



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 07.05.13

ITEM Nº 037

TC-001063/026/11

Prefeitura Municipal: Alfredo Marcondes.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Celso Pirani Passos.

Acompanha(m): TC-001063/126/11.

Fiscalizada por: UR-5 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-5 - DSF-II.

- Aplicação total no ensino:	27,68%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	62,92%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	18,41%
- Gastos com pessoal:	45,81%
- Déficit da execução orçamentária:	8,02% – R\$ 732.051,95 (amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior de R\$ 708.464,51)
- Transferência financeira para a Câmara:	5,41% (limite 7,00%)
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	em ordem

Em exame as contas anuais do exercício de 2011 da Prefeitura Municipal de ALFREDO MARCONDES cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Presidente Prudente – UR/5.

No relatório de fls. 11/51, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

A.1 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

– A LDO contém autorização para abertura de créditos suplementares em percentual incompatível com a inflação prevista para o exercício.

B.1.1 RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

– Abertura de créditos adicional em percentual superior ao autorizado na LDO. Infringência do disposto no art 167, VI da Constituição Federal.

- Déficit Orçamentário correspondente a 8,02% da receita arrecadada.

- Infringência do artigo 43 da Lei Federal 4320/64.

- Não observância às disposições do artigo 12 da LRF.

B.1.3 – DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- A Prefeitura não possui liquidez frente a seus compromissos de curto prazo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



B.1.4 DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- Contabilização errônea de dívidas junto ao INSS.

B.1.5 FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- Não adoção de providências para a cobrança do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, desatendendo ao capitulado no art. 11 da LRF.
- Contabilização errônea de receita de capital.

B.1.5.1 - Renúncia de receitas

- Falta de retenção de ISSQN e de IRRF.

B.1.6 Dívida Ativa

- Divergências contábeis e inobservância às Normas de contabilização do Sistema Audep e da Portaria STN 664/10.

B.3.1 - ENSINO

- Controle ineficiente das despesas realizadas com recursos recebidos do FUNDEB.

B.3.2 - SAÚDE

- Utilização errônea da fonte de recursos municipal na aplicação de recursos vinculados (transferências Estaduais/Federais).

B.3.2.2.1 Ordenador das despesas da saúde

- Infração do disposto no artigo 32, § 2º da Lei Federal 8080/90.

B.3.3 - DEMAIS RECURSOS VINCULADOS

- Transferência de parte dos recursos da conta bancária vinculada. Atendimento parcial as Recomendações exaradas por esta Corte de Contas.

B.5.1 - ENCARGOS

- condenação subsidiária pelos encargos trabalhistas e previdenciários relativos aos agentes comunitários de saúde, contratados pela Associação Comunitária de Atendimento Social e Assistencial Marcondense (ASCAM) para execução do programa de saúde da família em exercícios anteriores.

B.5.3 - DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE –

- a) Pagamentos de multas de trânsito; b) Despesas com serviços de assessoria e consultoria relacionadas a convênios; c) Serviços de despachante; d) Despesas em regime de adiantamento; e) Despesas sem prévio processamento licitatório; f) contabilização errônea das despesas com publicidade.

B.6.1 TESOURARIA

- Falta de providências no sentido de adequação dos registros contábeis dos saldos existentes na Nossa Caixa – Nosso Banco.

B.6.2 – ALMOXARIFADO

- Falta de controle adequado no almoxarifado da saúde.

B.6.3 – BENS PATRIMONIAIS

- Inobservância do artigo 96 da LF 4320/64, bens sem a devida chapa identificadora.
- Não adoção de procedimentos para a apuração de eventual responsabilidade pela não localização de bens de caráter permanente.
- Falta de certame licitatório em permissões de uso de bens imóveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



B.8 - ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

– Quebra da ordem cronológica de exigibilidades.

C.1 FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

C.1.1 FALHAS DE INSTRUÇÃO

– a) Infringência a diversos dispositivos da Lei 8666/93, falta de compatibilidade do preço pago com o de mercado; b) Inobservância de disposições do artigo 26 da Lei 8666/93.

C.2.2 CONTRATOS EXAMINADOS IN LOCO

– a) irregularidades no termo contratual destinado a prestação de serviços de assessoria e Consultoria Administrativa, financeira, tributária e Contábil; b) Irregularidade no contrato de atualização de software e atendimento técnico; c) Falta de previsão legal no termo contratual para prorrogação da validade inicial, objeto contratual de difícil mensuração dos resultados alcançados.

D.1 ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- Atendimento parcial das disposições do artigo 48 da LRF e descumprimento das atribuições do Controle Interno.

D.2 FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

– Inobservância aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal n. 4.320/64).

