da execução orçamentária foi superavitário em 2,71% (equivalente a R\$ 7.505.785,18), que o déficit financeiro retificado vindo de 2015 reverteu-se em um superávit financeiro de R\$ 5.520.954,55 e que o superávit econômico do exercício em exame elevou a situação patrimonial do Órgão.

A **Unidade Jurídica** (evento 157.3) considerou comprometida a totalidade das contas, diante da falta de utilização integral dos recursos recebidos do FUNDEB, em desacordo com o estabelecido no § 2º do artigo 21 da Lei federal nº 11.494/07.

A **Chefia** do órgão (evento 157.4), acompanhando as propostas **desfavoráveis**, reforçou a necessidade de recomendações ao atual Chefe do Executivo.



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



**1.7 O Ministério Público de Contas** (evento 164.1) pugnou, também, pela emissão de **parecer prévio desfavorável** em razão da insuficiente aplicação dos recursos provenientes do FUNDEB, em ofensa ao art. 21 da Lei nº 11.494/07.

Por fim, propôs recomendações, a fim de que a Prefeitura aprimore a sua gestão.

**1.8.** Em sessão desta C. 1ª Câmara de 04-12-18, o processo foi retirado de pauta, tendo sido os memoriais entregues em meu Gabinete devidamente analisados por minha Assessoria.

**1.9.** Pareceres anteriores:

2013 – **Desfavorável**<sup>8</sup> (TC-001966/026/13 – Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI – DOE de 20-02-16). Pedido de Reexame não provido, DOE de 28-03-18.

2014 – **Favorável**<sup>9</sup> (TC-000439/026/14 – Relatora E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES – DOE de 15-06-16). Pedido de Reexame conhecido e **provido**, revertendo o parecer desfavorável (DOE de 15-11-17).

2015 – **Favorável** (TC-002531/026/15 – Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES – DOE de 12-01-18).

**1.10** Dados Complementares:

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

| <b>GUARATINGUETÁ</b>                | <b>2013</b>    | <b>2014</b>    | <b>2015</b>    | <b>2016</b>    |
|-------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Habitantes                          | 114.057        | 114.750        | 115.446        | 116.020        |
| Receita Arrecadada                  | 231.882.895,08 | 243.395.702,83 | 266.872.753,10 | 277.007.335,77 |
| [A] Receita Per Capita no Município | 2.033,04       | 2.121,10       | 2.311,67       | 2.387,58       |
| [B] Receita Per Capita no Estado    | 2.502,33       | 2.686,80       | 2.797,86       | 2.950,97       |
| [C] Média Individualizada           | 3.045,39       | 3.316,01       | 3.320,70       | 3.570,57       |
| [A] / [B] (em %)                    | 81%            | 79%            | 83%            | 81%            |
| [A] / [C] (em %)                    | 67%            | 64%            | 70%            | 67%            |

Fonte: AUDESP

<sup>8</sup> FUNDEB (aplicação de 90% dos recursos recebidos).

<sup>9</sup> FUNDEB (aplicação de 97,56% dos recursos recebidos).



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



b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

| EXERCÍCIOS          | 2013  | 2014   | 2015   | 2016  |
|---------------------|-------|--------|--------|-------|
| (Déficit)/Superávit | 1,28% | -2,56% | -2,50% | 2,71% |

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

**ANOS INICIAIS - 4ª SÉRIE/5º ANO**

| Município de Guaratinguetá (*) | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 |
|--------------------------------|------|------|------|------|
| Crescimento                    |      | 0%   | -4%  | 12%  |
| IDEB                           | 5,4  | 5,4  | 5,2  | 5,8  |
| Meta                           | 4,9  | 5,3  | 5,5  | 5,8  |

