

CONSELHEIRA CRISTIANA DE CASTRO MORAES

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 24.07.12

ITEM Nº 070

TC-002699/026/10

Prefeitura Municipal: Oriente.**Exercício:** 2010.**Prefeito(s):** Antônio Aparecido Mórís.**Acompanha(m):** TC-002699/126/10 e Expediente(s): TC-000210/002/11.**Fiscalizada por:** UR-4 - DSF-II.**Fiscalização atual:** UR-4 - DSF-II.

- Aplicação total no ensino:	25,51%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	83,15%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	17,01%
- Gastos com pessoal:	34,02%
- Déficit da execução orçamentária:	2,54% - (R\$ 238.895,37)
- Transferência financeira para a Câmara:	3,84%
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	irregular

Senhor Presidente, Senhor Conselheiro

Em exame as contas anuais do exercício de 2010 da Prefeitura Municipal de ORIENTE cuja fiscalização "in loco" esteve a cargo da Unidade Regional de Marília – UR/4.

No relatório de fls. 11/77, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

ITEM A.1- PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Incompatibilidade entre as Metas Fiscais previstas na LDO e LOA.
- LOA contém autorização para abertura de créditos suplementares em percentual de até 100%, em reincidência.
- Intercâmbio entre elementos de uma mesma categoria de programação sem autorização legislativa, em reincidência.

SUBITEM A.1.2- ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL

- ÁREA DE SAÚDE: Taxas insatisfatórias, em sua maioria, visto que superiores (piores) aos parâmetros da Região e do Estado.

- IPRS: Perda de posições na maioria dos quesitos/índices.

ITEM A.2- AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

- Não atingimento da totalidade das metas dos programas e das ações priorizadas na LOA.

SUBITEM B.1- ANÁLISE DE BALANÇOS

- RESULTADO GERAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: Apurado déficit de 2,63%.
- SALDO DO EXERCÍCIO X SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR: Incoerência nas movimentações demonstradas no balanço financeiro.

SUBITEM B.1.5- DÍVIDA ATIVA

- RESUMO GERAL: Ocorrência de prescrição, em reincidência.

SUBITEM B.1.9- FIDEDIGNIDADE DOS DADOS CONTÁBEIS

- FIDEDIGNIDADE DOS DADOS CONTÁBEIS – BALANÇO ORÇAMENTÁRIO: Divergências entre os dados informados pela origem e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no Sistema AUDESP.
- FIDEDIGNIDADE DOS DADOS CONTÁBEIS – BALANÇO FINANCEIRO: Divergências entre os dados informados pela origem e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no Sistema AUDESP.
- FIDEDIGNIDADE DOS DADOS CONTÁBEIS – BALANÇO PATRIMONIAL: Divergências entre os dados informados pela origem e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no Sistema AUDESP.
- FIDEDIGNIDADE DOS DADOS CONTÁBEIS – DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS: Divergências entre os dados informados pela origem e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no Sistema AUDESP.

SUBITEM B.2.3- ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- Descumprimento à cronologia das exigibilidades.

ITEM B.3- APLICAÇÃO DOS RECURSOS VINCULADOS

SUBITEM B.3.1- ENSINO

- AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO E RESPECTIVOS COMENTÁRIOS: Restos a pagar não quitados até 31/01/2011; Inclusão, no cálculo da aplicação, de despesas não amparadas pelo art. 70 da LDB, em reincidência;
- OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO LOCAL: Ausência de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, em reincidência.

SUBITEM B.3.2- SAÚDE

- AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO E RESPECTIVOS COMENTÁRIOS: Não quitação de restos a pagar até 31/01/2011;
- OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA SAÚDE MUNICIPAL: A movimentação das contas bancárias do Fundo Municipal de Saúde não é feita pelo responsável pela pasta, em reincidência.

SUBITEM B.3.3- DEMAIS RECURSOS VINCULADOS

- ROYALTIES – a) para os Royalties do Petróleo, Xisto Betuminoso e do Gás Natural: Movimentação da receita em conta não vinculada, em reincidência.

ITEM B.4- PRECATÓRIOS

- REGIME ORDINÁRIO: Descumprimento à jurisprudência desta E. Corte de Contas, em reincidência;
- MOVIMENTAÇÃO REGISTRADA NO PASSIVO DE CURTO E LONGO PRAZO: Não contabilização dos precatórios no Balanço Patrimonial, em reincidência.

ITEM B.5- OUTRAS DESPESAS

- Subitem B.5.3.1- DESPESAS COM ADIANTAMENTOS: Adiantamento concedido a agente político, ausência de relatório pormenorizado, gastos excessivos e sem justificativas, em reincidência.

