



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



**PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 24/09/13**

93 TC-001271/026/11

**Prefeitura Municipal:** Bebedouro.

**Exercício:** 2011.

**Prefeito(s):** João Batista Bianchini.

**Advogado(s):** Adriana Albertino Rodrigues e outros.

**Acompanha(m):** TC-001271/126/11 e Expediente(s): TC-000285/006/11, TC-000288/006/11, TC-000473/006/11, TC-000476/006/11, TC-000777/006/11, TC-000779/006/11, TC-001137/006/11, TC-001139/006/11, TC-001392/006/11, TC-001394/006/11, TC-001645/006/11, TC-032855/026/11, TC-036235/026/11, TC-000522/006/12, TC-006898/026/13 e TC-007470/026/13.

**Procurador(es) de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

**Fiscalizada por:** UR-6 - DSF-I.

**Fiscalização atual:** UR-6 - DSF-I.

## **1. RELATÓRIO**

**1.1.** Em apreciação, as contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE BEBEDOURO.

**1.2.** A conclusão do relatório elaborado pela Unidade Regional de Ribeirão Preto consigna, em síntese, ressalvas aos seguintes aspectos:

- I. **PLANEJAMENTO** – falta de segregação das informações pertinentes às ações de governo, consistente na indevida determinação, em conjunto, da “unidade de medida” e da “denominação da meta”; autorização para abertura de créditos suplementares em percentual incompatível com a inflação prevista para o exercício em exame; as alterações orçamentárias, fundamentadas na autorização contida na LOA, representaram 41,84% da despesa inicialmente fixada; expressiva parte dessas alterações se tratava de transposições e transferências de dotações (36,93%), que dependeriam de autorização por lei específica; As alterações orçamentárias, incluindo aqui também as realizadas com base em leis específicas, representaram 50,43% da despesa inicialmente fixada, evidenciando assim precário planejamento orçamentário; apesar da inexistência de excesso de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



arrecadação no período em exame, os créditos adicionais abertos, com previsão de seu custeio com essa fonte, totalizaram R\$ 28.203.432,17 (22,99% da despesa inicialmente fixada); todas as falhas até aqui mencionadas foram objeto de recomendações nas contas de 2008 e 2009; o Município não editou o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; ausência de providências quanto à acessibilidade em prédios públicos;

- II. **RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA** – inobservância ao regime de competência para parte das despesas incorridas no exercício; déficit da execução orçamentária (9,46%), proveniente tanto da superestimativa de receita como da abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis; tal resultado fez com que o reduzido superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 1.098.164,09) fosse convertido em déficit financeiro de R\$ 9.157.356,57;
- III. **RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL** – o resultado patrimonial não reflete com exatidão a efetiva situação patrimonial da Prefeitura Municipal, por conta de inadequações relacionadas ao registro contábil de dívidas de longo prazo (item B.1.4), ausência de registro contábil da correção monetária, juros e multas dos créditos inscritos em dívida ativa (item B.1.6); valor constante de registro contábil dos bens imóveis inconsistente com o do levantamento geral realizado (item B.6), falha, esta, que objeto de recomendação nas contas de 2009;
- IV. **DÍVIDA DE LONGO PRAZO** - Inadequados registros contábeis das dívidas existentes em relação às suas autarquias;
- V. **DÍVIDA ATIVA** - Inadequados registros contábeis para as dívidas existentes em relação às suas autarquias;
- VI. **ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LRF** - Falta de abertura de conta bancária específica para fins de utilização de recursos vinculados, provenientes da alienação de ativos, em descumprimento ao contido no parágrafo único do artigo 8º da LC nº 101/00;
- VII. **ENSINO** - em relação ao IDEB, no tocante aos exames aplicados em 2011, o Município não atingiu a meta prevista para os anos finais do ensino fundamental; dentre os 100% dos recursos do FUNDEB utilizados em 2011, havia despesas indevidas com pessoal e encargos sociais que totalizaram R\$ 91.753,37 –