D.3.1 QUADRO DE PESSOAL

- D.3.1.1– Transposição de cargos.
- D.3.1.2– Cargos em Comissão sem características de direção, chefia e assessoramento (ar. 37,V, CF). -
D.3.1.3 – Prorrogações de contratos temporários além do prazo permitido pela Legislação Municipal.

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

- Remessa intempestiva de informações ao AUDESP.
- Ausência de remessa do “Cadastro Eletrônico de Obras em Execução” relativo ao 1º e 2º semestres de 2011.
- Descumprimento de recomendações exaradas por esta Corte de Contas.

Realço o anotado pela inspeção de que o Executivo superou a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE) – 27,68%; ainda, que aplicou a totalidade dos recursos do FUNDEB recebidos no período, bem como, tendo destinado 62,92% desse Fundo na valorização do magistério.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS

	Valores (R\$)	
Receitas	8.419.216,15	
Ajustes da fiscalização	-	
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	8.419.216,15	
FUNDEB - RECEITAS		
Retenções	1.550.896,44	
Transferências recebidas	312.644,26	
Receitas de aplicações financeiras	5.833,58	
Ajustes da fiscalização	-	
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.	318.477,84	
FUNDEB - DESPESAS		
Despesas com Magistério	200.385,00	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Magistério (60%)	-	
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo 60%)	200.385,00	62,92%
Demaís Despesas	130.177,57	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Demais Despesas (40%)	-	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo 40%)	118.092,84	37,08%
Total aplicado no FUNDEB	318.477,84	100,00%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		
Educação Básica (exceto FUNDEB)	783.412,05	
(+) FUNDEB Retido	1.550.896,44	
(-) Ganhos de Aplicações Financeiras	1.451,71	
(-) FUNDEB Retido e não Aplicado no Retorno	-	
Aplicação até 31.12.2011 (artigo 212, CF)	2.332.856,78	27,71%
(+) Fundeb: parcela da retenção de	-	
(-) Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2012	60,00	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Recursos Próprios	-	
Aplicação Final na Educação Básica	2.330.135,41	27,68%
Planejamento Atualizado do Ensino		
Receita Prevista Atualizada	6.827.000,00	
Despesa Fixada Atualizada	2.086.849,81	
Índice Apurado	30,57%	

Os investimentos na saúde também superaram ao mínimo constitucional, alcançando 18,41% do valor da receita e transferências de impostos.

SAÚDE	Valores (R\$)	
Receitas de impostos	8.406.334,51	
Ajustes da Fiscalização	-	
Total das Receitas	8.406.334,51	
Total da Despesas empenhadas com Recursos Próprios	2.094.748,97	
Ajustes da Fiscalização	-	
(-) Restos a Pagar não pagos até 31.01.2012	-	
Valor e percentual aplicado em ações e serviços de Saúde	1.547.941,62	18,41%
Planejamento Atualizado da Saúde		
Receita Prevista Atualizada	6.814.000,00	
Despesa Fixada Atualizada	2.102.311,00	
Índice Apurado	30,85%	

Verifica-se que a arrecadação da receita foi muito acima da sua previsão, estabelecendo um superávit de R\$ 2.078.590,54, equivalente a 29,48%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Ocorre, no entanto, que a despesa inicialmente fixada sofreu alterações por meio de créditos adicionais que superaram a arrecadação do período, motivo pelo qual a execução orçamentária demonstrou um déficit de R\$ 732.051,95, equivalente a 8,02%.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	8.117.000,00	9.911.887,17	22,11%	108,57%
Receitas de Capital	220.000,00	768.399,81	249,27%	8,42%
Deduções da Receita	(1.286.200,00)	(1.550.896,44)	20,58%	
Receitas Intraorçamentárias				0,00%
Subtotal das Receitas	7.050.800,00	9.129.390,54		
Outros Ajustes		-		
Total das Receitas	7.050.800,00	9.129.390,54		100,00%
Excesso de Arrecadação		2.078.590,54	29,48%	22,77%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	7.524.729,00	7.494.229,17	-0,41%	76,00%
Despesas de Capital	2.122.955,15	1.972.650,37	-7,08%	20,00%
Reserva de Contingência		-		
Despesas Intraorçamentárias				
Repasse de duodécimos à CM	432.000,00	432.000,00		
(-) Devolução de duodécimos	-	37.437,05		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	-		
Subtotal das Despesas	10.079.684,15	9.861.442,49		
Outros Ajustes		-		
Total das Despesas	-	9.861.442,49		100,00%
Ausência de dotações		9.861.442,49		100,00%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(732.051,95)		8,02%

Contudo, há de ser observado que esse resultado foi, praticamente, todo absorvido pelo saldo financeiro que vinha do exercício anterior.