ITEM B.6- TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

Subitem B.6.1- TESOURARIA: Manutenção de recursos financeiros em instituições financeiras não oficiais, em reincidência.

Subitem B.6.2- ALMOXARIFADO: Divergência entre a quantidade registrada e a existente no estoque, em reincidência.

Subitem B.6.3- BENS PATRIMONIAIS: Controle insatisfatório, em reincidência.

ITEM C.1- FORMALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E CONTRATOS

- FALHAS DE INSTRUÇÃO: Não atendimento a dispositivos da Lei Federal nº. 8.666/93, e alterações, em reincidência.

PERSPECTIVA D- EXECUÇÃO INDIRETA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

- EXAMINADOS “IN LOCO”: Execução dos Programas Saúde da Família e Agentes Comunitários por entidade beneficiária de subvenção com configuração de mera terceirização de mão de obra, em reincidência.

PERSPECTIVA E- TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS

- ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS: Não divulgação das peças de planejamento, demonstrações contábeis e demais informações pertinentes na página eletrônica do Município, em reincidência.

ITEM E.3- PESSOAL

- QUADRO DE PESSOAL: Contratações por tempo determinado de forma ilegal.

- CONTRATAÇÕES DIRETAS: Prestação de serviços sem a devida formalização, em reincidência;

- CARGOS EM COMISSÃO: Admissão excessiva de servidores em comissão, sem previsão, na legislação local, quanto aos limites e demais regulamentações da matéria.

ITEM E.4- DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

- EXPEDIENTE TC- 000.210/002/11: Ocorrência de procedência parcial de denúncia formulada.

ITEM E.5- ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- Descumprimento às Instruções e não atendimento às recomendações proferidas, em reincidência.

Realço a anotação da inspeção de que o Executivo superou a aplicação mínima constitucional no ensino geral – 25,51%; também, que aplicou montante equivalente a 99,27% dos recursos do FUNDEB do período; e, ainda, que destinou 83,15% desse Fundo na valorização do magistério.

A inspeção registrou que o Município utilizou-se de toda a verba recebida do FUNDEB, cumprindo assim o art. 21, da Lei 11494/07.

Os investimentos na saúde também superaram ao mínimo constitucional, alcançando 17,01% do valor da receita e transferências de impostos.

Verifica-se que a arrecadação da receita foi bastante inferior à prevista na Lei Orçamentária, determinando déficit na ordem de R\$ 945.368,06, equivalente a 9,42%.

Essa situação forçou a necessidade de ser implementada uma economia orçamentária, para evitar-se um desequilíbrio fiscal acentuado; e, ao final do período, verificou-se que o resultado da execução orçamentária apresentou ligeiro déficit

de R\$ 238.895,37, demonstrando que os gastos foram 2,54% superiores à receita do período.

Resultado Geral da Execução Orçamentária:	Receita Arrecadada	9.094.631,94	
	Despesa Executada	9.333.527,31	
	Déficit/Superávit	(238.895,37)	-2,63%
Resultado Geral da Exec. Orçamentária Ajustado/Financeira:	Receita Arrecadada Ajustada	9.414.631,94	
	Despesa Executada Ajustada	9.653.527,31	
	Déficit/Superávit Ajustado	(238.895,37)	-2,54%

Embora esse resultado tenha sido negativo, na verdade foi amplamente amparado pelo saldo financeiro existente; e, inclusive, o Município manteve recursos suficientes para a cobertura da dívida de curto prazo existente.

Nomenclatura	2009	2010
Disponível - A	394.813,87	181.419,59
(+) Inclusões da Fiscalização B	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização C		
Disponível Ajustado - D = A + B - C	394.813,87	181.419,59
Passivo Financeiro E	48.599,67	69.640,37
(+) Inclusões da Fiscalização F	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização G	-	-
Passivo Financeiro Ajustado H = E + F - G	48.599,67	69.640,37
Liquidez Imediata = A / E	8,12	2,61
Liquidez Imediata Ajustada = D / H	8,12	2,61

O quadro demonstra que, para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo, a Municipalidade detinha R\$ 2,61 para pagamento dessas obrigações.

A inspeção também anotou que havia saldo suficiente para abater toda a dívida de longo prazo.

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve aumento 15,93% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2009	RCL de 2010	Crescimento
R\$ 8.768.306,61	R\$ 9.657.537,08	10,14%

Assim, o quadro elaborado pela fiscalização indicou equilíbrio fiscal no tocante à administração dos gastos com pessoal, situadas em 34,02% da RCL, também contribuindo para esse resultado a retração no valor nominal desse grupo de despesas.