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



restando uma aplicação de 99,58% dos recursos do Fundeb; falta de correspondência entre os registros de ponto e de boletim de frequência utilizado para fins de cálculo da remuneração dos profissionais da educação básica, falha que foi objeto de recomendação nas contas de 2008; 36,17% dos veículos da educação contavam com mais de 10 anos de fabricação, indicando assim a necessidade de imprescindível política pública de substituição gradativa da frota; inadequações relacionadas às condições de funcionamento de determinadas escolas, com possível comprometimento da eficiência e eficácia do gasto público (item B.3.1.2);

- VIII. **SAÚDE** - apesar da aplicação de 24,94% das receitas de impostos em ações e serviços de saúde, no Índice de Desenvolvimento do Sistema Único de Saúde – IDSUS -, relativo aos exames aplicados em 2011, o Município obteve nota 5,37 (posição 2111, entre os 5565 municípios brasileiros), demonstrando que os gastos realizados propiciaram à população serviços de saúde de regular qualidade; inexistência de Plano Municipal de Saúde específico para o exercício em exame (item B.3.2.2); falta de prova da aprovação da Gestão da Saúde pelo Conselho Municipal (item B.3.2.2)
- IX. **PRECATÓRIOS** - Depósito parcial ao Tribunal de Justiça, no montante de R\$ 89.432,84, enquanto a parcela devida representava R\$ 245.563,26, havendo, portanto, recolhimento a menor correspondente a R\$ 156.130,42;
- X. **DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE** – Empenho de despesas em período bem posterior ao de sua efetiva realização, motivado pela falta de dotações no orçamento (item B.5.3.1); despesas sem prévio empenho, e, muitas vezes, não precedidas do necessário certame licitatório (item B.5.3.1); **despesas com gratificação de representação** desprovidas de amparo legal. Para melhor analisar essa matéria, foi protocolado o **expediente TC-1292/006/12**, propondo a formação de autos próprios, nos termos da Nota Técnica SDG nº 57 (item B.5.3.2);
- XI. **TESOURARIA** - Parte das disponibilidades de caixa é depositada em bancos da iniciativa privada;
- XII. **ORDEM CRONOLÓGICA DE EPAGAMENTOS** – Descumprimento da ordem cronológica das exigibilidades, pois



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



inaceitáveis as justificativas publicadas. Esta ocorrência foi objeto de recomendação nas contas de 2009;

- XIII. **LICITAÇÕES** - Possível contrariedade ao princípio constitucional da moralidade administrativa (itens C.1.1 - Tomada de Preços 11/2011); falhas relacionadas ao não cumprimento das formalidades estabelecidas na Lei de Licitações e legislação correlata - foram objeto de recomendações nas contas de 2009; evidências de prejuízos aos cofres públicos, decorrentes da **Dispensa de Licitação nº 01/2011** - para melhor analisar a matéria, foi **protocolado o expediente TC-1297/006/12**, nos termos da Nota Técnica SDG nº 57 (item C.1.1); Provável prejuízo aos cofres públicos, decorrente da **Dispensa de Licitação nº 21/2011** - para melhor analisar a matéria, foi **protocolado o expediente TC-1298/006/12**, nos termos da Nota Técnica SDG nº 57 (item C.1.1); despesas sem licitação: “Jomed Comercial Hospitalar Ltda.”, com aquisições de materiais hospitalares, no montante liquidado de R\$ 251.387,61; “Comercial Cirúrgica Rioclarense Ltda”, referente à aquisição de medicamentos e de materiais hospitalares, que totalizaram R\$ 216.555,11, dentre outros relacionadas às fls. 65/66 dos autos; o empenho de parte dessas despesas ocorreu em período bem posterior ao de sua efetivação, em virtude da ausência de dotação orçamentária (item C.1.2);
- XIV. **CONTRATOS** - Contrato destinado à operação de transbordo, transporte e destinação final de resíduos sólidos se mostrou bastante oneroso para o Município, havendo evidências de prejuízos aos cofres públicos. Para melhor analisar essa matéria, foi protocolado o **expediente TC-1302/006/12**, nos termos da Nota Técnica SDG nº 57;
- XV. **ANÁLISE DO CUMPRIMENTOS DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS –**  
Não divulgados, na página eletrônica do Município, os pareceres prévios deste E. Tribunal de Contas, ocorrência que foi objeto de recomendação nas contas de 2009;
- XVI. **FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP** - Inadequações relacionadas à conta contábil utilizada para registro dos depósitos efetuados ao Tribunal de Justiça (precatórios) e ao subelemento destinado ao registro das despesas