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

**Comparativo com o Federal e o Estadual**

| Entes Federativos (*)      | IDEB observado |      |      |      |
|----------------------------|----------------|------|------|------|
|                            | 2009           | 2011 | 2013 | 2015 |
| Município de Guaratinguetá | 5,4            | 5,4  | 5,2  | 5,8  |
| Estado de SP – Pública     | 5,3            | 5,4  | 5,8  | 6,2  |
| Brasil – Pública           | 4,4            | 4,7  | 4,9  | 5,3  |

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

**ANOS FINAIS - 8ª SÉRIE/9º ANO**

| Município de Guaratinguetá (*) | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 |
|--------------------------------|------|------|------|------|
| Crescimento                    |      | 4%   | 0%   | 2%   |
| IDEB                           | 4,7  | 4,9  | 4,9  | 5,0  |
| Meta                           | 4,3  | 4,6  | 5,0  | 5,3  |

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

**Comparativo com o Federal e o Estadual**

| Entes Federativos (*)      | IDEB observado |      |      |      |
|----------------------------|----------------|------|------|------|
|                            | 2009           | 2011 | 2013 | 2015 |
| Município de Guaratinguetá | 4,7            | 4,9  | 4,9  | 5,0  |
| Estado de SP – Pública     | 4,3            | 4,4  | 4,4  | 4,7  |
| Brasil – Pública           | 3,7            | 3,9  | 4,0  | 4,2  |

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



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



**Percentuais Alcançados pelo Município**

| Aplicação (*)        | 2009   | 2011   | 2013   | 2015   | 2016   |
|----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Artigo 212 CF (25%)  | 26,64% | 25,56% | 25,10% | 25,52% | 24,77% |
| FUNDEB (100%)        | 100%   | 100%   | 90,00% | 100%   | 94,83% |
| Artigo 60 ADCT (60%) | 70,03% | 67,24% | 62,22% | 71,65% | 76,33% |

Fonte: (\*) TC-000439/026/09 (Exercício de 2009), TC-001309/026/11 (Exercício de 2011), TC-001966/026/13 (Exercício de 2013) e TC-002531/026/15 (Exercício de 2015).

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

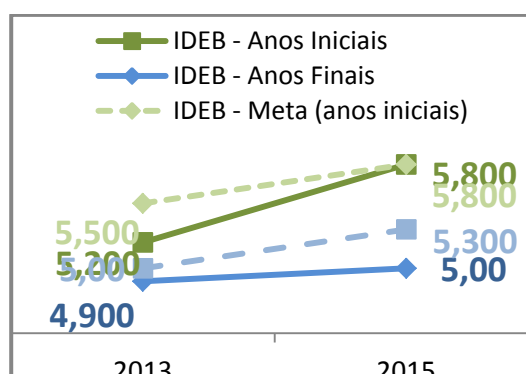
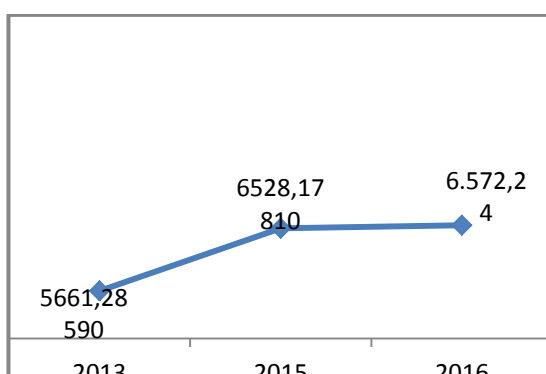
| em R\$    |                   |                            |                                   |               |                      |            |
|-----------|-------------------|----------------------------|-----------------------------------|---------------|----------------------|------------|
| Exercício | Recursos Próprios | FUNDEB - Perda ou Plus (1) | Aplicação Excedente do FUNDEB (2) | TOTAL         | Nº de Matrículas (3) | Per Capita |
| 2013      | 38.380.770,27     | 18.339.653,20              | -                                 | 56.720.423,47 | 10.019               | 5.661,29   |
| 2015      | 44.059.439,12     | 18.894.344,36              | 1.871.025,09                      | 64.824.808,57 | 9.930                | 6.528,18   |
| 2016      | 47.036.595,83     | 19.612.497,15              | -                                 | 66.649.092,88 | 10.141               | 6.572,24   |

(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>

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



Os gráficos indicam que o Município apresentou, nos exercícios de **2013 a 2016**, crescimento no investimento *per capita*, (R\$ 5.661,29 em 2013; R\$ 6.528,18 em 2015 e R\$ 6.572,24 em 2016).