Resultados	2010	2011	%
Financeiro	708.464,51	(23.587,44)	-103,33%
Econômico	901.303,57	19.815,00	-97,80%
Patrimonial	4.364.997,79	4.384.812,79	0,45%

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve aumento 19,54% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2010	RCL de 2011	Crescimento
8.016.055,45	9.582.699,91	19,54%

Nesse sentido, em que pese o aumento nominal das despesas com pessoal (8,12% = R\$ 4.060.725,88 : R\$ 4.390.309,59), observa-se que a Municipalidade manteve um índice abaixo do limite imposto pela Lei Fiscal (54%), situando-se em 45,81% da RCL.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Período	dez/10	abr/11	ago/11	dez/11
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	4.060.725,88	4.075.722,83	4.165.278,18	4.372.658,08
(+) Inclusões da Fiscalização - B		-	-	17.651,51
(-) Exclusões da Fiscalização - C		-	-	-
Gastos Ajustados - D		4.075.722,83	4.165.278,18	4.390.309,59
RCL - E	8.016.055,45	8.610.891,46	9.122.035,04	9.599.242,91
(+) Inclusões da Fiscalização - F		-	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização - G		-	-	16.543,00
RCL Ajustada - H		8.610.891,46	9.122.035,04	9.582.699,91
% Gasto = A / E	50,66%	47,33%	45,66%	45,55%
% Gasto Ajustado = D / H		47,33%	45,66%	45,81%

A inspeção atestou que a transferência de recursos financeiros à Câmara obedeceu ao limite imposto pela Constituição Federal.

Consta junto aos arquivos desta Corte, no tocante ao relatório de inspeção sobre as contas da Câmara Municipal (TC-2605/026/11), que o montante transferido atingiu 5,41% da receita tributária.

População do Município
Receita Tributária Ampliada do exercício anterior
Valor e percentual máximos permitido para repasses
Total de despesas do exercício

3.891	
7.038.980,04	
492.728,60	7,00%
380.915,29	5,41%

3

Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 2.468/07; a fiscalização anotou ainda, que não foram efetuados pagamentos em excesso.

O recolhimento dos encargos sociais se mostrou formalmente em ordem.

A inspeção consignou, através de quadro sintético, que a Municipalidade procedeu depósitos suficientes ao pagamento da parcela de precatórios do período.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Saldo de precatórios anteriores à EC 62 parcelados:	-	
Precatórios de 2009 e 2010 não pagos:	-	
Mapa de precatórios de 2010 para pagamento em 2011:	75.701,50	
Saldo Total de Precatórios:	75.701,50	
Parcelas de precatórios com vencimento no exercício:		
Precatórios de 2009 e 2010 em atraso:	-	
Mapas/Ofícios apresentados no exercício anterior:	75.701,50	
Requisitórios de baixa monta incidentes no exercício:	20.038,39	
Total de débitos para o exercício:	95.739,89	
Valor depositado em conta vinculada (ou pago diretamente no processo):		95.739,89
Saldo a Pagar:		-
Saldo de Precatórios para o exercício seguinte:	-	

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1
TC-1063/126/11 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Procedeu-se a notificação do Responsável pelos demonstrativos, o qual apresentou suas justificativas, pugnando pela regularidade das contas (fls. 60/83 e documentos que acompanham).

Em síntese, disse que a abertura de créditos suplementares não está ligado apenas ao percentual de inflação, mas, a exemplo, por anulação de dotações, movimentando-se recursos de uma conta a outra, para suprir necessidades; que a LOA autorizava o limite de abertura de créditos até 25% da despesa fixada, entretanto, que já procedeu sua diminuição a 10%.

Ainda sobre o tema, anotou que a LDO autorizou, também, a alteração orçamentária com base em outras fontes de recursos – além das anulações, ou seja, por excesso de arrecadação e superávit financeiro de forma autônoma; e, desse modo, invocou que não há o que se falar em abertura de créditos acima do autorizado em lei.

Realçou que o déficit de execução foi amparado, na quase totalidade, pelo superávit financeiro herdado no exercício anterior.

Afirmou que a falta de liquidez momentânea se deu em face da contabilização de despesas que deveriam ser cobertas por recursos vinculados a convênios, os quais ingressam nos cofres depois de realizada a etapa da obra e sua prestação de contas.

Disse que há apenas um Cartório no Município, cuja movimentação é ínfima; contudo, que já providenciou sua notificação para recolhimento dos tributos devidos; ainda, que o Código Tributário local isenta shows artísticos de ISSQN e, do IRRF havia dispensa pelo limite do valor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Afirmou que já determinou as correções necessárias junto ao setor de dívida ativa; e, no mesmo sentido, na contabilização e movimentação financeira no que se refere ao ensino e saúde.

Admitiu que o ingresso de ações contra o Município se deu, em virtude da contratação de agentes comunitários de saúde através de entidade filantrópica, situação que, segundo informa, já está regularizada.