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



com publicidade e propaganda oficial. Essas ocorrências foram objeto de recomendações nas contas de 2009;

- XVII. **PESSOAL** - A Origem não dispõe de normativo que defina as atribuições correspondentes a cada um dos cargos existentes em seu quadro de pessoal, inviabilizando, no tocante aos cargos em comissão, a verificação relacionada à sua adequabilidade ao que preceitua o artigo 37, V, da CF/88;
- XVIII. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** - atendimento parcial das Instruções nº 02/2008 e das recomendações, bem assim de parte das medidas anunciadas em defesa apresentada nas contas de 2009. Essas ocorrências foram objeto de recomendações nas contas de 2008 e 2009;
- XIX. **DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES** -
- Expedientes TCs. 285/006/11, 473/006/11, 777/006/11, 1139/006/11, 1392/006/11 e 1645/006/11** - cópias de pareceres emitidos pelo órgão jurídico e declaração do Chefe do Poder Executivo, que nos informam sobre pleito relacionado à contratação de operação de crédito, no valor de R\$ 2.452.737,00, junto ao Banco do Brasil S/A, destinada à aquisição de máquinas e equipamentos (caminhões, motoniveladora e pá carregadeira), no âmbito do Programa PROVIAS – Programa de Intervenções Viárias. Segundo a Fiscalização, referida operação não se concretizou no exercício de 2011;
- Expedientes TCs. 288/006/11, 476/006/11 e 779/006/11** – cópias de pareceres jurídicos e declarações do Chefe do Executivo, informando sobre pleito relacionado à contratação de operação de crédito, no valor de R\$ 540.000,00, junto ao Banco do Brasil S/A, destinada à aquisição de ônibus para transporte escolar da zona rural, no âmbito do Programa Caminho da Escola. Segundo a Fiscalização, referida operação não se concretizou no exercício de 2011;
- Expedientes TCs. 1137/006/11 e 1394/006/11** - cópias de pareceres jurídicos e declarações do Chefe do Executivo, informando sobre pleito relacionado à contratação de operação de crédito, no valor de R\$ 1.192.840,00, junto ao Banco do Brasil S/A, destinada à aquisição de ônibus para transporte escolar da zona rural, no âmbito do Programa Caminho da Escola. Segundo a





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



Fiscalização, referida operação não se concretizou no exercício de 2011;

**Expediente TC-36235/026/11** - ofício subscrito pelo Subsecretário do Tesouro Nacional, Sr. Eduardo Coutinho Guerra, comunicando a este E. Tribunal de Contas que promoveu o arquivamento de processo de regularização de operação de crédito realizada em exercício pretérito pela Prefeitura Municipal de Bebedouro junto à Companhia Paulista de Força e Luz – CPFL (Programa RELUZ 2004), tendo em vista atestado de quitação expedido pela CPFL. Segundo a Fiscalização, esse atestado foi emitido em 04.02.2011, quitando a importância de R\$ 70.400,79;

**Expediente TC-522/006/12** - cópia do Parecer Conclusivo emitido pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social dos Recursos do FUNDEB – CACS -, pertinente ao exercício de 2011, encaminhado a esta E. Corte por meio do Ofício nº 003, de 22.05.2012, subscrito pelos vereadores da Câmara Municipal de Bebedouro, Sr. Nelson Sanches Filho e Sra. Sebastiana Maria R. T. de Camargo, solicitando providências cabíveis no tocante à procedência ou não dos apontamentos de irregularidades envolvendo o emprego de recursos do FUNDEB. A matéria foi tratada pela Fiscalização nos itens B.3.1, B.3.1.1 e B.3.1.2 do relatório.

**1.3.** A autoridade responsável exerceu o contraditório mediante o oferecimento de esclarecimentos, procurando afastar, ou justificar, as impropriedades consignadas no relatório de fiscalização.