Em relação ao IDEB, no período de **2013 a 2015**, houve uma progressão nos resultados obtidos para os anos iniciais (5,2 em 2013 e 5,8 em 2015), igualando a meta projetada para 2015 (5,8). Para os anos finais,



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



apresentou uma evolução (4,9 em 2013 e 5,0 em 2015), entretanto, aquém da meta projetada para 2015 (5,3).

É o relatório.

## **2. VOTO:**

**2.1.** A instrução dos autos demonstra que o **Município de GUARATINGUETÁ** observou as normas constitucionais e legais no que se refere à aplicação na saúde, remuneração dos profissionais do magistério, transferências de duodécimos ao Legislativo, despesas com pessoal, precatórios, encargos sociais (INSS, PASEP e FGTS), subsídios dos agentes políticos e ordem cronológica de pagamentos.

**2.2** A despeito do atendimento a esses aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E. Corte, observo a necessidade de melhorias nas ações governamentais.

Na avaliação da efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores municipais, efetuada por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), o Município obteve, no exercício, a nota **C** (Baixo nível de adequação), inferior à nota **B** (efetiva) obtida no exercício anterior.

Verifico que houve progressão nos indicadores **i-Amb** (2015: B/2016: B+) e **i-Gov TI** (2015: C+/2016: B). Permaneceram inalteradas as notas **i-Planejamento** (2015: C/2016: C) e **i-Fiscal** (2015: B+/2016: B+). Entretanto, verifico queda das notas do **i-Educ** (2015: B/2016: C), **i-Saúde** (2015: B+/2016: B) e **i-Cidade** (2015: A/2016: B), demonstrando ao Executivo local a necessidade de avançar na qualidade de sua gestão, independentemente do alcance formal dos índices mínimos constitucionais e legais exigidos, adotando medidas efetivas que busquem a constante melhoria na prestação dos serviços públicos.

Nesse sentido, a avaliação das respostas apresentadas pelo Município à matriz de questionamentos, aponta para necessidade de aperfeiçoamentos nos seguintes temas:

- **i-Educ:**

- a Prefeitura municipal não fez pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de creches, pré-escola e Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano), em 2016;



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



- não existe um estudo anual do traçado e tempo de viagem das rotas do transporte escolar;
  - não existe um programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais);
  - o Conselho de Alimentação Escolar não elaborou atas que permitam atestar as condições físicas/estruturais da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos, bem como avaliar o cardápio e sua aceitação pelos alunos, considerando itens como quantidade e qualidade, variedade, respeito aos hábitos locais e regionais, adequação ao horário, conservação e manuseio dos alimentos e condições higiênicas dos locais de preparo e serviço;
  - sobre a infraestrutura de ensino com apoio da Tecnologia, nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) possuem laboratórios ou sala de informática com computadores para os alunos da rede escolar municipal;
  - nem todos os professores da Educação Básica possuem formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, conforme instituído no art. 62 da Lei Nº 9.394, de 20-12-96.
- **i-Saúde:**
    - a Prefeitura não realizou campanha anual ou de incentivo, em grupos de gestantes, para a promoção do aleitamento materno;
    - não existe controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBS (horário de entrada x horário de atendimento médico);
    - o cadastro e o acompanhamento específicos para pacientes portadores de Diabetes Mellitus e de hipertensão não estão atualizados;
    - não possui informação sistematizada sobre os gargalos/demanda reprimida de atendimento ambulatorial/hospitalar de média e alta complexidade de referência para a Atenção Básica;
    - não possui o componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria estruturado;
    - não possui Ouvidoria da Saúde implantada;
    - não implantou o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus).
  - **i-Planejamento:**
    - a estrutura de planejamento não foi criada com cargos específicos (analista/técnico de planejamento e orçamento);
    - as atas de audiências públicas não são divulgadas na Internet;
    - as audiências públicas não são setorizadas, divididas por temas (saúde, ensino, assistência social...);
    - não há coletas de sugestões pela Internet;
    - não existe equipe estruturada para realização do planejamento municipal (PPA, LDO e LOA);