Anotou que já foram adotadas providências para o ressarcimento das multas de trânsito; que o trabalho para o acompanhamento de convênio demanda especialidade; que as falhas nos adiantamentos são de cunho formal e que não haveria irregularidade na entrega de numerário à Autoridade; que a análise da fiscalização sobre a falta de certame em algumas despesas não se presta a inquinar de irregularidade as contas; e, que já providenciou a contabilização das despesas com publicidade.

Informou que já adotou providências quanto às críticas lançadas no setor de tesouraria, no sentido de adequar os registros contábeis dos saldos existentes na Nossa Caixa Nosso Banco; que os medicamentos adquiridos são retirados pelos próprios beneficiários, razão da falta de controle próprio; e, que já foi determinado o levantamento dos bens municipais.

Argumentou que as despesas inscritas em restos a pagar referem-se a obras em andamento e também despesas de exercício anterior, não havendo pendências de pagamento.

Esforçou-se na indicação de regularidade dos certames impugnados pela fiscalização, especialmente no tocante ao Convite 22/11, para aquisição de ônibus.

Invocou a regularidade na divulgação das peças fiscais junto ao seu sítio eletrônico; e, inclusive, destacou o treinamento de seu pessoal para o cumprimento adequado das informações transmitidas ao Sistema AUDESP.

Disse que houve necessidade momentânea de ajuste de funções em determinados serviços, em razão da exoneração de servidor; que os cargos em comissão encontram amparo legal, preenchendo o liame de confiança e transitoriedade.

E, finalmente, anotou que está aprimorando todos os sistemas de registros e processamento contábil, para que não haja descumprimento de prazo de envio de informações ao Sistema AUDESP; e, que está sanando as irregularidades apontadas nos últimos relatórios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A Assessoria Técnica, no que diz respeito à análise econômico-financeira, não fez destaque negativos aos demonstrativos, anotando que não havia encontrado óbices a serem apontados (fls. 115/116).

Os demais aspectos também foram avaliados pela ATJ, a qual os considerou passíveis de recomendações e, em opinião compartilhada com sua i. Chefia de ATJ, manifestou-se favoravelmente aos demonstrativos (fls. 117/121).

O d. MPC questionou a abertura de créditos adicionais que importaram na alteração do Orçamento, em montante que chegou a 67,10%; ademais, deu destaque ao fato de que esse suplemento orçamentário ultrapassou as balizas legais; também, que, tendo sido o superávit financeiro inteiramente consumido pela abertura de crédito adicionais, ficou evidente que nada restou que pudesse amparar o déficit orçamentário; e, assim, opinando pela emissão de parecer desfavorável sobre as contas, ainda propôs a abertura de autos apartados para análise dos itens C.1.1 e C.2.2 (fls. 122/127).

A SDG, de início, observou que as contas de 2010 (TC-2591/026/10) e 2009 (TC-193/026/09) receberam pareceres favoráveis.

Também, sobre os demonstrativos em apreço, foi observado a execução orçamentária deficitária em 8,02%, parcialmente amparada pelo superávit financeiro do ano anterior, restando, agora, uma dívida remanescente de R\$ 23.587,44.

Ainda, que embora pudesse se esperar do bom gestor fiscal um resultado inverso, ou seja, o superávit orçamentário para que houvesse redução gradual daquele passivo, observou a SDG que a taxa de investimentos cravou 19,67% da RCL.

Mais, que aquele déficit não impactou, em demasia, os futuros orçamentos; e, nesse conjunto, propôs advertência no sentido de que a Origem produza superávits orçamentários, a fim de dirimir o passivo de curta exigibilidade.

E, no que diz respeito à abertura de créditos adicionais em excesso, observou que a Origem alegou amparo na LDO e na LOA, que prescreveram autorização para suplementação de dotações até o limite de 25% para casos de anulação e, para outras fontes de recursos, como excesso de arrecadação e superávit financeiro de forma autônoma, o limite é o que for eventualmente apurado em relação a essas duas fontes.

Nesse sentido, a SDG propôs recomendação à Prefeitura, pois, muito embora a Lei 4320/64 não fixe percentual prévio para a abertura de créditos adicionais, independentemente das fontes de recursos, dita suplementação deve se aproximar da inflação prevista.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Lembrou a SDG, que esta E.Corte, em situações semelhantes, remeteu a falha destacada ao campo das recomendações (TC-349/026/09 e TC-599/026/09); e, após mencionar quadro sintético de cumprimento dos principais índices observados por este Tribunal, opinou pela emissão de parecer favorável às contas (fls. 129/133).

É o relatório.