**1.4.** Sob os aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial, a Assessoria Técnica asseverou que, embora os resultados contábeis tenham apresentado uma piora, a situação não é suficiente para macular as contas como um todo.

Consignou que o superávit financeiro vindo do exercício anterior atenuou o déficit orçamentário do período, e que recentes julgados têm relevado resultados orçamentários negativos, glosando os restos a pagar não processados na análise das contas, a exemplo do julgado nos TCs. 2470/026/10, 2501/026/10 e 2578/026/10.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



Propôs que o mesmo procedimento seja adotado no caso concreto, pois havia R\$ 7.539.634,13 de restos a pagar não processados, que, se anulados, diminuiria significativamente o déficit orçamentário.

Quanto ao depósito a menor de precatório judicial, no valor de R\$ 156.130,42, em descumprimento ao artigo 100 da Constituição Federal, considerou fator impeditivo à emissão de parecer favorável, conforme decidido nos TCS. 2653/026/10, 2636/026/10 e 2801/026/10.

Assim, posicionou-se pela emissão de parecer desfavorável.

No âmbito jurídico, a Assessoria Técnica entendeu contribuir desfavoravelmente, ainda, à análise das contas o descumprimento do artigo 21, *caput*, da Lei nº 11.494/07, diante das glosas efetuadas em relação ao Fundeb, não justificadas a contento pela Administração.

Destacou que as impropriedades relativas aos resultados contábeis negativos, às alterações orçamentárias notadas no item planejamento, à divulgação dos atos de gestão, ao pagamento de gratificações, ao setor de pessoal e às informações enviadas via sistema Audesp reclamam ajustes à legislação de regência.

Nesses termos, diante das diversas irregularidades, em especial a ausência de repasses ao Tribunal de Justiça de valores suficientes para a liquidação dos precatórios incidentes no exercício e os resultados contábeis negativos, concluiu pela emissão de parecer desfavorável.

No mesmo sentido posicionou-se a Chefia de ATJ.

**1.5.** O Ministério Público de Contas manifestou-se, igualmente, pela emissão de parecer desfavorável, pelas seguintes razões:

- déficit da execução orçamentária de 9,46%;
- ausência de liquidez para honrar os compromissos de curto prazo;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



- não utilização da integralidade dos recursos do Fundeb (99,58%), em violação ao disposto no § 2º do artigo 21 da Lei nº 11.494/07;
- ausência de depósito do valor total devido a título de precatórios judiciais em conta vinculada.

Sugeriu recomendações no tocante às falhas apontadas nos itens A.1, B.1.1, B.1.2, B.1.4, B.1.6, B.3.1, B.6, B.8, D.1, D.2, D.3.1 e D.5, e formação de autos próprios para análise daquelas referentes aos itens C.1 e C.2.3.

**1.6.** A Secretaria-Diretoria Geral afirmou que o superávit financeiro havido no exercício anterior foi insuficiente para cobrir totalmente do déficit da orçamentário ora verificado, cabendo rigorosa advertência à Origem, para que adote providências voltadas à regularização da situação, com a obtenção de superávit.

Em relação ao ensino, considerou correta a glosa efetuada pela Fiscalização – referente a despesas com duas servidoras envolvidas no projeto Semeando o Futuro, que abrange atividades esportivas, artísticas e culturais, não relacionadas com a educação –, que resultou na apuração da aplicação de 25,6% da receita resultante de impostos no ensino, 62,38% de emprego no magistério e 99,58% dos recursos totais do Fundeb.

No entanto, consignou que a falta de total aplicação do Fundeb não se deu por ato de vontade do Dirigente, mas em face da glosa da Fiscalização, e que foi utilizado, no exercício de 2011, mais de 95% dos recursos, em cumprimento ao artigo 21, *caput* e § 2º, da Lei nº 11.494/07.

De outro lado, afirmou não assistir igual sorte aos precatórios, constituindo impropriedade capital o não pagamento integral dos débitos judiciais. Aclarou que o valor devido era de R\$ 245.563,26, e que foi depositado apenas R\$ 89.432,84, importância insuficiente para quitação de seu parcelamento junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Nesse compasso, manifestou-se pela emissão de Parecer Desfavorável à aprovação das contas.

