



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



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 07.05.13

ITEM Nº 039

TC-001369/026/11

Prefeitura Municipal: Pindamonhangaba.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): João Antonio Salgado Ribeiro.

Advogado(s): Rogério Azeredo Renó, Rodrigo Antonio Possebon Caetano, Rodolfo Brockhof e outros.

Acompanha(m): TC-001369/126/11 e Expediente(s): TC-000676/014/11, TC-000677/014/11, TC-000907/014/11, TC-000908/014/11, TC-001006/014/11 e TC-040702/026/11.

Fiscalizada por: UR-14 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-14 - DSF-II.

- Aplicação total no ensino:	25,23%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	74,64%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	20,45%
- Gastos com pessoal:	36,47%
- Superávit da execução orçamentária:	10,49% – R\$ 32.982.162,49
- Transferência financeira para a Câmara:	3,17% (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 PINDAMONHANGABA cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Guaratinguetá – UR/14.

No relatório de fls. 15/45, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

Item A.1 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- O Município não editou o Plano de Gestão Integrada de Resíduos sólidos;

Item B.1.1 – RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Inobservância ao princípio do planejamento, constante do artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que os créditos adicionais significaram 19,48% da despesa inicialmente fixada;

Item B.1.5 – FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- Existência de divergência na contabilização das receitas;

Item B.3.1 – ENSINO

- Contabilização inadequada da aplicação do Fundeb, no Sistema Audep; não liquidação do valor total inscrito em *Restos a Pagar* do Ensino até 31/01/12 (recursos próprios, FUNDEB-40% e FUNDEB-60%), levando à glosa na aplicação;



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



Item B.3.1.2 – VISITA ÀS UNIDADES ESCOLARES MUNICIPAIS

- Divergência entre a merenda servida nas escolas e a constante do cardápio fornecido pela Prefeitura; problemas na conservação das unidades escolares e nos equipamentos que as guarnecem;

Item B.3.2 – SAÚDE

- Não liquidação do valor total inscrito em *Restos a Pagar* da Saúde até 31/01/12 (recursos próprios), levando à glosa na aplicação;

Item B.5.3.1 – ADIANTAMENTOS

- Compra de materiais licitáveis através de processos de adiantamento, cujo montante atingiu R\$ 265.107,59 para medicamentos, R\$ 67.594,06 para materiais de limpeza/manutenção e R\$ 71.244,82 para materiais de escritório/combustíveis/alimentos;

Item B.5.3.2 – FUNDO DE APOIO AO ESPORTE

- Concessão de bolsa à técnicos e atletas sem nenhum vínculo com o Município de Pindamonhangaba (R\$ 4.223.056,50), visando à obtenção de resultados em competições esportivas de alto rendimento, em contraposição às determinações contidas no ordenamento municipal;

Item B.8 – ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- Não cumprimento da ordem cronológica de pagamentos;

Item C.1.1 – FALHAS DE INSTRUÇÃO

- Existência de restritividade em processo licitatório realizado pela Prefeitura Municipal, desabilitando, assim, propostas mais vantajosas à administração (Pregão Presencial n.º 114/2011);

Item C.1.1 – FALHAS DE INSTRUÇÃO

- Aquisição de materiais e contratação de serviços licitáveis, através de dispensa, cujo montante atingiu a ordem de R\$ 1.879.882,06 para a aquisição de gêneros alimentícios (dispensas n.º 01, 06 e 20/2011) e R\$ 918.444,00 para contratação de empresa fornecedora de acesso “on-line” a sistemas integrados de gestão pública (dispensas n.º 10 e 34/2011);

Item D.2 – FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- Divergência entre os dados armazenados na origem e aqueles apurados com base nos balancetes informados nos Sistema Audesp;

ITEM D.3.1 – QUADRO DE PESSOAL

- Provimento de cargo em comissão despido das características de chefia, direção ou assessoramento (art. 37, V, da CF);

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

- Não cumprimento às Recomendações deste E. Tribunal.