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



- não existe órgão ou servidor responsável pelo controle interno no município com atribuições formalmente definidas e com a apresentação de relatórios periódicos;

- não há estrutura administrativa voltada para planejamento;

- não há previsão para a inclusão de emendas parlamentares no orçamento;

- não há uma margem ou projetos destinados para programas ou projetos originários da participação popular;

- o servidor responsável pela contabilidade do município não é ocupante de cargo de provimento efetivo;

- o sistema informatizado não é descentralizado (A unidade central de planejamento alimenta e consolida as informações de pré-planejamento);

- os servidores dos demais setores, excluindo os do planejamento, não recebem treinamento sobre planejamento;

- para a elaboração do diagnóstico não são levados em conta planos dos governos federal ou estadual.

• **i-Amb:**

- a prefeitura municipal não estimula, entre seus órgãos e entidades de sua responsabilidade, projetos e/ou ações que promovam o uso racional de recursos naturais;

- a prefeitura não participou de treinamento oferecido pelo Corpo de Bombeiros para brigadas antifogo ou planos para desastres naturais ou ações de contingência ou similares (privilegiando a participação de membros da guarda municipal, defesa civil, tiro de guerra, brigadistas de indústrias, usinas e empresas etc., inclusive para os municípios que possuem Unidades de Corpo de Bombeiros);

- não existem ações e medidas de contingenciamento para os períodos de estiagem, e provisão de água potável e de uso comum para a rede municipal da Atenção Básica da Saúde e para a Rede Municipal de Ensino;

- não há um plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez;

- o município não está habilitado junto ao CONSEMA para licenciar os empreendimentos de impacto local de conformidade com a Deliberação Normativa CONSEMA 01/2014;

- o município não possui controle ou registro das autuações realizadas por queimada urbana;

- quanto à arborização urbana, o pessoal da prefeitura responsável por manutenção das árvores não é orientado/treinado para realizar a poda de maneira correta;

- nem todos os servidores da estrutura de Meio Ambiente possuem formação na área natural e/ou humana.

• **i-Cidade:**

- o município não possui um estudo de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde atualizado;



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



- não utiliza alguma forma de registro eletrônico para cadastramento de ocorrência de Defesa Civil.

- **i-Gov TI:**

- a Prefeitura não disponibiliza, periodicamente, programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI;

- não define as competências necessárias para as atividades de seu pessoal de TI (área de formação, especialização etc.);

- não possui um PDTI - Plano Diretor de Tecnologia da Informação que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro;

- não possui legislação municipal que trata de Acesso à Informação.

**2.3** Em relação aos **Resultados Econômico-Financeiros**, o Município apresentou déficit de arrecadação no montante de R\$ 28.494.664,23 (9,33% da receita prevista de R\$ 305.502.000,00), o resultado de execução orçamentária, não obstante, foi superavitário em R\$ 7.505.785,18 (2,71% da receita efetivamente arrecadada de R\$ 277.007.335,77).

O resultado financeiro apresentou superávit de R\$ 6.957.249,84, dispondo o Município de disponibilidade suficiente para quitação da dívida de curto prazo.

Foram realizados, ainda, investimentos correspondentes a 6,38% da Receita Corrente Líquida.