A transferência de recursos à Câmara atingiu o percentual de 3,84% da receita do exercício anterior; e, portanto, conformando-se ao limite imposto pela Constituição Federal/88.

Valor utilizado pela Câmara (<i>repassa menos devolução</i>)		291.060,07
Despesas com inativos		
Subtotal		291.060,07
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2009	7.575.747,31
Percentual resultante		3,84%

Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 1886/08; e, segundo anotado pela inspeção, não houve pagamentos em excesso.

O recolhimento dos encargos sociais se mostrou formalmente em ordem.

A inspeção registrou que o Município possuía saldo de dívida com precatórios constituído de requisitórios de baixa monta do exercício de 2009 (R\$ 17.106,43); além de parcelas, decorrentes de acordo firmado com a Empresa Jornalística Jornal da Manhã Ltda., referentes ao Mapa de 2008 (R\$ 5.161,14); somando-se, ainda, o Mapa Orçamentário de 2010, no valor de R\$ 15.859,32.

Os valores pagos no período corresponderam, tão somente, ao saldo do parcelamento em destaque.

Saldo Anterior de Precatórios:	22.267,57	
Precatórios Parcelados com vencimento no exercício:		
Mapas/Ofícios apresentados no exercício anterior:	15.859,32	
Requisitórios de baixa monta incidentes no exercício:	22.267,57	
Total de débitos para o exercício:	38.126,89	
Valor depositado em conta vinculada (ou pago diretamente no processo):	5.161,14	
Saldo a Pagar:	32.965,75	
Montante previsto em Lei Orçamentária:	200.000,00	525%
Saldo de Precatórios para o exercício seguinte:	32.965,75	

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1 TC-2699/126/10 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Também subsidiou o exame das contas Expediente TC-210/002/11, firmado pelo munícipe Sr. José Ferreira da Silva, a respeito de eventuais irregularidades ocorridas no âmbito da Municipalidade, destacando, genericamente, temas afetas à fiscalização, a exemplo de dispensa de licitação, nepotismo, notas fiscais frias, superfaturamento e falta de publicação de informações orçamentárias e financeiras em página eletrônica.

Procedeu-se a notificação do Responsável pelos demonstrativos, o qual apresentou suas justificativas (fls. 86/106 e documentos que acompanham).

Em síntese, justificando autorização contida na LOA para sua alteração, anotou que os mecanismos legais que permitem melhor conduzir os rumos das

aplicações das verbas não podem e/ou não devem permanecer engessados, nem tão pouco serem reféns daquilo que preteritamente se estabeleceu, em face da dinâmica das ações governamentais e humanas; e, desse modo, disse que o Município entende que o limite autorizado para anulação das dotações orçamentárias não infringe nenhum dispositivo constitucional ou norma prevista no direito financeiro.

Afirmou que não tem medido esforços no que tange ao setor da saúde, haja vista o percentual de recursos aplicados; ademais, que a Administração reavaliará as políticas públicas adotadas, também na área da educação e promoção social, para evolução do nível do IDH.

A respeito dos demonstrativos contábeis, lembrou da capacidade de pagamento do Município, o qual se mostrou satisfatório.

Anotou que procedeu efetivas campanhas arrecadatórias, para que os contribuintes inadimplentes pudessem efetuar seus recolhimentos; e, quanto à dívida prescrita, afirmou que restaram infrutíferas todas as tentativas em recuperar os valores, mesmo com incentivos legais instituídos e, feita a análise dos custos das execuções, mostraram-se inviáveis em face dos baixos valores individuais.

Considerou, mediante quadro demonstrativo, que não houve afronta à ordem cronológica de pagamentos.

Consignou que restaram pagos os restos a pagar não quitados do ensino, entre a data de 01.02.11 até a fiscalização – 15.06.11, entendendo superado o apontamento; ademais, em que pese as glosas destacadas, lembrou que a aplicação no setor alcançou 25,81%.

No controle da gestão dos recursos da saúde, anotou que adotará providências necessárias ao cumprimento da Lei 8080/90.

Também, que foram determinadas providências para atender o regramento da utilização dos recursos dos royalties.

Afirmou que o Município vem cumprindo os pagamentos de precatórios determinados, nos limites suportáveis ao fluxo de caixa dos recebíveis, pois impossível seria liquidar tudo a seu tempo.

Disse que, no que se refere aos adiantamentos, que procede à estrita observância à Lei 1314/94; também, que considera idônea a entrega de numerário a Agente Político.