É o relatório.





## **2. VOTO**

**2.1.** Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE BEBEDOURO.

**2.2.** Extrai-se dos autos que o Município promoveu os seguintes investimentos:

|   | <b>EFETIVADO</b> | <b>ESTABELECIDO</b>  |
|---|------------------|--|
| <b>Ensino (Constituição Federal, artigo 212)</b>  | <b>25,60%</b>    | <b>Mínimo = 25%</b>  |
| <b>Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)</b>                      | <b>62,38%</b>    | <b>Mínimo = 60%</b>  |
| <b>Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)</b>                              | <b>99,58%</b>    | <b>Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte</b> |
| <b>Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)</b>  | <b>24,94%</b>    | <b>Mínimo = 15%</b>  |
| <b>Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, “b”)</b>                                   | <b>47,42%</b>    | <b>Máximo = 54%</b>  |
| <b>O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal</b> |                  |  |
| <b>Encargos sociais: houve recolhimento.</b>  |                  |  |

As informações condensadas no quadro acima evidenciam que foi aplicada, nos setores de Ensino e Saúde, maior quantidade de recursos do que os mínimos obrigatórios, e que a despesa com pessoal permaneceu em patamar inferior ao limite legal.

**2.3.** Não obstante, existem falhas que impedem a emissão de parecer favorável às contas em apreço.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



**2.3.1.** Com efeito, a Administração realizou depósitos ao Tribunal de Justiça em quantia inferior à devida, tendo pago R\$ 89.432,84, quando o correto era R\$ 245.563,26.

Nada obstante a defesa ter alegado equívoco no recolhimento das parcelas devidas, e que efetivou a quitação dos requisitórios de baixa monta, correspondentes a R\$ 69.715,22, entendo que a impropriedade constitui omissão grave o suficiente para contaminar as contas em análise, consoante a firme jurisprudência deste Tribunal<sup>1</sup>.

**2.3.2.** Além disso, o resultado da execução orçamentária foi deficitário em R\$ 11.321.964,05, correspondente a 9,46% da receita arrecadada, apenas com parcial amparo no superávit financeiro do exercício anterior, que resultou em déficit orçamentário de R\$ 10.223.799,96, agora equivalente a 8,54%.

Tal fato evidencia situação de desequilíbrio, visto que interferiu negativamente nos demais resultados, especialmente, financeiro do exercício, que passou de um superávit de R\$ 1.098.164,09 para um déficit de R\$ 9.157.356,57, isto é, houve uma piora de 933%.

Segundo o Responsável, esse resultado é composto por empenhos que não se traduziram em despesas efetivamente assumidas pela Prefeitura, uma vez que se trata de gastos não processados. Além disso, o Município teria sido prejudicado pela não arrecadação do montante de R\$ 11.652.947,79 das receitas de capital previstas para o exercício, decorrente da falta de efetivação das transferências de capital, já que os convênios previstos não foram concretizados e, conseqüentemente, não houve os respectivos repasses dos governos Federal e Estadual.

Acerca do assunto, observo que, consoante jurisprudência da Corte, os recursos oriundos de convênios firmados com as esferas estadual e federal, cujos valores são empenhados e não repassados ao Município, constitui fator que justifica a falta de liquidez frente aos compromissos de curto prazo.

Contudo, em que pese o passivo financeiro da Prefeitura ser, majoritariamente, composto de empenhos inscritos em restos a pagar em

---

<sup>1</sup> TC-2653/026/10; 2801/026/10; 2636/026/10.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



31/12/2011, no valor de R\$ 22.243.369,66, dos quais R\$ 7.539.634,13 referem-se a restos a pagar não processados, os elementos constantes dos autos carecem de informações sobre vinculação a convênios com órgãos estaduais e federais, ou seja, a defesa não trouxe à colação documentos comprobatórios dos ajustes firmados e respectivos objetos, dos valores recebidos, do montante empenhado e liquidado, tampouco dos restos a pagar não liquidados de cada ajuste da espécie.

Não há, também, informações no feito sobre possível cancelamento dos referidos restos a pagar não processados.