Quanto às **alterações realizadas no Orçamento**, a Prefeitura Municipal de Guaratinguetá promoveu alterações orçamentárias no montante de R\$ 47.668.467,04, equivalente a 16,43% da despesa inicial fixada para o Executivo (R\$ 290.101.000,00), abaixo do autorizado pela Lei municipal nº 4.614/2015 (LOA) em seu artigo 8º (20%), porém acima do considerado satisfatório por este E. Tribunal<sup>10</sup>.

Considerando, entretanto, que tais modificações não chegaram a ocasionar desajuste fiscal, entendo possa a falha ser conduzida ao campo das advertências.

**2.4** No tocante às **Restrições de Último Ano de Mandato**, a Prefeitura cumpriu o disposto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, eis que possuía cobertura monetária para despesas empenhadas e liquidadas nos dois últimos quadrimestres.

<sup>10</sup>

Inflação em 2016: 6,29%. Fonte IBGE/IPCA

[https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc\\_ipca/ipca-inpc\\_201805\\_3.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/ipca-inpc_201805_3.shtm)



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



Quanto à proibição prevista no artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64<sup>11</sup>, entendo-a abrangida pelo referido artigo 42, que, com idêntica preocupação, mas de forma mais ampla, *impede a falta de cobertura financeira para despesas incorridas nos dois últimos quadrimestres do mandato e não somente no último mês do mandato do Prefeito*<sup>12</sup>.

A Prefeitura não incidiu na vedação estatuída no artigo 21, parágrafo único, da LRF, uma vez que não houve aumento da taxa da despesa de pessoal decorrente atos de gestão expedidos a partir de 05-07-16, e atendeu ao artigo 73, VI, letra “b”, e VII, da Lei federal nº 9.504/97 (despesas com publicidade e propaganda oficial).

**2.5** Com relação ao **Ensino**, apurou a Fiscalização que a Prefeitura aplicou 24,77% das receitas resultantes de impostos (valor não aplicado: R\$ 433.360,41), em desacordo com o artigo 212 da Constituição Federal.

Alegou o Gestor que o Governo Federal liberou valores correspondentes à repatriação de ativos para os Municípios em 31-12-16<sup>13</sup>, e que, portanto, não havia despesa prevista para esta receita, especialmente porque foi contabilizada em 30-12-16. Ressaltou, entretanto, que a Lei federal nº 13.530/17 autorizou os Municípios a corrigirem, até 31-12-17, as diferenças na aplicação do ensino advindas dos recursos recebidos da repatriação.

De fato, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 773 de 29-03-17, posteriormente convertida na Lei nº 13.530 de 07-12-17 que, em seu artigo 15, autorizou os Estados, o Distrito Federal e os Municípios *a corrigir, até 31 de dezembro de 2017, as diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas que resultem no não atendimento da aplicação do percentual mínimo obrigatório em manutenção e desenvolvimento do ensino público, de que trata o caput do art. 69 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e*

<sup>11</sup> “Artigo 59 (...)

§ 1º - Ressalvado o disposto no artigo 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”.

<sup>12</sup> A Lei nº 4.320/1964 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Flávio C. de Toledo Júnior. Sérgio Ciquera Rossi – 1ª ed. – São Paulo : Ed. NDJ, 2005, pág. 166.

<sup>13</sup> R\$ 2.577.577,37



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



*Bases da Educação Nacional), desde que as referidas diferenças advenham dos recursos recebidos em decorrência da Lei nº 13.254, de 13 de janeiro de 2016 (que dispõe sobre o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados incorretamente, remetidos, mantidos no exterior ou repatriados por residentes ou domiciliados no País).*

Nesse contexto, verifico que o percentual aplicado no ensino (24,77%), se excluída a receita de repatriação (no montante de R\$ 2.577.577,37) da base de cálculo, era de 25,11%<sup>14</sup>, dispondo, portanto, o Município de prazo até 31-12-17 para corrigir a diferença apurada – o que será verificado, destarte, nas contas relativas a esse exercício.

