



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



11-02-14

SEB

125 TC-002048/026/12

**Prefeitura Municipal:** Embaúba.

**Exercício:** 2012.

**Prefeito:** Jesus Natalino Peres.

**Período:** (01-01-12 a 12-12-12).

**Substituto Legal:** Vice-Prefeito – Paulo Rogério Bruneli.

**Período:** (13-12-12 a 31-12-12).

**Acompanha:** TC-002048/126/12.

**Procurador de Contas:** João Paulo Giordano Fontes.

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, art. 212	34,68%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, art. 21, caput e §2º	100,09%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	91,83%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, “b”	51,43%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	16,83%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, §2º, I	5,73%	6%
Plano Municipal de Saneamento Básico – Lei federal nº 11.494/07, 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	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\$309.622,00	<b>3,28% - Superávit</b>	
Resultado Financeiro – R\$107.223,83	<b>Superávit</b>	
Remuneração de Agentes Políticos	Regular	
Precatórios	Não houve	
Ordem Cronológica de Pagamentos	Regular	
Encargos Sociais (INSS, PASEP e FGTS)	Regulares	
CIDE	Regular	
Royalties	Regular	
Multas de Trânsito	Não houve	
Investimentos + Inversões Financeiras: RCL	9,83%	
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 EMBAÚBA**, exercício de 2012.

**1.2** O relatório da inspeção *in loco* realizada pela Unidade Regional de São José do Rio Preto - UR-8 (fls. 15/48) apontou:

**A.1.1. Planejamento das Políticas Públicas/Incompatibilidade entre o Programa, a Ação e a Denominação da Meta** (fls. 16/17):

- No Programa 21 – AMPLIAÇÃO DA CEMEI, constatada incompatibilidade com a ação declinada e a denominação de metas, uma vez que nestas está incluída a “Construção de Recinto de Exposição com Benfeitorias”, deixando, assim, de atender aos princípios da evidenciação, transparência e moralidade, consagrados na administração pública.

**A.3 Controle Interno** (fl. 17):

- Falta de regulamentação do sistema de controle interno.

**B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária** (fls. 18/19):

- Alteração do orçamento, por meio do instituto da transferência mediante decretos do Executivo, sem as respectivas autorizações legislativas, contrariando o disposto no artigo 167, VI, da Constituição Federal – CF c/c o artigo 42 da Lei nº 4.320/1964.

**B.1.1.1. Abertura de Crédito Adicional sem Autorização Legislativa** (fl. 19):

- Abertura de créditos adicionais por meio de decretos do Executivo, com fulcro na Lei Orçamentária, porém sem o respaldo desta e, por conseguinte, com vício na forma de sua expedição.

**B.1.2.1. Resultado Financeiro/Falha Contábil** (fls. 19/20):

- Registro equivocado no grupo de contas do Passivo Financeiro, a título de depósitos exigíveis a longo prazo, provocando diferenças entre o saldo registrado no Sistema AUDESP e aquele apresentado pela Prefeitura, denotando falha grave, eis que desatendidos os princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e da evidenciação contábil (artigo 33 da Lei federal nº 4.320/64).



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



**B.1.3. Dívida de Curto Prazo (fls. 20/21):**

- Diferença entre o saldo registrado no Sistema AUDESP e aqueles apresentados no Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais da Prefeitura.

**B.1.4. Dívida de Longo Prazo (fls. 21/22):**

- Aumento da dívida de longo prazo em percentual elevado.

**B.1.5. Fiscalização das Receitas (fl. 22):**

- Falta de evidenciação do registro da receita oriunda da alienação de ativos, provocando divergência entre o Balanço Orçamentário apresentado pela Prefeitura e aquele constante no Sistema AUDESP, a denotar falha grave e inobservância dos princípios da transparência e da evidenciação contábil.