Vejo, ainda, que o Município, mesmo alertado por 05 vezes, não se preocupou em corrigir a situação que se delineava, motivo pelo qual considero não passível de relevação o déficit orçamentário verificado, cujo patamar não se mostra tolerável pela jurisprudência da Corte.

De mais a mais, o resultado patrimonial não reflete com exatidão a efetiva situação patrimonial da Prefeitura Municipal, tendo em conta as inadequações relacionadas ao registro contábil de dívidas de longo prazo, situação que também compromete os demonstrativos.

Independente disso, cabe recomendar à Origem que adote providências voltadas à obtenção de superávit orçamentário nos próximos exercícios, para neutralização do déficit financeiro acima demonstrado.

**2.3.3.** Em relação ao planejamento das políticas públicas, registrou-se a existência, na Lei Orçamentária Anual, de autorização para abertura de créditos suplementares em percentual incompatível com a inflação prevista, bem como a realização de alterações orçamentárias, fundamentadas nessa peça, correspondentes a 41,84% da despesa inicialmente fixada.

Consignou-se, inclusive, que parte expressiva dessas alterações, no caso 36,93%, consistiu em transposições e transferências de dotações, que dependeriam de autorização por meio de lei específica.

Enfim, as alterações orçamentárias, incluindo aquelas realizadas com base em leis específicas, representaram 50,43% da despesa inicialmente fixada.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



A despeito das argumentações, entendo que alterações tão significativas no orçamento, tal qual se processou nas contas em análise, bem acima da previsão inflacionária, evidencia precário planejamento, além de descaracterizar o processo democrático em que se decide a alocação dos recursos públicos, reduzindo a eficácia da ação estatal, logo, corrobora para a emissão de parecer desfavorável aos demonstrativos.

No que tange aos demais apontamentos referentes ao setor de planejamento, deverão ser objeto de regularização.

**2.3.4.** Contribui, também, para o juízo negativo o emprego insuficiente dos recursos do Fundeb no exercício, tendo em vista que, embora o Município tenha empenhado sua totalidade (100%), a Fiscalização efetuou exclusões, reduzindo a aplicação para 99,58%.

A análise efetivada pelo Órgão de Instrução, e decorrente do Parecer conclusivo emitido pelo Conselho de Acompanhamento e controle social dos Recursos do FUNDEB – CACS, cuja cópia foi encaminhada a esta Corte por Vereadores da Câmara Municipal de Bebedouro (Expediente TC-522/006/12), culminou com a glosa de gastos que estavam onerando a dotação do magistério.

Trata-se da remuneração e encargos sociais pagos a uma Professora do ensino fundamental e a uma Assistente Técnica Pedagógica, alegadas no Projeto Semeando o Futuro, destinado ao atendimento de crianças e adolescentes de 02 a 16 anos, no período inverso das aulas da escola, com finalidade esportiva, artística e cultural.

A propósito, efetuei pesquisa na *internet* e constatei que o Fundo Social Solidariedade, por meio do Departamento de Promoção Assistência Social, é que, de fato, desenvolve o projeto em questão.

Portanto, as atividades desenvolvidas pelas referidas profissionais eram de cunho assistencial, e executadas no contra-turno das aulas, com a participação do público alvo em oficinas de computação, grafite, informática, de dança, entre outras, paralelas às tarefas escolares.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



Assim, correta a exclusão procedida, uma vez que a despesa se depara com as vedações impostas por dispositivo da Lei Federal nº 9.394/96<sup>2</sup>.

Embora existam julgados que relevem a falha, principalmente quando decorrente de glosa de despesas incorretamente incluídas nos 40% do Fundeb e verificado o emprego de mais de 95% dos recursos no exercício, entendo que, neste caso, não se deve adotar tal solução, diante das diversas outras impropriedades verificadas nas contas, demonstrando que o Administrador não agiu com a acuidade necessária na gestão do Município.

**2.4.** Aliás, se analisarmos mais profundamente os reflexos das políticas públicas adotadas pela Administração, percebe-se que a qualidade do gasto público no setor educacional não tem demonstrado a eficiência esperada.