Diante disso, considero atendido, no exercício de 2016, o artigo 212 da CF/88, na linha de recente decisão desta E. Corte, proferida nos autos do eTC-004380/989/16<sup>15</sup>.

**2.6** Não obstante, as contas se ressentem de irregularidade grave, capaz de comprometê-las por inteiro.

Refiro-me à aplicação dos recursos do **FUNDEB**, já que, com relação a estes e ao contrário do que pretende a Origem, não se aplica o mencionado artigo 15 da Lei federal nº 13.530/17, taxativo em relação à sua esfera de aplicação.

Os ajustes sugeridos pela Unidade de Cálculos com relação ao valor total recebido do FUNDEB, ao total empenhado no FUNDEB 40% bem como aos restos a pagar FUNDEB 40% merecem guarida.

De fato, conforme registros disponibilizados pelo próprio Tesouro Nacional, o montante recebido pelo Município de Guaratinguetá somou a importância de R\$ 44.467.300,66.

O total empenhado como FUNDEB 40%, informado à fl. 36 do evento 92.80 (R\$ 8.452.422,23), deve ser corrigido para R\$ 8.452.442,23 e o

<sup>14</sup>

|                                                          |                    |
|----------------------------------------------------------|--------------------|
| Receita de Impostos                                      | R\$189.879.824,94  |
| (-) Receita de repatriação                               | R\$ (2.577.577,37) |
| Total da Receita                                         | R\$ 187.302.247,57 |
| Despesas próprias em educação apuradas pela Fiscalização | R\$47.036.595,83.  |
| <b>=Percentual apurado</b>                               | <b>25,11%</b>      |

<sup>15</sup> eTC-004380-989-16: Prefeitura Municipal de Bauru. Sessão da 2ª Câmara de 02-10-2018. Relatoria do E. Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO.



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



total de restos a pagar (FUNDEB 40%) não quitados até 31-03-17 no valor de R\$ 64.337,82 deve ser excluído do total aplicado, nos termos do artigo 21, § 2º, da Lei federal nº 11.494/07.

Feitos os ajustes mencionados, a aplicação do FUNDEB no exercício em exame alcançou o percentual de **94,83%** abaixo, portanto, do mínimo exigido de 95%:

| <b>FUNDEB – RECEITAS</b>                                     | <b>R\$</b>           |               |
|--------------------------------------------------------------|----------------------|---------------|
| Retenções                                                    | 25.729.007,95        |               |
| Transferências Recebidas                                     | 44.467.300,66        |               |
| Receitas de aplicações financeiras                           | 884.355,90           |               |
| <b>Total de Receitas do FUNDEB</b>                           | <b>45.351.656,56</b> | <b>100%</b>   |
| <b>FUNDEB – DESPESAS</b>                                     |                      |               |
| Despesas com Magistério (FUNDEB 60%)                         | 34.616.788,79        |               |
| (-) Outros ajustes da Fiscalização                           | -                    |               |
| (=) Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo 60%)  | 34.616.788,79        | <b>76,33%</b> |
| <b>Demais Despesas (FUNDEB 40%)</b>                          | <b>8.452.442,23</b>  |               |
| <b>(-) Restos a Pagar de 2016, não quitados até 31-03-17</b> | <b>(64.337,82)</b>   |               |
| (=) Total das Demais Despesas (mínimo 40%)                   | 8.388.104,41         | <b>18,50%</b> |
| <b>(=) Total das despesas do FUNDEB até 31-12-16</b>         | <b>43.004.893,20</b> | <b>94,83%</b> |
| <b>Deficiência apurada</b>                                   | <b>2.346.763,36</b>  | <b>5,17%</b>  |

Ademais, constatou a Fiscalização que a aplicação da parcela diferida do FUNDEB, que deveria ter ocorrido no 1º trimestre de 2017, somente se efetivou no 2º trimestre, em dissonância, portanto, com o disposto no artigo 21, *caput* e § 2º, da Lei federal nº 11.494/07:

*“Artigo 21 - Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no artigo 70 da Lei federal nº 9.394, de 20-12-96.  
(...).*

*§ 2º - Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do artigo 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.*



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



**2.6** Diante do exposto, acompanho as manifestações convergentes da Assessoria Técnico-Jurídica e do Ministério Público de Contas e voto pela emissão de **parecer prévio desfavorável** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Guaratinguetá, relativas ao exercício de 2016.