**B.1.6. Dívida Ativa (fls. 22/24):**

- Diferença entre o saldo final apresentado pela Prefeitura em seus registros contábeis e aquele armazenado no Sistema AUDESP.

**B.2.2. Despesa de Pessoal (fl. 25):**

- Emissão de alertas durante a instrução do Acessório 1 – Gestão Fiscal (TC-002048/126/12), e por meio de Ofício, em razão de ter sido ultrapassado o limite estabelecido no artigo 59, § 1º, II, da LRF.

**B.3.1. Ensino (fls. 25/27):**

- Empenho e pagamento de valor superior àquele recebido do FUNDEB.

**B.3.1.1. Ensino/Ajuste da Fiscalização (fls. 27/28):**

- Glosa por parte da fiscalização, em razão do empenhamento de despesas com alimentação escolar nas despesas próprias em educação, não amparadas pelo artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases – LDB, e da inclusão de restos a pagar não quitados até 31-01-2013.

**B.3.1.3 Ensino/Restos a Pagar/Divergência de Registro (fl. 28):**

- Divergência entre os valores armazenados no Sistema AUDESP e aqueles apresentados pela Prefeitura.

**B.3.2.1. Saúde/Ajustes da Fiscalização (fl. 29):**

- Existência de restos a pagar não quitados até a data da fiscalização.

**B.3.2.4. Saúde/Restos a Pagar/Divergência de Registro (fls. 29/30):**

- Divergência entre os valores armazenados no Sistema AUDESP e aqueles apresentados pela Prefeitura.



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



**B.3.3.3. Royalties** (fl. 30):

- Divergência entre os valores armazenados no Sistema AUDESP e aqueles apresentados nos registros contábeis auxiliares da Prefeitura.

**B.5.3.1. Gasto com Combustível** (fl. 32):

- O Município não adotou o controle individual de tráfego e abastecimento por veículo.

**B.6.1. Tesouraria** (fl. 32):

- Manutenção de disponibilidade financeira em banco privado, não atendendo ao artigo 164, § 3º, da CF.

**B.6.3. Patrimônio** (fl. 33):

- Falta de levantamento dos bens móveis e imóveis, nos termos do artigo 96 da Lei nº 4.320/64.

**C.1.1. Licitações/Falhas nos Registros** (fl. 34):

- Informe indevido ao Sistema AUDESP de despesas oriundas de inexigibilidade como se fosse de dispensa de licitação, bem como armazenamento incorreto de valores relativos a certames licitatórios, ferindo os princípios da evidência e da transparência, consagrados na administração pública.

**C.2.2.1. Contratos/Terceirização de Atividade Fim** (fl. 35):

- Contratação de empresa para prestação de serviços médicos (Contrato nº 33/2012), caracterizando terceirização de atividade finalística do Município.

**D.1. Análise do Cumprimento das Exigências Legais** (fl. 37):

- Não publicação no endereço eletrônico da Prefeitura do Balanço Patrimonial, Balanço Financeiro, Demonstração das Variações Patrimoniais, PPA, LOA, LDO, Parecer Prévio do Tribunal, RGF e RRO.

**D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP** (fl. 37):

- Constatação de várias divergências entre os dados informados pela Prefeitura e aqueles apurados no Sistema AUDESP.

**D.3.1. Pessoal/Despesas Indevidas/Assessoria Jurídica** (fls. 38/39):

- Contratação de profissional para prestar serviços envolvendo apoio, consultoria e assessoria administrativa e jurídica nas áreas administrativa, consultiva e contenciosa (Contrato nº 06/2012), enquanto há no quadro de pessoal profissionais lotados nas áreas



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



pertinentes, caracterizando despesas indevidas, em afronta aos princípios da economicidade, moralidade e probidade administrativa.

**D.5.1. Atendimento à Lei Orgânica e Instruções do Tribunal** (fl. 39):

- Não atendimento à Lei Orgânica e Instruções do Tribunal, mormente pela remessa intempestiva e falta de entrega de documentos ao Sistema AUDESP.