Esclareceu que o Município possui duas agências bancárias, a saber Banco do Brasil e Banco Bradesco, ficando naquela a maioria dos recursos públicos, servindo a instituição privada para recolhimento de tributos; contudo, que a Administração está providenciando a transferência dos valores para a instituição oficial.

Igualmente, consignou que já foram determinadas providências para correção dos controles do almoxarifado e patrimônio.

Defendeu a regularidade dos procedimentos licitatórios; e, que vem estudando a possibilidade estabelecer os serviços de saúde por meio do pessoal do seu próprio quadro.

Informou que a publicação das peças fiscais são feitas por afixação.

Quanto ao pessoal, considerou correta a contratação por prazo determinado, uma vez que o quadro de professores é inferior ao necessário; também, que não houve nenhuma ofensa à legalidade a respeito do rol de prestadores de serviços apresentados pela fiscalização; e, que não há nenhuma legislação dispendo sobre o número de cargos dispostos para preenchimento direto, por comissão.

E, sobre o Expediente que subsidiou o exame das contas, em seu entender, está desprovido de materialidade fática, com conteúdo vazio e improcedente, a exemplo de que não houve qualquer burla na contratação de autônomos.

Finalmente, anotou que o envio extemporâneo de informações a esta E.Corte foi excepcional, sem nenhuma intenção de provocar atrasos ou gerar falta de entrega documental; e, quanto às recomendações, após tomar conhecimento das irregularidades apontadas, os Órgãos e departamentos foram instruídos para tomarem ciência para regularização.

Em seguida, a Assessoria Técnica, no que diz respeito aos aspectos orçamentários e financeiros, destacou o fato de que a LOA autorizou o Executivo à abertura de créditos adicionais até o limite de 100% da despesa total fixada, disso utilizando-se de 47,91%, em situação capaz de provocar grande alteração do plano inicial, deformando os anseios da população, os quais foram definidos por meio de audiência pública.

Prosseguiu a ATJ anotando que as justificativas referentes ao déficit orçamentário podem ser aceitas, pois havia superávit financeiro vindo do exercício anterior para suportá-lo; e, em relação à autorização na LOA para abertura de créditos adicionais, bem como as alterações por meio de decreto e a falha na escrituração do passivo judicial podem ser objeto de recomendações.

Contudo, opinou que, em relação à ausência de pagamento dos requisitórios de pequeno valor, há mácula nas contas, tendo em vista o não atendimento ao art. 100, § 3º da CF/88, atualizado pela EC 62/09; também, agravando a situação, anotou que as incoerências nas movimentações do balanço financeiro e a ausência de fidedignidade das peças contábeis, sem demonstração de regularização das ocorrências (fls. 210/212).

As demais opiniões que se seguiram, incluindo a i. Chefia de ATJ, também inclinaram-se pela emissão de parecer desfavorável (fls. 213/218).

A SDG destacou que a Prefeitura pagou apenas o montante de R\$ 5.161,14, diretamente ao credor, não quitando o Mapa Orçamentário do exercício

(R\$ 15.859,32); e, ademais, deixou de pagar requisitórios de baixa monta, desatendendo ao § 3º, do art. 100, da CF/88, um dos motivos determinantes para a reprovação das contas.

Ademais, a SDG registrou que a Origem é reincidente em situações relacionadas aos royalties (TC-1836/026/08 e TC-301/026/09) e à autorização para abertura de créditos até o limite de 100% do orçamento (TC-301/026/09), contribuindo para o parecer desfavorável em 2009¹.

Nesse sentido, a SDG posicionou-se pela emissão de parecer prévio desfavorável às contas (fls. 219/221).

É o relatório.

GCCCM/25

¹ **TC-301/026/09 - PM Oriente - contas do exercício de 2009 - Relator Conselheiro Robson Marinho - E. Segunda Câmara em Sessão de 23.08.11 - Trânsito em julgado em 14.10.11**

As contas também estão comprometidas em razão da falta de planejamento da gestão pública. Isso porque o Município transformou o orçamento em mera peça de ficção.

O Legislativo autorizou o Executivo a abrir créditos adicionais no valor correspondente a 100% do valor do orçamento.

O Prefeito, por sua vez, promoveu a abertura de créditos no valor correspondente a 65,95% da despesa inicial, afrontando princípio basilar contido no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Demais disso também houve o intercâmbio entre elementos de uma mesma categoria de programação sem autorização legislativa e por meio de decreto.

Age como reforço à reprovação das contas a questão alusiva aos royalties.