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

a) Aprimore os mecanismos de planejamento das políticas públicas, de modo que a LDO contenha registros adequados dos indicadores, unidades de medidas e metas físicas dos programas e ações de governo.

b) 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.

c) Implemente o sistema de Controle Interno, em atendimento aos artigos 31 e 74 da Constituição Federal e às orientações traçadas por esta Corte,

d) Empreenda as medidas necessárias com vistas a solucionar os apontamentos efetuados por ocasião das Fiscalizações Ordenadas dirigidas à Transparência e aos Resíduos Sólidos.

e) Regularize as inconsistências e divergências contábeis apontadas.

f) Harmonize as fases de planejamento e execução do orçamento, de modo a evitar a ocorrência de elevados percentuais de alterações orçamentárias.

g) Corrija as discrepâncias apuradas na contabilização das receitas provenientes do IPVA.

h) Aperfeiçoe os mecanismos de cobrança da dívida ativa para possibilitar maior índice de recuperação de créditos.

i) Contabilize corretamente as despesas de pessoal e verifique as reais necessidades para o pagamento de horas extraordinárias aos servidores do Município.



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



j) Corrija os erros constatados na apropriação das despesas vinculadas aos recursos do FUNDEB, em atendimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil.

k) Garanta que o Conselho de Alimentação Escolar cumpra integralmente suas atribuições.

l) Atente para o desempenho da rede municipal de ensino no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), buscando a aplicação dos mínimos constitucionais e legais de verbas na educação e o efetivo resultado qualitativo deste investimento na melhoria do ensino a cargo da Prefeitura.

m) Movimente os recursos referentes à iluminação pública em conta específica.

n) Aperfeiçoe os mecanismos de aplicação e movimentação dos recursos provenientes das Multas de Trânsito

o) Implante controles eficientes sobre o uso da frota municipal, promovendo as medidas administrativas necessárias à responsabilização e ressarcimento aos cofres públicos das despesas pagas em razão de infrações de trânsito.

p) Observe, em relação aos adiantamentos, o disposto nos artigos 68 e 69 da Lei federal nº 4.320/64 e as diretrizes traçadas por esta Corte, a fim de garantir a transparência, economicidade e razoabilidade nos gastos públicos.

q) Cumpra, com rigor, as normas da Lei federal nº 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal, no tocante às despesas realizadas por meio de procedimento licitatório, e/ou por meio de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, formalizando adequadamente os respectivos contratos e acompanhando devidamente a sua execução.

r) 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.

s) Atenda integralmente às determinações e recomendações deste Tribunal.

t) Promova melhorias quanto às fragilidades demonstradas pelo IEGM em todas suas dimensões.

**Determino**, ainda, o encaminhamento de cópias deste parecer e do relatório da fiscalização:



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



a) ao Ministério Público do Estado em atenção ao solicitado no Expediente eTC-008548/989/18, com o posterior arquivamento desses autos; e

b) ao Tribunal de Contas da União em virtude do apontamento relativo ao atraso na obra da construção de creche no bairro Village Santana, bem como das irregularidades constatadas no ajuste firmado com Eletrowal Serviços Ltda., para a construção da EMEF Maria Júlia, obras que contam com recursos federais.

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

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

Sala das Sessões, 11 de dezembro de 2018.

**SIDNEY ESTANISLAU BERALDO**  
**CONSELHEIRO**