**D.5.2. Atendimento às Recomendações do Tribunal** (fl. 39):

- Inobservância;

**E.1.1. Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Monetária para as Despesas Empenhadas e Liquidadas** (fl. 40):

- Divergências apuradas entre os dados armazenados no Sistema AUDESP e aqueles apresentados para a Fiscalização.

**E.1.2. Aumento da Taxa de Despesas de Pessoal nos Últimos 180 (cento e oitenta) dias do Mandato** (fls. 40/41):

- Não atendimento ao parágrafo único do artigo 21 da LRF e emissão de alertas com base no artigo 59, § 1º, V, da LRF.

**E.3. Vedação da Lei nº 4.320/64** (fl. 42):

- Empenhamento maior que um duodécimo no último mês de mandato, da despesa prevista no orçamento, contrariando o artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/1964.

**1.3 O Ministério Público de Contas** (fl. 49-A), 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. 54/74).

Nelas, contesta algumas considerações lançadas pela Equipe de Fiscalização, informa que medidas corretivas já foram adotadas para outras, procura justificar ou demonstrar a legalidade dos demais procedimentos, ressaltando, em linhas gerais, que não houve qualquer prejuízo ao erário.

Especificamente quanto aos itens: A.3. Controle Interno; B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária; B.1.1.1. Abertura de Crédito Adicional sem Autorização Legislativa; B.2.2. Despesa de Pessoal; C.2.2.1. Contratos/Terceirização de Atividade Fim; D.3.1. Pessoal/Despesas



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



Indevidas/Assessoria Jurídica; E.1.1. Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Monetária para as Despesas Empenhadas e Liquidadas; E.1.2. Aumento da Taxa de Despesas de Pessoal nos Últimos 180 (cento e oitenta) dias do Mandato e E.3. Vedação da Lei nº 4.320/64, sustentou, em síntese:

**A.3. Controle Interno** (fl. 55):

- O responsável pelo controle interno ocupa cargo efetivo na Prefeitura, atendendo, desta forma, às Instruções nº 02 deste Tribunal. Entretanto, não consta na referida norma que o Município está obrigado a fazer qualquer regulamentação para funcionamento do controle interno.

**B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária** e **B.1.1.1. Abertura de Crédito Adicional sem Autorização Legislativa** (fl. 56):

- O orçamento é realizado em meados de setembro do ano anterior para vigorar no ano seguinte e, assim, sempre há uma variação no seu valor. Sua alteração foi autorizada pelo Legislativo, através das Leis municipais nºs 858, de 06-12-2011 e 892, de 20-12-2012 (doctos. 05/06-A do expediente TC-001017/008/13).

**B.2.2. Despesa de Pessoal** (fl. 59):

- Devido ao crescimento vegetativo da folha de pagamento e vantagens dos servidores municipais, determinado por lei, foi extrapolado o limite prudencial. No exercício não houve concurso público.

**C.2.2.1. Contratos/Terceirização de Atividade Fim** (fl. 63):

- O Município não encontrou outra solução, devido à dificuldade de contratar médicos que aceitassem um salário mensal de R\$1.552,44.

**D.3.1. Pessoal/Despesas Indevidas/Assessoria Jurídica** (fls. 64/67):

- A contratação de serviços advocatícios por processo licitatório encontra-se em total consonância com os princípios constitucionais. Ademais, a Prefeitura não dispõe de Procurador em seu quadro de pessoal. Muitos outros municípios também não possuem procuradorias por falta de recursos para instituí-las, valendo-se, assim, de assessores jurídicos. Portanto, quando se trata de tarefas extraordinárias, justifica-se a terceirização dos serviços advocatícios, pois geram economia e preservação do patrimônio público, benefícios maiores do que o concurso para contratação de cargos efetivos para a referida área jurídica.