GCCCM/25



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



GCCCM

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 07.05.13 – ITEM 037

Processo: TC-1063/026/11
Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE ALFREDO MARCONDES
Responsável: Celso Pirani Passos – Prefeito Municipal à época
Período: 01.01 a 31.12.11
Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2011

(Expediente que acompanha: TC-1063/126/11)

VOTO

Os autos do TC–1063/026/11 versam sobre as Contas do Executivo de ALFREDO MARCONDES referentes ao exercício de 2011, cujos indicativos foram os seguintes:

- Aplicação total no ensino:	27,68%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	62,92%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	18,41%
- Gastos com pessoal:	45,81%
- Déficit da execução orçamentária:	8,02% – R\$ 732.051,95 (amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior de R\$ 708.464,51)
- Transferência financeira para a Câmara:	5,41% (limite 7,00%)
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	em ordem

I – Verifica-se, assim, que a administração financeira de ALFREDO MARCONDES, durante o exercício de 2011, deu atendimento aos principais aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E.Corte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE) com recursos próprios (impostos) e, também, na valorização dos profissionais do Magistério com recursos do FUNDEB recebidos no período superaram ao mínimo constitucional.

As receitas do FUNDEB foram integralmente empregadas durante o período.

Ainda quanto às áreas constitucionalmente protegidas, observa-se que foi superada a meta mínima de aplicação de recursos na saúde.

Sobre a execução orçamentária, de fato, ocorreu um déficit acentuado, contudo, em favor da Origem, *praticamente*, foi totalmente amparado pelo resultado financeiro que vinha do exercício anterior, restando déficit em aberto no montante de R\$ 23.587,44.

As transferências financeiras ao Legislativo situaram-se dentro da limitação imposta pela Constituição Federal/88.

O índice de despesas com pessoal comportou-se dentro do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Foi registrado, através de quadro sintético, que a Municipalidade cumpriu o pagamento da parcela de precatórios do período.

Atestada a regularidade formal no recolhimento dos encargos sociais.

E, quanto à remuneração dos Agentes Políticos não foi verificado pagamento em excesso.

Assim, a despeito dessas considerações, pende ainda um grupo de apontamentos, mesmo apresentando menor relevância e insuficiente para a rejeição das contas, que merece maior atenção por parte do Executivo, comportando recomendações desta E. Corte, em face da insuficiência dos esclarecimentos ofertados ou da necessidade de comprovação local.

II – Primeiro, é preciso dizer que a Lei de Responsabilidade Fiscal impôs o necessário planejamento da aplicação dos recursos, estabelecendo que o Orçamento e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, somados ao PPA, devem ser o norte da Administração, no intuito de perseguir as metas antes traçadas pelo próprio Executivo, sob aprovação do Legislativo e controle social, exercido por meio das audiências públicas com a participação popular na sua discussão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Portanto, à exceção dos princípios e regras constitucionais pertinentes, as normas de caráter orçamentário se mostram as mais importantes à Administração Pública, tendo em vista que deverão nortear a obtenção e destinação dos recursos arrecadados em cada exercício.

É nesse planejamento governamental que se encontra a condução das políticas públicas estabelecidas em favor das necessidades da comunidade local.

Ademais, reforço que a transposição de verbas de órgãos/programas somente pode ser feito mediante lei específica¹, exatamente porque há necessidade de uma ampla rediscussão sobre a alocação de valores que antes tinham destino certo.

Nessa quadra, no caso concreto, foi registrado que o orçamento foi subestimado, haja vista que o expressivo excesso de arrecadação chegou a 29,48% (R\$ 2.078.590,54); e, ao contrário do que poderia se esperar, o aumento nominal das despesas autorizadas, foi em patamar muito acima daquele excesso, representando acréscimo de 39,86% (R\$ 7.050.800,00 : R\$ 9.861.442,49) sobre o orçamento original

Primeiro há de fazer sérias ressalvas à peça orçamentária, porque, ao subestimar as receitas em montante tão expressivo, permitiu que houvesse a abertura de créditos adicionais sem o devido controle legislativo; e, além disso, potencializou o risco de não serem atingidas as metas mínimas de aplicação dos recursos na saúde e na educação.

Depois, ao serem abertos créditos adicionais em montante que ultrapassou a receita do período, mesmo tendo utilizado-se da reserva financeira existente, do mesmo modo, considero que a sua aplicação ficou livre do processo legislativo ordinário de discussão junto ao Legislativo e, especialmente, da participação popular junto às assembleias próprias.

Ademais, é natural se admitir que esse aumento representou a potencialização de algumas rubricas orçamentárias em detrimento de outras.

Em outras palavras, praticamente 40% do orçamento não contou com a ampla discussão, própria dessa peça de planejamento, para utilização dos recursos públicos dentro das áreas mais necessárias e esperadas pela comunidade.

Ou seja, é evidente que os créditos adicionais, ainda que tenham contado com autorização legislativa genérica, foram suficientes para descaracterizar totalmente a peça inicialmente elaborada.