O município arrecadou a tal título o valor de R\$ 42.956,49, todavia, não movimentou aludida receita em conta vinculada e tampouco comprovou sua utilização em finalidade específica. Essas irregularidades ficaram bem caracterizadas no laudo de fiscalização e a falta de interesse do responsável em esclarecê-las pressupõe que entendeu corretas as considerações então expostas.

(...)

Por tudo isso, voto pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas prestadas pela Prefeitura Municipal de Oriente, relativas ao exercício de 2009.

VOTO

I) Verifico que a administração financeira de ORIENTE superou o índice mínimo de aplicação de recursos na educação geral, uma vez que investiu 25,51% do montante da arrecadação e transferência de impostos no exercício de 2010.

Também procedeu a adequada aplicação de recursos na valorização do Magistério, investindo 83,15% dos recursos do FUNDEB.

Ainda quanto ao FUNDEB, excedeu a meta estabelecida pela lei 11494/07 para os investimentos dentro do próprio exercício, uma vez que atingiu 99,25%; e, conforme anotado pela inspeção, utilizou-se de todo o valor recebido, cumprindo o art. 21, da Lei 11494/07.

Também foi cumprido o índice mínimo na aplicação de recursos na saúde, uma vez que foram aplicados 17,01% das receitas provenientes da arrecadação e transferência de impostos.

Os gastos com pessoal situaram-se dentro do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O resultado da execução orçamentária, no que diz respeito à entrada e saída de recursos, foi equilibrado, uma vez que o déficit do período foi totalmente amparado pelo saldo financeiro do exercício anterior.

As transferências financeiras ao Legislativo observaram o limite constitucional disposto à faixa populacional que se encontra o Município.

A respeito dos encargos sociais foi registrado que os recolhimentos encontram-se formalmente em ordem.

E, ainda desse grupo, foi observada a regularidade na remuneração dos Agentes Políticos, uma vez que os pagamentos não extrapolaram ao fixado.

II) Contudo, a despeito dessas considerações positivas sobre alguns dos principais pontos analisados por esta E.Corte, há ainda outros aspectos da Gestão, que merecem mais atenção pelo Executivo, comportando recomendações, em face da insuficiência dos esclarecimentos ofertados ou da necessidade de comprovação local.

Primeiro, sobre os índices de desempenho operacional, deve ser lembrado que a Lei Fiscal determinou à LDO que estabeleça normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos².

² **Lei Complementar 101/00**

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e:

I - disporá também sobre:

(...)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

Nesse sentido, guarda importância a avaliação dos índices operacionais alcançados, de modo que orientem a formulação de políticas públicas com efeitos positivos, direcionando os investimentos no orçamento anual, especialmente no que tange aos setores constitucionalmente protegidos – a saber, a educação e a saúde.

No caso, a despeito de que não foram fornecidas as informações pertinentes ao desempenho medido pelo IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica³, observo dos dados colhidos junto ao SIAPNET⁴, que embora a população do Município na faixa etária entre “0 e 14 anos” seja de 2.251 indivíduos (fonte: IBGE), a rede municipal não oferece vagas em creches, possui 133 alunos matriculados na pré-escola e 93 no ensino fundamental.

Sendo assim, com matrículas que alcançam 226 (133 + 93) alunos, ainda que somadas à população estudantil junto à rede estadual (680 matrículas), há forte sugestão de que a oferta de vagas seja muito inferior às necessidades locais [2251 – 906 (226 + 680) = 1345].

Vale realçar que a inspeção consignou a alocação de despesas no setor (R\$ 130.104,49), as quais, na verdade, não contribuem para o desenvolvimento do ensino, motivando a sua exclusão.

Agrega-se à questão a falta de implantação do Plano de Carreira dos Profissionais do Magistério, razão pela qual a Administração deve cumprir a legislação periférica que cerca a gestão dos recursos vinculados ao ensino.

Registro que o Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS anotou decréscimo da posição do Município nos quesitos escolaridade e longevidade, este ligado à área da saúde.

Aliás, no que diz respeito à saúde, o quadro elaborado pela inspeção registrou que o Município possui desempenho negativo na comparação das demais comunas de sua Região de Governo em todos os quesitos avaliados.