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



**E.1.1. Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Monetária para as Despesas Empenhadas e Liquidadas** (fl. 68):

- Não houve divergências, pois os valores existentes na Prefeitura são alimentados igualmente no Sistema AUDESP.

**E.1.2. Aumento da Taxa de Despesas de Pessoal nos Últimos 180 (cento e oitenta) dias do Mandato** (fls. 68/69):

- Durante o exercício não foi realizado concurso público. O aumento ocorreu devido à folha de pagamento, quitação do décimo terceiro salário e rescisões de contrato de trabalho, principalmente dos professores, ficando justificado o acréscimo.

**E.3. Vedação da Lei nº 4.320/64** (fls. 69/71):

- Analisando o relatório resumido da execução orçamentária (RREO) no Sistema AUDESP, verifica-se que a dotação atualizada da previsão é de R\$ 9.901.247,17, o que significa que a Prefeitura não empenhou valor maior que um duodécimo no último mês de mandato. Se houve variação, esta decorreu do aumento vegetativo da folha de pagamento no final do mandato.

**1.5 O Setor de Cálculos da Assessoria Técnica** (fls. 77/79) manifestou-se especificamente a respeito dos itens “Despesa de Pessoal” e “Aumento da Taxa de Despesa de Pessoal nos Últimos 180 (cento e oitenta) dias de Mandato”:

Analisando as informações inseridas no “Demonstrativo de Apuração das Despesas com Pessoal – Poder Executivo” extraído do Sistema AUDESP, sob a rubrica “*vencimentos e vantagens fixas*”, verificou que a despesa se manteve estável durante todo o exercício, exceto quanto ao mês de dezembro/2012, constatando que o crescimento decorreu do aumento vegetativo da folha e do pagamento do 13º salário em dezembro, em consonância com os esclarecimentos da defesa. Além disso, observou que a partir de abril não ocorreram alterações remuneratórias (subitem E.2.1 – Alterações Salariais, fl. 41), razão pelo qual propôs que o aumento correspondente a 3,75% no período de competência dezembro/2012, quando comparado com junho/2012, seja relevado, em virtude de não ter constatado ato expedido pelo Prefeito que resultasse em aumento dos gastos no suscitado período. Ressaltou, por fim, que, embora as despesas com pessoal tenham atingido 51,42%,



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



acima do limite prudencial (51,30%), não ultrapassaram o limite máximo de 54% fixado no artigo 20, III, “b”, da LRF.

A **Unidade de Economia** (fls. 80/87), baseada nas demonstrações contábeis, manifestou-se, igualmente, pela emissão de **parecer favorável** às contas.

A **Unidade Jurídica** (fls. 88/93) propôs que o item Licitações/Contratos seja analisado em autos específicos e, considerando que foram observados todos os índices constitucionais, opinou pela emissão de **parecer favorável**;

A **Chefia do órgão** (fl. 94) endossou tais posicionamentos.

**1.6** O **Ministério Público de Contas** (fls. 95/101) sugeriu que as questões relacionadas aos itens “Contratos/Terceirização de Atividade Fim” e “Pessoal – Contratação de profissional para prestar assessoria jurídica” sejam analisadas em autos específicos.

Devido à falta de planejamento e inconstitucionalidade nas leis orçamentárias; abertura de créditos adicionais em afronta aos dispositivos legais; despesas com pessoal acima do limite prudencial estabelecido no artigo 22, parágrafo único, da LRF e piora no sistema de ensino básico da rede municipal, revelando falência do controle interno, opinou pela emissão de **parecer desfavorável às contas**, com as ressalvas e recomendações sugeridas pela Assessoria Técnica especializada.

Por fim, em virtude do ocorrido com a abertura de créditos adicionais suplementares, sem fundamento em prévia autorização legislativa, a caracterizar crime, propôs a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual para as devidas providências.