¹ **CF/88**
Art. 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 da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Sendo assim, há sugestão de que as situações descritas atentam ao princípio do planejamento imposto pela Lei Fiscal, provocam a perda da necessária harmonia com as demais peças de planejamento – LDO e PPA, além de frustrarem o mecanismo de participação popular na gestão dos recursos públicos.

Ainda sobre o tema, embora seja verdade que o § 9º, do Art. 165, da CF/88², careça de efetiva regulamentação, o fato é que incidem outras regras e princípios sobre o Orçamento, especialmente o da razoabilidade, no sentido de que o estabelecimento de uma peça de planejamento que ao final venha a ser totalmente alterada, além do mencionado prejuízo às expectativas da comunidade local, sobretudo, provoca lesão aos mecanismos de aferição de efetividade nas ações do governo³.

Ao contrário, a Origem deve procurar – não obstante aperfeiçoar os seus planos orçamentários, de modo que atendam às políticas públicas definidas e as demandas da sociedade local, também estabelecer superávits de execução, a fim de eliminar eventuais déficits existentes, bem como, ao pagamento de dívidas, quaisquer que sejam as suas origens.

Aqui, de modo geral, faço lembrar as orientações traçadas por esta E.Corte sobre o tema, consubstanciados no Comunicado SDG nº 29/10⁴, as quais deverão ser observadas, subsidiariamente, pela Origem.

² CF/88

Art. 165. (...)

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;
II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

³ LC 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;

(...)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

(...)

⁴ COMUNICADO SDG nº 29/2010 – DOE 07, 19 e 20/08/10

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

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.
2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.
3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.
4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).
5. Conforme o art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964, a despesa orçamentária será decomposta, no mínimo, até o nível do elemento.
6. Quanto aos precatórios judiciais, o montante das dotações deve conformar-se à opção feita no Decreto que, a modo dos incisos I e II, § 1º, art. 97 do ADCT, tenha sido editado pelo Poder Executivo.
7. Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), há de haver previsão de superávit orçamentário, contendo-se parte da despesa sob a forma de Reserva de Contingência.
8. De igual modo, há de haver Reserva de Contingência para evitar despesa à conta de eventual reserva financeira do regime próprio de previdência (art. 8º da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, alterado pela Portaria Conjunta nº 1, de 2010 – STN/SOF).
9. A inclusão de obras e outros projetos depende do atendimento orçamentário dos que estão em andamento (art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal).
10. À vista do art. 165, § 6º da Constituição, há de se elaborar anexo demonstrando a perda de receita face às renúncias fiscais que ainda persistem no ente estatal (isenções, anistias, remissões e subsídios).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Há notícias de inconsistências contábeis e nos registros de modo geral, as quais precisam ser corrigidas, a fim de que as peças guardem confiabilidade e, ainda, para que não haja prejuízo ao sistema de controle externo exercido por esta E.Corte.

Dessas anotações da inspeção fica patente a necessidade de que a Administração revise e/ou implante um efetivo sistema de controle interno, a par das orientações traçadas junto ao Comunicado SDG nº 32/12⁵.

A Municipalidade deverá adotar as providências necessárias à instituição, lançamento e cobrança dos tributos pertinentes à atividade cartorária.

Agora, no que diz respeito à qualidade dos gastos, com foco nos setores protegidos constitucionalmente, observo que, muito embora a Municipalidade tenha atendido formalmente a aplicação mínima de recursos junto à educação, vê-se junto ao Sistema SIAPNET (www.siapnet.tce.sp.gov.br), alimentado pela própria Origem, indicação de que o número de habitantes é de 4.527 indivíduos (sendo 636 na zona rural) não sendo discriminados aqueles na faixa etária entre 0 e 14 anos – ou seja, em idade escolar junto ao ensino fundamental⁶.

11. No escopo de controlar o art. 73, VI, "b" e VII da Lei Eleitoral, deve haver específica Atividade para os gastos de propaganda e publicidade, especialmente quanto ao último ano de mandato.
12. Para satisfazer o princípio da transparência fiscal, há de também haver específica Atividade para recepcionar despesas sob o regime de adiantamento (art. 68 e 69 da Lei nº. 4.320, de 1964).
13. O orçamento legislativo deve conformar-se aos novos limites da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, sendo que, em hipótese alguma, deve a Prefeitura assumir gastos próprios da Câmara de Vereadores.
14. As dotações da Educação devem apresentar certa folga, no intento de suportar eventual crescimento da receita de impostos e dos repasses do Fundo da Educação Básica – FUNDEB.

⁵ **COMUNICADO SDG Nº 32/2012 – DOE 29.09 e 10.10.12**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ressalta que, a mando dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, bem assim do artigo 54, parágrafo único, e artigo 59, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e, também, do artigo 38, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte, a Prefeitura e a Câmara Municipal devem possuir seus próprios sistemas de controle interno, que atuarão de forma integrada.