³ Relatório de inspeção – fl. 16

	Anos iniciais do Ensino Fundamental				Anos finais do Ensino Fundamental			
	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
Redes:	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009
Municipal Brasil	4,0	4,4	3,5	3,8	3,4	3,6	3,1	3,3
Privada Brasil	6,0	6,4	6,0	6,3	5,8	5,9	5,8	6,0
Estadual São Paulo	4,7	5,4	4,6	4,9	4,0	4,3	3,8	4,0
Estadual Município	4,2	5,5	4,4	4,7	4,5	4,5	4,8	4,9
Município	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND

⁴ <http://siapnet.tce.sp.gov.br/>

	Educação Infantil				Curso Supletivo			
	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Educação Especial	1º Grau	2º Grau
Municipal	0	<u>133</u>	<u>93</u>	0	0	0	0	0
Estadual	0	0	680	284	0	15	0	19
Particular	0	0	0	0	0	0	0	0
União	0	0	0	0	0	0	0	0
Filantropica	0	0	0	0	0	0	0	0

Ademais, ainda sobre o setor, a inspeção consignou que, consoante já recomendado por esta E.Corte nas contas de 2007 (TC-2307/026/07), 2008 (TC-1836/026/08) e 2009 (TC-301/026/09), a movimentação financeira não é efetuada pelo Chefe da Pasta, em desacordo com o disposto na Lei 8080/90.

Sendo assim, em que pese a Municipalidade ter atingido formalmente as metas constitucionais de aplicação dos recursos vinculados à educação e à saúde, o fato é que os indicadores sociais apontam a necessidade de revisão das políticas públicas desenvolvidas nessas áreas.

Também é relevante a anotação da inspeção no tocante à falta de fidedignidade dos dados contábeis, ante às divergências entre os dados informados e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no Sistema AUDESP.

Nesse sentido, a Municipalidade deverá rever seus registros, a fim de que as peças e informações sejam confiáveis, refletindo a real situação orçamentária e financeira da Origem, bem como, para que criem dificuldades no exercício do controle externo.

A inspeção consignou que a Municipalidade não tem movimentado os recursos repassados por conta dos *royalties* (petróleo, xisto betuminoso e gás natural), situação recorrente, inclusive, que reforçou os motivos para rejeição das contas do exercício anterior.

A recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa situou-se em 20,84% do total inscrito.

Ademais, vale registrar que a prescrição dos créditos atingiu R\$ 70.469,97; e, em que pesem as justificativas ofertadas, a falta de efetiva cobrança configura renúncia de receita, incompatível com a gestão fiscal responsável, porque não foram demonstrados estudos no sentido de que os custos de execução seriam superiores ao seu recebimento⁵.

Desse modo, o setor merece maior atenção, para que o baixo índice de recebimento e a prescrição dos créditos não sejam motivos para desequilíbrio fiscal e, menos ainda, de estímulo à inadimplência.

⁵ LC 101/00

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Aliás, a Administração deverá efetuar amplo levantamento sobre os registros contábeis, especialmente no que diz respeito aos precatórios, a fim de eliminar eventuais divergências porventura existentes, de modo que as peças sejam confiáveis e reflitam a realidade orçamentária e financeira do Órgão.

Quanto às despesas com adiantamento, a inspeção insurgiu-se em relação à entrega de numerário a Agente Político, bem como em relação ao valor das despesas com alimentação.

Aqui cabe recomendar à Origem para que observe as orientações gerais traçadas por esta E.Corte junto ao Comunicado nº 19/10, que serve de parâmetro para que os Municípios procedam as adequações necessárias à condução desse tipo de despesa⁶; e, igualmente, para que proceda com parcimônia e dentro do princípio da razoabilidade.

A Administração deverá manter as suas disponibilidades em bancos oficiais, sendo permitida à rede bancária privada, apenas o credenciamento para recepção dos tributos, os quais, tão logo recolhidos, devem ser repassados à conta geral do Município.

A Origem deverá aperfeiçoar o controle sobre os bens estocados junto ao almoxarifado, bem como em relação aos bens patrimoniais.

As falhas indicadas na formalização dos certames licitatórios indicam que a Municipalidade deve atender, com maior rigor, os termos da Lei 8666/93.

Registro que o cumprimento do princípio da transparência fiscal não se satisfaz pela afixação das peças, antes, devendo a Municipalidade manter sua divulgação através de página eletrônica⁷, disponível a todos os interessados.

O grupo situações destacadas no setor de pessoal também denota que a Municipalidade precisa rever a situação de seu quadro de servidores.

Primeiro, observa-se que 42% da força de trabalho da Administração está concentrada em cargos investidos em comissão, quando, na verdade, a regra para ingresso no serviço público é o concurso.