**1.7** A **Secretaria Diretoria-Geral** (fls. 102/105), acerca das alterações orçamentárias no montante de R\$ 3.511.157,77, observou que R\$ 2.276.977,77 foram decorrentes de anulação de dotações, enquadrando-se no conceito de transposição, remanejamento e transferência, com supedâneo na Lei municipal nº 858, de 06-12-2011, a qual foi editada na mesma data da Lei Orçamentária nº 857. Propôs alerta à Prefeitura para que realize modificações mediante lei específica, onde faça constar as rubricas dos programas de trabalho e os valores a serem





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



alterados, assim como decidido no TC-000002/026/09<sup>1</sup>. O montante restante de R\$ 1.234.180,00, referente a créditos adicionais abertos no exercício, foi posteriormente autorizado pela Lei municipal nº 892, de 20-12-2012, podendo ser tal situação excepcionalmente tolerada, com severa advertência para que seja alterada tal sistemática.

Quanto ao fato dos gastos com pessoal terem superado o limite prudencial de 51,30%, propôs advertência para que a Prefeitura promova os ajustes devidos, sob pena de que eventual reincidência seja reprovada por esta E. Corte.

Por fim, sugeriu que as questões atinentes aos Contratos nºs 06/2012 e 33/2012 sejam analisados em autos próprios.

Concluiu manifestando-se pela emissão de **parecer favorável** às contas, com advertência à Prefeitura para que corrija definitivamente as falhas relativas à:

- falta de controle de combustíveis e de inventário de bens patrimoniais;
- divergências no envio de dados ao Sistema AUDESP, contabilização indevida do passivo financeiro e das receitas municipais;
- empenhamento de despesas no último mês do mandato do Prefeito acima do limite previsto no artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64 e;
- manutenção das disponibilidades financeiras municipais em instituições privadas, ferindo o artigo 164, § 3º, da CF.

**1.8** Pareceres anteriores:

2009 – **Favorável** (TC-000589/026/09 – Relator E. Conselheiro ROBSON MARINHO, DOE de 18-02-2011).

2010 – **Favorável** (TC-002987/026/10 – Relator E. Conselheiro Substituto ANTONIO CARLOS DOS SANTOS, DOE de 12-06-2012).

2011 – **Favorável** (TC-001459/026/11 – Relator E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA, DOE de 06-06-2013).

**1.9** Dados Complementares:

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

---

<sup>1</sup> Prefeitura Municipal da Estância Hidromineral de São Pedro, Sessão da Primeira Câmara de 23-08-2011, Relator o E. Conselheiro FULVIO JULIÃO BIAZZI.



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



RECEITA ARRECADADA NO EXERCÍCIO DE 2011	NÚMERO DE HABITANTES	RECEITA PER CAPITA	MÉDIA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS	ACIMA DA MÉDIA
R\$9.449.492,96	2.420	R\$3.904,75	R\$2.311,56	68,92%

Fonte: AUDESP

**b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:**

EXERCÍCIOS	2009	2010	2011	2012
(Déficit)/Superávit	3,64%	(0,02%)	(1,59%)	3,28%

Fonte: fls. 18 e 19.

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

**4ª série/5º ano  
IDEB Projetado x Observado**

Entes Federativos (*)	Projetado					Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013	2005	2007	2009	2011	2013
Município de Embaúba	-	5,8	6,1	6,4	6,6	5,7	5,1	6,2	6,0	-

**Comparativo com o Federal e o Estadual**

Entes Federativos	Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013
Município de Embaúba	5,7	5,1	6,2	6,0	-
Estado de SP – Pública	4,5	4,8	5,3	5,4	-
Brasil – Municipal	3,4	4,0	4,4	4,7	-

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

**Percentuais Atingidos pelo Município**

Aplicação (*)	2005	2007	2009	2011	2012
Artigo 212 CF (25%)	27,35%	30,55%	33,47%	33,70%	34,68%
FUNDEB (100%)	-	-	100%	100%	100,09%
Artigo 60 ADCT	83,17%	96,28%	94,13%	92,82%	91,83%

(\*) Fonte: TC-003006/026/05 (Exercício de 2005), TC-002595/026/07 (Exercício de 2007), TC-000589/026/09 (Exercício de 2009), TC-001459/026/11 (Exercício de 2011).