Sob aquele fundamento constitucional e legal, é dever dos Municípios, por meio de normas e instruções, instituir, se inexistentes, e regulamentar a operação do controle interno, de molde que o dirigente municipal disponha de informações qualificadas para a tomada de decisões, além de obter mais segurança sobre a legalidade, legitimidade, eficiência e publicidade dos atos financeiros chancelados, sem que hajam razões para alegar desconhecimento.

Apenas servidores do quadro efetivo deverão compor o sistema de controle interno.

Nesse contexto, tal normatização atentará, dentre outros aspectos, para as funções constitucionais e legais atribuídas ao controle interno:

1- Avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados.

2- Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

3- Comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados.

4- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município.

5- Apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.

6- Em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal.

7- Atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados.

De se registrar, ainda, que a adequada instituição do correspondente órgão de controle interno é medida que será verificada por ocasião da fiscalização levada a efeito pelo Tribunal de Contas, com repercussão no exame das contas anuais.

⁶ **SIAPNET**

⁹ Dados Demográficos

População Urbana:	3.891	População de 0 a 14 anos:0
Fonte: IBGE		Fonte:
Data Base: 31/12/2010		Data Base:
População Rural:	636	
Fonte: IBGE		
Data Base: 31/12/2010		
Total:	4.527	



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



O mesmo arquivo eletrônico indica que o Município mantém apenas 117 alunos em sua rede, havendo outros 453 na rede Estadual, totalizando 570 matriculados no ensino infantil, fundamental e especial⁷.

Desse modo, diante da falta de maiores informações, há sugestão a respeito de eventual falta de oferta regular de vagas na rede municipal, o que deverá ser avaliado pela Origem e por próximas inspeções, inclusive, no tocante à população da área rural.

Ainda sobre as áreas protegidas, as impugnações da inspeção revelam a necessidade de que a Origem cumpra a legislação periférica a respeito da gestão dos recursos vinculados.

Também revela a necessidade de maior cuidado e acompanhamento no cumprimento dos encargos sociais e trabalhistas por parte das entidades contratadas e/ou beneficiadas com o repasse de recursos públicos, haja vista a condenação imposta à Municipalidade, de forma subsidiária, em face da Associação Comunitária de Atendimento Social e Assistencial Marcondense – ASCAM, para execução do programa de saúde da família em exercícios anteriores.

Aliás, considerando a atividade exercida, a Origem deverá evitar que ditos serviços sejam repassados a terceiros.

No que se refere às impugnações lançadas no grupo de despesas em geral, de fato, a Municipalidade deverá proceder, sempre, a abertura de processos averiguatórios em razão do lançamento de multas por infrações de trânsito, buscando a responsabilidade individual do seu infrator.

Igualmente, deverá manter treinamento específico de seu quadro de servidores – em prol da sua profissionalização, e/ou buscar auxílio técnico junto aos próprios órgãos concedentes, a fim de evitar a contratação de assessorias, especialmente para a elaboração de convênios.

Aliás, a Municipalidade deverá rever a necessidade de manutenção do contrato firmado através do Convite 05/09, prorrogado sucessivamente, para serviços de assessoria e consultoria mensal nas áreas administrativas, financeira,

⁷ SIAPNET

14.2 Quantidade de Matrículas Escolares sob Responsabilidade

	Educação Infantil					Curso Supletivo			
	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Educação Especial	1º Grau	2º Grau	
Municipal	43	74	0	0	0	0	0	0	
Estadual	0	0	453	148	0	0	0	0	
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	



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



tributária e contábil, considerando que essas tarefas fazem parte da sua rotina administrativa, razão pela qual deveria proceder o treinamento específico dos servidores dos setores envolvidos.

Na mesma situação, deverá regularizar a contratação objeto da TP 01/09, prorrogado sucessivamente, para a elaboração de um plano de ações intitulado cidadania compartilhada.

Considero, sobre esses dois termos, que as próximas inspeções deverão avaliar os relatórios de resultados dos trabalhos executados.

No mesmo sentido, deverá procurar utilizar-se de seu próprio quadro para a realização de serviços junto ao DETRAN, para licenciamento de veículos.

Quanto aos adiantamentos, a Origem deverá bem observar que a entrega de numerário – nos casos absolutamente necessários, para as despesas que não possam ser processadas pelo regime ordinário, deverá ser feita a servidor, por prazo certo e objetivos específicos, sob prestação de contas e análise crítica dos gastos.

Aqui valem as orientações traçadas junto ao Comunicado SDG 19⁸, a serem observadas pela Origem.

Ainda aqui, há uma série de despesas realizadas sem o prévio processamento licitatório e, sem prejuízo de uma análise mais profunda em autos próprios, a Administração deverá ser alertada de que a falta de planejamento induz à fuga do certame; e, ademais, há modalidade menos complexa – a saber, o pregão, que deverá ser utilizada em casos de maior urgência para a aquisição de determinados bens necessários às atividades desenvolvidas.