⁶ **Comunicado SDG 19/10**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta que, no uso do regime de adiantamento de que tratam os art. 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964, devem os jurisdicionados atentar para os procedimentos determinados na lei local específica e, também, para os que seguem:

1. Autorização bem motivada do ordenador da despesa; no caso de viagens, há de se mostrar, de forma clara e não-genérica, o objetivo da missão oficial e o nome de todos os que dela participarão.
2. O responsável pelo adiantamento deve ser um servidor e, não, um agente político; tudo conforme Deliberação desta Corte (TC-A 42.975/026/08).
3. A despesa será comprovada mediante originais das notas e cupons fiscais; os recibos de serviço de pessoa física devem bem identificar o prestador: nome, endereço, RG, CPF, nº. de inscrição no INSS, nº. de inscrição no ISS.
4. A comprovação de dispêndios com viagem também requer relatório objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados.
5. Em obediência aos constitucionais princípios da economicidade e legitimidade, os gastos devem primar pela modicidade.
6. Não devem ser aceitos documentos alterados, rasurados, emendados ou com outros artifícios quem venham a prejudicar sua clareza.
7. O sistema de Controle Interno deve emitir parecer sobre a regularidade da prestação de contas.

⁷ **LC 101/00**

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

(...)

É evidente que a situação não é razoável, ainda que amparada por norma local, pois prejudica a necessária especialização e profissionalização dos quadros da Administração, haja vista o caráter de eventualidade que guardam esses cargos.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Efetivos	300	300	108	108	192	192
Em comissão	51	54	44	46	7	8
Total	351	354	152	154	199	200
Temporários	2009		2010		Em 31/12 de 2010	
Nº de contratados			2		2	

Também foram destacadas situações de contratação direta de pessoal, como autônomos ou empresários individuais⁸, quando há forte inclinação para a figura do “trabalhador”, definida nos termos do art. 3º da CLT (subordinação, continuidade e contraprestação).

Essas situações devem ser revistas, em favor da admissão ao quadro de pessoal por meio de concurso público, devendo a inspeção ficar atenta à soma dessas despesas para fins de análise do cumprimento dos índices definidos na Lei Fiscal.

E, no mais, a Origem necessita atender às recomendações e às Instruções desta E.Corte, notadamente quanto à entrega de documentos e informações ao Sistema AUDESP.

Evidentemente que esse grupo de falhas deve, *por hora*, ser relevado ao campo das recomendações para correção, o que deverá ser observado em próxima inspeção.

Quanto à aquisição de medicamentos, no total de R\$ 179.056,02, sem a realização de prévio certame, a matéria merece análise mais detida, em **autos apartados**.

III) Agora, do exame das contas, passo à análise das máculas suficientes para sua rejeição.

Refiro-me aos itens “planejamento das políticas públicas” e “precatórios”.

a) Quanto ao primeiro ponto, estabeleceu-se a possibilidade de abertura de créditos adicionais até o limite de 100% da despesa; e, no caso concreto, a inspeção registrou que a suplementação atingiu 47,91% da receita prevista.

A situação se assemelha à encontrada nas contas de 2009, a qual motivou a emissão do parecer prévio desfavorável pela E. Segunda Câmara.

⁸ Vigia, fisioterapeuta, pedreiro, jardineiro, engenheira, varredor de ruas, topógrafo, pedreiro, pintor, costureira, nutricionista, professora de educação física, transportador de galhos, fisioterapeuta, cozinheira, serviços de computação, soldador, monitora de informática e serviços de computação.

É preciso registrar que, ao contrário do teor contido nas justificativas apresentadas, o percentual estabelecido previamente para a alteração do plano orçamentário deve ser razoável, aqui tomando por parâmetro a estimativa da inflação para o período.

Digo isso porque o Orçamento é peça chave à gestão responsável, na medida em que seja fruto de aprovação na Câmara, sob a observação popular⁹, a respeito das necessidades e objetivos projetados para o período.

Ademais, a possibilidade de prévia alteração do orçamento por ato do Executivo é situação que, conforme o caso concreto, foi capaz de distorcer todo o planejamento e harmonia estabelecidos inicialmente junto aos demais programas, a saber na LDO e no PPA.

Isso explica a falta de observância aos programas e às ações priorizadas na LOA, bem como, as dificuldades destacadas nos indicadores de resultado operacional.

Consigno que se proíbem as transposições, remanejamentos e transferências, institutos a teor do art. 167, VI da CF/88, feitos à revelia de lei específica.

Ou seja, a LOA não pode autorizar, de forma genérica, a alteração de valores estabelecidos de um órgão/programa a outro órgão/programa de trabalho, porque devem ser amplamente sopesadas as suas implicações.

Assim, ficou evidente o descumprimento do princípio do planejamento fiscal, consoante determinação na LRF¹⁰.

b) Sobre os precatórios, relembro que o Município possuía saldo de dívida constituída de requisitórios de baixa monta (R\$ 22.267,57) dos exercícios de 2008 e 2009, somados ao Mapa Orçamentário/Ofícios de 2010 (R\$ 15.859,32).