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

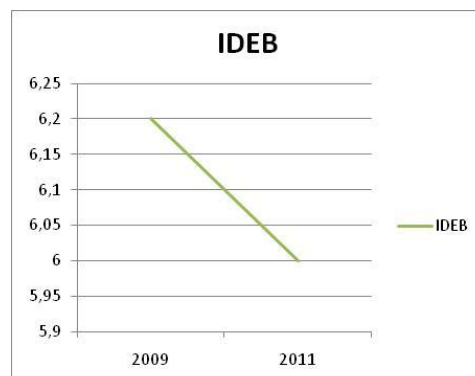
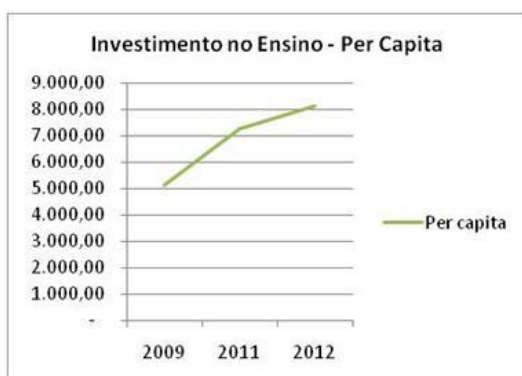


**d) Investimento na Educação *Per Capita* (Recursos Próprios considerando o “Plus” Aplicado do FUNDEB, quando houver).**

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	2.076.948,99	- 682.882,45		<b>1.394.066,54</b>	273	<b>5.106,47</b>
2011	2.697.199,09	- 914.229,26	-	<b>1.782.969,83</b>	245	<b>7.277,43</b>
2012	2.931.409,92	- 851.742,95	660,31	<b>2.080.327,28</b>	256	<b>8.126,28</b>

(1) Total Receitas do FUNDEB (-) Receitas Retidas do FUNDEB  
(2) Valor Aplicado no FUNDEB (-) Total Receitas do FUNDEB  
(3) Fonte: endereço eletrônico [www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br) - siapnet

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



Os gráficos indicam que o Município apresentou nos exercícios de **2009 a 2011** um crescimento no investimento *per capita* (de R\$ 5.106,47 para R\$ 7.277,43) e, no mesmo período, uma leve **regressão** no IDEB (de 6,2 para 6,0), ressaltando que o resultado apresentado em 2011 está aquém da meta projetada (6,4).

No exercício de 2012, houve um aumento do investimento *per capita*, se comparado ao resultado obtido em 2011 (de R\$ 7.277,43 para R\$ 8.126,28). A análise, todavia, resta prejudicada uma vez que não há indicador do IDEB no período.

É o relatório.



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



## **2. VOTO**

**2.1** A instrução dos autos demonstra que o **MUNICÍPIO DE EMBAÚBA** 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, FUNDEB, CIDE, Royalties, remuneração dos agentes políticos, ordem cronológica de pagamentos e encargos sociais.

**2.2** Em relação às restrições relativas ao último ano de mandato, concluiu o Setor de Cálculos da ATJ que o aumento da taxa de despesa de pessoal não decorreu de atos de gestão expedidos a partir de 05-07-2012, mas, sim, do crescimento vegetativo da folha, não incidindo, pois, o Município no disposto no artigo 21, parágrafo único, da Lei Fiscal<sup>2</sup>.

As despesas com publicidade<sup>3</sup>, no período, não excederam a média dos gastos nos três últimos anos que antecederam o pleito nem tampouco os do último ano imediatamente anterior à eleição, restando atendido, assim, o estatuído no artigo 73, VII, da Lei federal nº 9.504/97<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> “Art. 21 – (...)”

*Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.”*

<sup>3</sup> A Fiscalização apresentou os seguintes cálculos (fl. 42):

<b>Publicidade em ano eleitoral</b>				
<b>Exercício de:</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Despesas</b>	5.219,70	19.567,11	12.405,78	8.307,04
<b>Média apurada entre três exercícios anteriores</b>				<b>12.397,53</b>
<b>Parâmetro para comparação despesas de 2012</b>				<b>12.397,53</b>
<b>Despesas do exercício foram Inferiores ao parâmetro adotado em:</b>				<b>4.090,49</b>

<sup>4</sup> “Artigo 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.”



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



Apontou também a Fiscalização, em 31 de dezembro de 2012, situação de liquidez dos restos a pagar em relação à disponibilidade financeira da Prefeitura, pelo que restou observada a regra do artigo 42 da LRF.

Quanto à restrição contemplada no artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64<sup>5</sup>, entendo-a abrangida pelo referido artigo 42, que, com 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*<sup>6</sup>.

**2.3** No que respeita às alterações orçamentárias, a Lei municipal nº 858, de 06-12-2011, em seu artigo 1º<sup>7</sup>, autorizou o Executivo a incluir no orçamento do exercício de 2012 (Lei nº 857, de 06-12-2011 – LOA) *os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência total ou parcialmente de recursos orçamentários de uma mesma categoria e programação*.

Posteriormente, a Lei nº 892, de 20-12-2012, incluiu na LOA, dispositivo autorizando o Executivo a abrir no curso da execução orçamentária de 2012, créditos adicionais suplementares até o limite de 20% da despesa total fixada.

Em decorrência, foram editados diversos decretos, no correr do exercício, viabilizando tais modificações (fls. 06/09 do Anexo), tendo a Fiscalização constatado que a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e transposições

---

<sup>5</sup> “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”.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Lei municipal nº 858/2011 de 06-12-2011:  
“Artigo 1º: Considerando o Comunicado nº 29/2010, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, fica o Poder Executivo Municipal de Embaúba/SP, autorizado a incluir no orçamento do exercício de 2012, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência total ou parcialmente de recursos orçamentários de uma mesma categoria e programação nos termos do inciso VI, artigo 167 da Constituição Federal.”



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



corresponderam a R\$ 3.511.157,77, isto é, a 35,46%<sup>8</sup> da despesa prevista final (R\$ 9.901.247,17, fls. 18/19).

A autorização genérica para a realização de transposições, remanejamentos e transferências e a autorização para a abertura créditos suplementares em índices superiores à expectativa inflacionária do período não encontram respaldo nas normas constitucionais e legais vigentes, nem tampouco no entendimento desta Corte, espelhado no Comunicado SDG nº 29/2010<sup>9</sup>.

Entretanto, tenho decidido, a exemplo dos TC's-001039/026/1118, 001337/026/11, 001267/026/1119 e 001354/026/1120, 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<sup>10</sup>, com observância do disposto no artigo 167, VI, da Constituição Federal<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Fl. 18 do relatório:

ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS POR FONTES DE RECURSOS	VALOR	PERCENTUAL
Créditos Adicionais	R\$1.626.820,00	16,43%
Permuta entre elementos de despesa de uma mesma categoria de programação, conhecida incorretamente, como transposição, remanejamento ou transferências	R\$1.884.337,77	19,03%
	R\$3.511.157,77	35,46%