A Origem deverá manter firme controle sobre sua tesouraria, bens patrimoniais e material de almoxarifado, mesmo em razão daqueles bens em trânsito, que deverão guardar seu registro próprio.

A Administração deverá observar, com rigor, as normas pertinentes às licitações, inclusive formalizando adequadamente as situações de

⁸ **COMUNICADO SDG Nº 19/2010 – DOE 08 e 17.06.10.**

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 que venham a prejudicar sua clareza.
7. o sistema de Controle Interno deve emitir parecer sobre a regularidade da prestação de contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



dispensa e inexigibilidade, bem como, quanto ao cumprimento da ordem cronológica de pagamentos.

A Origem deverá observar ao princípio da participação popular, realizando as audiências públicas pertinentes ao planejamento na utilização dos recursos.

No que tange ao setor de pessoal, há de se ter em mente que o ingresso nos quadros da Administração se dá por meio de concurso – porque a imensa maioria dos cargos deve ser de caráter permanente e burocrático.

O provimento direto, em comissão, é a exceção constitucional para funções onde haja nítida atividade de assessoria ou comando; e; há ainda, a possibilidade de contratação temporária, nos casos de emergência e excepcionalidade, os quais, segundo precedentes desta E.Corte, devem ser amparados em processo seletivo.

Desse modo, a Administração deve se abster da nomeação de servidores em comissão, para atividades que não estejam adequadas ao modelo constitucional, razão pela qual deverá rever o seu quadro.

Igualmente, não é admissível a transposição de cargos.

E, quanto aos contratos temporários, devem guardar solução de continuidade no limite estabelecido pela legislação local.

Ainda neste grupo, por fim, a Origem deverá atender às recomendações e Instruções desta E.Corte, notadamente aquelas pertinentes ao correto envio de informações ao Sistema AUDESP.

Contudo, essas questões são passíveis, *por ora*, de relevação e avaliação de correção em próximas inspeções; além disso, em parte delas, a Administração já se comprometeu ao seu efetivo alinhamento.

III) Há ainda, um grupo de situações que merece avaliação apartada das contas.

Refiro-me à aquisição, através do convite 22/11, de um ônibus usado, por preço superior à consulta elaborada pela inspeção.

As aquisições elencadas no item B .5.3.E, sob o título “ Despesas sem prévio processamento licitatório” também deverão ser objeto de análise em autos próprios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **ALFREDO MARCONDES, exercício de 2011**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal, com **recomendações** para que proceda estudos visando o aprimoramento dos planos orçamentários – na sua formulação e execução propriamente, observando o cumprimento da legislação convergente e as orientações desta Corte; elimine eventuais inconsistências contábeis e nos registros em geral; implante um efetivo sistema de controle interno; adote providências para a instituição, lançamento e cobrança dos tributos pertinentes à atividade cartorária; avalie a eventual necessidade de ampliação da oferta de vagas na rede municipal de ensino; mantenha atualizadas as informações junto ao Sistema SIAPNET; cumpra a legislação periférica a respeito da gestão dos recursos vinculados; atente para o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias por parte das entidades que mantém contrato e se beneficiem com a transferência de recursos; evite repassar serviços de sua competência a terceiros; mantenha rígido controle sobre as infrações de trânsito e a responsabilização de seus agentes; proceda a profissionalização de seu quadro de pessoal, a fim de eliminar assessorias para a execução de serviços próprios, devendo, inclusive, rever e regularizar os contratos ainda existentes para tal mister; cumpra a legislação própria dos adiantamentos; proceda amplo planejamento de suas aquisições, a fim de evitar a fuga de procedimento licitatório; mantenha rígido controle sobre a tesouraria, almoxarifado e bens patrimoniais; observe com rigor a legislação convergente às licitações; atente ao princípio da participação popular; corrija as situações destacadas pela inspeção junto ao setor de pessoal, aproximando-se do modelo constitucional para nomeação e manutenção de servidores em seu quadro; e, cumpra as recomendações e Instruções TCESP, notadamente no correto envio de informes ao Sistema AUDESP.

Proceda-se a abertura de **apartados** para análise das seguintes matérias:

- convite 22/11, de um ônibus usado, por preço superior à consulta elaborada pela inspeção.
- aquisições elencadas no item B.5.3.E - Despesas sem prévio processamento licitatório”.

Finalmente, determino à fiscalização da E.Corte, que certifique-se das correções noticiadas e da implementação das recomendações aqui exaradas, avaliando a eventual falta de regular oferta de vagas no ensino, bem como, a efetiva execução dos contratos firmados para assessoria.

É como voto.