Assim, até a decisão proferida nos autos do TC-1974/026/08 (TC-1974/026/08 - Contas do exercício de 2008 - Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini - E.Tribunal Pleno em 23.03.11 - Pedido de Reexame - Conhecido e Provido), havia um entendimento majoritário nesta E.Corte de que o

⁹LC 101/00

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

¹⁰ LC 101/00

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

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

tratamento que deveria ser dado aos precatórios, a fim de conformar harmonicamente os princípios constitucionais incidentes, em especial a reserva do possível e o respeito à determinação judicial, no sentido de que os Municípios deveriam atentar ao pagamento do Mapa do período, somado à décima parte do estoque da dívida então existente.

A partir daquela decisão, passou-se à inteligência de que,

“...a EC nº 62/09 possibilitou que toda a dívida então existente, excetuados os créditos de pequena monta e os de natureza alimentícia de titulares sexagenários¹¹, poderia ser paga pelo regime especial, vigente a partir de então.

Portanto, se a Constituição Federal agora oferece a oportunidade ao Município para quitar essa dívida em condições mais vantajosas, não há como insistir em desabonar a falta de pagamento no período examinado¹².

Deste modo, aplica-se a EC nº62/09 – podendo ser pagos pelo regime especial, toda a dívida então existente, até a data de sua edição (09.12.09)¹³; excetuam-se os créditos de pequena monta, os de natureza alimentícia de titulares sexagenários.

Também excetuam-se do regime especial os Mapas/Ofícios do exercício de 2010, porquanto apresentados até 01º.07.09, ficando obrigada a Administração ao seu pagamento até o final do exercício seguinte¹⁴ - não enquadrando-se na situação de inadimplência à época da edição da Emenda Constitucional.

¹¹ **CF/88**

Art. 100. (...)

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

¹² Processo TC-144/026/09 – PM Potirendaba – Relator Fulvio Julião Biazzi – E. Tribunal Pleno em Sessão de 31.08.11. Pedido de Reexame. Conhecido e provido.

¹³ **EC nº 62/09**

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 97:

"Art. 97. Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional.

¹⁴ **CF/88**

"Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo.

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

§ 4º Para os fins do disposto no § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social.

Sendo assim, a Municipalidade deveria ter quitado, além do valor referente ao acordo firmado (R\$ 5.161,14), também o Mapa/Ofício do período (R\$ 15.859,32), somado aos requisitórios de pequena monta ainda pendentes (R\$ 17.106,43), totalizando R\$ 38.126,89; mas, ao contrário, não atendeu ao regramento constitucional incidente sobre o tema, haja vista que quitou apenas R\$ 5.161,14.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **ORIENTE, exercício de 2010**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal a fim de que atenda ao regramento da Lei Fiscal no que diz respeito à orçamentário e execução do planejamento orçamentário; proceda o pagamento da dívida com precatórios; estabeleça um plano orçamentário capaz de ampliar as políticas públicas em favor dos setores constitucionalmente protegidos – educação e saúde, atendendo, ainda, ao regramento próprio a respeito da gestão desses recursos vinculados; elimine eventuais inconsistências junto aos registros contábeis e as informações transmitidas ao Sistema AUDESP; mantenha distinto controle contábil e financeiro a respeito das receitas e despesas decorrentes dos *royalties*; proceda a cobrança de sua dívida ativa, especialmente no que diz respeito aos créditos próximos à prescrição; obedeça ao regramento das despesas pelo regime de adiantamento, observando a parcimônia e razoabilidade dos gastos; mantenha suas disponibilidades financeiras em bancos oficiais; exerça rigoroso controle sobre os bens estocados em almoxarifado e bens patrimoniais; cumpra com rigor os termos da Lei 8666/93 e legislação correlata; obedeça ao princípio da transparência fiscal; reveja a situação de seu quadro de pessoal, especialmente no que diz respeito ao excessivo número de servidores investidos em comissão e contratação direta de autônomos com características de empregados; e, para que cumpra as recomendações e Instruções desta E.Corte.

Determino a abertura de autos próprios visando a instrução da aquisição de medicamentos de forma direta.

Determino o arquivamento do Expediente TC-210/002/11, o qual serviu de subsídio ao exame das contas.

Determino, finalmente, à inspeção, que se certifique do cumprimento das recomendações aqui propostas; e, em especial, verifique a eventual falta de oferta de vagas no sistema público de ensino, consignando a situação em próximos relatórios.