<sup>9</sup> 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.*

*(...).*

*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).*

*(...).*

<sup>10</sup> "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



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



**2.3** Diante do exposto, acompanho as manifestações convergentes da Assessoria Técnica e da Secretaria Diretoria-Geral e voto pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas da Prefeitura de Embaúba, com ressalva das falhas subsistentes nos itens “Planejamento das Políticas Públicas/Incompatibilidade entre o Programa “A Ação e a Denominação da Meta”, “Controle Interno”, “Resultado da Execução Orçamentária”, “Abertura de Crédito Adicional sem Autorização Legislativa”, “Resultado Financeiro/Falha Contábil”, “Dívida de Curto Prazo”, “Dívida de Longo Prazo”, “Fiscalização das Receitas”, “Dívida Ativa”, “Despesa de Pessoal”, “Ensino”, “Ensino/Ajuste da Fiscalização”, “Ensino/Restos a Pagar/Divergência de Registro”, “Saúde/Ajustes da Fiscalização”, “Saúde/Restos a Pagar/Divergência de Registro”, “Royalties”, “Gasto com Combustível”, “Tesouraria”, “Patrimônio”, “Licitações/Falhas nos Registros”, “Contratos/Terceirização de Atividade Fim”, “Análise do Cumprimento das Exigências Legais”, “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”, “Pessoal/Despesas Indevidas/Assessoria Jurídica”, “Atendimento à Lei Orgânica e Instruções do Tribunal”, “Atendimento às Recomendações do Tribunal”.

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

a) observe 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;

b) regulamente seu sistema de controle interno, dando cumprimento aos artigos 31 e 74 da Constituição Federal;

---

*que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”*

<sup>11</sup> “Artigo 167: São vedados:

(...);

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

(...)”



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



c) atente para o disposto nos artigos 13 e 58<sup>12</sup> da Lei de Responsabilidade Fiscal e, ainda, ao Comunicado SDG nº 23/2013<sup>13</sup>, no que se refere à Dívida Ativa;

d) regularize definitivamente as inconsistências apontadas nos itens “Tesouraria e Patrimônio”;

e) efetue imediatamente ajustes para garantir a fidedignidade das informações inseridas no banco de dados do Sistema AUDESP, em cumprimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil, nos termos do Comunicado SDG nº 34/2009<sup>14</sup>, respeitando os prazos de encaminhamento dos documentos exigidos por esse Sistema deste Tribunal;

f) 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;

g) cumpra estritamente, com relação às disponibilidades de caixa, o disposto no artigo 164, § 3º, da Constituição federal.

<sup>12</sup> “Artigo 13: No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.”

“Artigo 58: A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.”

<sup>13</sup> “Comunicado SDG nº 023/2013

**O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo** comunica que Estado e Municípios contabilizavam em 31 de dezembro de 2012 dívida ativa no total de R\$ 257.633.987.035,00.

Reitera-se, diante disso, **a necessidade de providências no sentido da recuperação** desses valores, seja pela via judicial, observado o teor da consulta respondida nos autos do processo TC-7667/026/08, seja, especialmente, por meios próprios, mediante cobrança administrativa ou protesto extrajudicial, este último, inclusive, objeto da consulta respondida nos autos do processo TC-41852/026/10 e previsto no parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.”

<sup>14</sup> “**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.

(...)”





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



**Determino**, ainda:

**a)** a formação de autos próprios para tratar dos Contratos n<sup>os</sup> 06/2012 (prestação de serviços de apoio, consultoria e assessoria administrativa e jurídica) e 33/2012 (prestação de serviços médicos, tomada de preços nº 4/2012);

**b)** que o processo acessório TC-002048/126/12 permaneça apensado a estes autos.

A Fiscalização verificará, na próxima inspeção, a implantação das providências regularizadoras, especialmente em relação ao item “Gasto com Combustível”.

**2.5** Anoto, por fim, que as transferências de recursos ao terceiro setor são objeto de processo específico, nos termos das Instruções desta Corte (TC-000490/008/13<sup>15</sup>). O mesmo ocorre com as contratações por tempo determinado (TC-001017/989/13-8).

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

Sala das Sessões, 11 de fevereiro de 2014.

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

---

<sup>15</sup>

Relator o E. Auditor ANTONIO CARLOS DOS SANTOS, julgado regular, DOE de 19-06-2013.