De acordo com o último estudo divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, em 2011, os alunos dos anos finais do ensino fundamental obtiveram notas inferiores às dos alunos do sistema estadual, do sistema estadual localizado no Município, bem como da rede municipal brasileira.

Aponto ainda que a nota dos alunos dos anos finais do ensino fundamental não atingiu a meta estabelecida pelo Ideb.

|                    | ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - IDEB |      |       |      |                                   |      |       |      |
|--------------------|---|------|-------|------|-----------------------------------|------|-------|------|
|                    | Anos iniciais do Ensino Fundamental                 |      |       |      | Anos finais do Ensino Fundamental |      |       |      |
|                    | IDEB Observado                                      |      | Metas |      | IDEB Observado                    |      | Metas |      |
|                    | 2009  | 2011 | 2009  | 2011 | 2009                              | 2011 | 2009  | 2011 |
| <b>Redes:</b>      |   |      |       |      |                                   |      |       |      |
| Municipal Brasil   | 4,4   | 4,7  | 3,8   | 4,2  | 3,6                               | 3,8  | 3,3   | 3,5  |
| Privada Brasil     | 6,4   | 6,5  | 6,3   | 6,6  | 5,9                               | 6,0  | 6,0   | 6,2  |
| Estadual São Paulo | 5,4   | 5,4  | 4,9   | 5,3  | 4,3                               | 4,3  | 4,0   | 4,2  |
| Estadual Município | -   | -    | -     | -    | 4,4                               | 4,6  | 4,4   | 4,7  |
| Município          | 5,5   | 5,6  | 5,3   | 5,6  | -                                 | 3,1  | 4,7   | 4,9  |

<sup>2</sup>Art. 71º. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou Cultural;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



Assim, que pese o investimento de quase 26% de impostos no ensino, acima do mínimo constitucional de 25%, os resultados foram, até agora, infrutíferos.

Pode-se, também, admitir que as inadequações relacionadas às condições de funcionamento de determinadas escolas, indicadas no Parecer Conclusivo emitido pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social dos Recursos do FUNDEB, influenciaram negativamente na eficiência do gasto.

Diante desse contexto, o fato merece atenção dos Administradores, que devem atentar ao seu sistema de planejamento e adequar suas ações, perseguindo melhores notas nos próximos estudos do INEP, com vistas a alcançar a meta do Ideb para os alunos dos anos finais do ensino fundamental.

**2.5.** No setor de saúde, detectou-se que o Município obteve nota equivalente a 5,37 no IDSUS - Índice de Desenvolvimento do Sistema Único de Saúde, ficando na posição 2111º, dentre os 5.565 Municípios.

Essa nota indica que os gastos realizados propiciaram à população serviços de saúde de qualidade apenas regular, ao passo que essa referência varia de 1 a 10.

Tendo em conta que os dispêndios na saúde culminaram com uma aplicação bem acima do mínimo estabelecido, quase 25% de suas receitas de impostos, recomendação para que aprimore as políticas públicas na saúde é medida que se impõe, pois a utilização de recursos públicos deve ser diretamente proporcional aos efeitos causados pelas políticas adotadas.

**2.6.** No tópico “outras despesas”, destaca-se a realização de gastos com gratificação de representação, desprovidos de amparo legal, matéria que está sendo tratada nos autos do TC-800004/451/11.

**2.7.** No capítulo “licitações”, os defeitos anotados no item C.1.1 do relatório de fiscalização, relativos à Tomada de Preços nº 11/2011, deverão ser analisados com maior profundidade em **autos próprios**.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



Quanto às Dispensas de Licitação nºs. 01/2011 (processo nº 05/2011) e 21/2011 (processo nº 154/2011), já tramitam em processos autônomos: TCs. 1416/006/12 e 1451/006/12.

Ainda nesse item, detectou-se a realização de uma série de despesas sem licitações, listadas no item C.1 do relatório de fiscalização, destacando-se aquelas que envolveram gastos de materiais hospitalares, a favor da empresa “Jomed Comercial Hospitalar Ltda.”, no montante liquidado de R\$ 251.387,61, e de medicamentos e mais materiais hospitalares a favor da empresa “Comercial Cirúrgica Rioclarense Ltda.”, que totalizaram R\$ 216.555,11.

Outrossim, algumas das despesas listadas não contaram com prévio empenho.

Dessa forma, todas as despesas relacionadas às fls. 65/66 dos autos, referentes ao item C.1.2 do relatório de fiscalização, deverão ser tratadas em **autos apartados**.

**2.8.** No item “contratos”, o Ajuste firmado para cuidar da operação de transbordo, transporte e destinação final de resíduos sólidos, que se mostrou bastante oneroso para o Município, com evidências de prejuízos aos cofres públicos, é objeto de apreciação nos autos do TC-1415/006/12.

**2.9.** Na área de pessoal, consignou-se que o Município não dispõe de legislação que defina as atribuições dos servidores que os ocupam.

O fato impossibilita estabelecer seguro conceito de valor sobre a correta caracterização dos cargos providos em comissão e, sendo assim, devem ser encaminhadas recomendações para adoção das providências necessárias a eliminar a impropriedade, estabelecendo-se as atribuições dos cargos em comissão, inclusive com readequação do quadro de pessoal, em observância ao que prescreve a Constituição Federal, de forma que tais cargos só devem ser utilizados nos casos estabelecidos no seu artigo 37, inciso V, para o desempenho das funções de assessoramento, chefia e direção.

De qualquer maneira, ofício deve ser encaminhado ao Ministério Público Estadual, noticiando a impropriedade.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



**2.10.** Quanto aos apontamentos remanescentes, podem ser relevados, sem prejuízo de recomendar à Origem que evite a reedição daqueles anotados nos itens: “dívida ativa”; “saúde”; “ordem cronológica de pagamentos”; “tesouraria”; “fidedignidade dos dados informados ao sistema Audeesp”; “análise do cumprimento das exigências legais”, e “cumprimento das recomendações e Instruções do Tribunal”.

**2.11.** Diante do exposto, no mesmo sentido das manifestações unânimes dos Órgãos Técnicos e Opinativos, **VOTO no sentido da emissão de Parecer DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE BEBEDOURO, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao órgão de origem, recomendando-lhe que:

- envie esforços na obtenção de superávit orçamentário nos próximos exercícios, para neutralização do déficit financeiro verificado;
- regularize as demais falhas consignadas no setor de planejamento;
- aprimore as políticas de saúde, objetivando melhorar o índice do IDSUS;
- atente com rigor ao regramento da Lei de Licitações e Contratos;
- promova estudos, por meio do setor responsável de compras, visando ampliar, ao máximo, a abrangência de aquisição de bens e serviços, mediante certame licitatório;
- adote providências para estabelecer as atribuições dos cargos em comissão, inclusive readequando o quadro de pessoal, em observância ao que prescreve a Constituição Federal, de forma que tais cargos sejam utilizados apenas nos casos estabelecidos no seu artigo 37, inciso V, para o desempenho das funções de assessoramento, chefia e direção;
- implemente efetivamente ações voltadas ao saneamento das falhas anotadas nos tópicos “dívida ativa”; “saúde”; “ordem cronológica de pagamentos”; “tesouraria”; “fidedignidade dos dados informados ao sistema Audeesp”; “análise do



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



cumprimento das exigências legais”, e “cumprimento das recomendações e Instruções do Tribunal”.

Deverá constar, ainda, do ofício, recomendação para que, no setor de educação, a Origem busque atingir a meta do Ideb para os alunos dos anos finais do ensino fundamental.

Proponho a formação de **autos apartados** para tratar das despesas sem licitações, relacionadas no item C.1.2 do relatório de fiscalização, bem como de **autos próprios** para análise da Tomada de Preços nº 11/2011.

Oficie-se ao Ministério Público Estadual, noticiando a impropriedade verificada no quadro de pessoal, consistente na ausência de lei que defina as atribuições dos cargos em comissão. Deverão acompanhar o ofício cópias de fls. 19, 76/77 e 84/89 dos autos e fls. 1594/1622 dos anexos VIII e IX, além do relatório e voto.

**DIMAS EDUARDO RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**