Realço o anotado pela inspeção de que o Executivo superou a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE) – 25,23%; ainda, que aplicou a totalidade dos recursos do FUNDEB recebidos no período, aqui considerando a utilização da parcela diferida durante o 1º trimestre do exercício seguinte, bem como, tendo destinado 74,64% 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	252.504.492,47
Ajustes da fiscalização	-
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	252.504.492,47

FUNDEB - RECEITAS

Retenções	40.590.418,81
Transferências recebidas	30.539.120,23
Receitas de aplicações financeiras	347.570,23
Ajustes da fiscalização	-
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.	30.886.690,46

FUNDEB - DESPESAS

Despesas com Magistério	23.052.719,50	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Magistério (60%)	-	
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo 60%)	23.052.719,50	74,64%

Demais Despesas	7.826.769,01	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Demais Despesas (40%)	-	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo 40%)	7.826.769,01	25,34%
Total aplicado no FUNDEB	30.879.488,51	99,98%

DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO

Educação Básica (exceto FUNDEB)	23.387.968,06	
(+) FUNDEB Retido	40.590.418,81	
(-) Ganhos de Aplicações Financeiras	-	
(-) FUNDEB Retido e não Aplicado no Retorno	-	
Aplicação até 31.12.2011 (artigo 212, CF)	63.978.386,87	25,34%

(+) Fundeb: parcela da retenção de	7.201,95	Aplicado 1º trim/2012	7.201,95
(-) Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2012			279.812,82
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Recursos Próprios			-

Aplicação Final na Educação Básica	63.705.776,00	25,23%
---	----------------------	---------------

Planejamento Atualizado do Ensino	
Receita Prevista Atualizada	250.755.000,00
Despesa Fixada Atualizada	62.677.000,00
Índice Apurado	25,00%

Os investimentos na saúde também superaram ao mínimo constitucional, alcançando 20,45% do valor da receita e transferências de impostos.

SAÚDE	Valores (R\$)
Receitas de impostos	251.641.517,63
Ajustes da Fiscalização	-
Total das Receitas	251.641.517,63

Total da Despesas empenhadas com Recursos Próprios	53.303.118,82
Ajustes da Fiscalização	-
(-) Restos a Pagar não pagos até 31.01.2012	-
Valor e percentual aplicado em ações e serviços de Saúde	51.467.592,72 20,45%

Planejamento Atualizado da Saúde	
Receita Prevista Atualizada	249.915.000,00
Despesa Fixada Atualizada	57.000.400,00
Índice Apurado	22,81%



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



Verifica-se que a arrecadação da receita foi abaixo da sua previsão, estabelecendo um déficit de R\$ 21.385.445,81, equivalente a 6,37%.

Na mesma medida, embora a despesa fixada ao final tenha sido inferior ao valor efetivamente arrecadado, procedeu-se o aumento da despesa autorizada; e, ao final, uma economia de rubricas em montante que incidiu no resultado de execução orçamentária com superávit de R\$ 32.982.162,49 – ou seja, significando dizer que – formalmente - as receitas superaram as despesas em 10,49%.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	353.015.000,00	354.266.826,32	0,35%	112,64%
Receitas de Capital	20.945.000,00	827.146,68	-96,05%	0,26%
Deduções da Receita	(38.071.000,00)	(40.590.418,81)	6,62%	
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
Subtotal das Receitas	335.889.000,00	314.503.554,19		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Receitas	335.889.000,00	314.503.554,19		100,00%
Déficit de arrecadação		21.385.445,81	-6,37%	6,80%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	265.155.726,28	241.178.615,45	-9,04%	85,67%
Despesas de Capital	85.117.734,51	26.460.034,51	-68,91%	9,40%
Reserva de Contingência	993.600,00	-		
Despesas Intraorçamentárias	-	-		
Repasse de duodécimos à CM	7.770.000,00	7.770.000,00		
(-) Devolução de duodécimos	-	-		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	4.973.000,00	6.112.741,74		
Subtotal das Despesas	364.010.060,79	281.521.391,70		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Despesas	364.010.060,79	281.521.391,70		100,00%
Economia Orçamentária		82.488.669,09	-22,66%	29,30%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	32.982.162,49		10,49%

Esse resultado contribuiu para o aumento do resultado financeiro positivo que vinha do exercício anterior.

Resultados	2010	2011	%
Financeiro	26.608.266,04	65.867.931,63	147,55%
Econômico	29.277.153,42	53.352.748,77	82,23%
Patrimonial	126.810.553,79	180.163.302,56	42,07%

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve aumento 24,33% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2010	RCL de 2011	Crescimento
R\$ 260.444.057,96	R\$ 323.824.862,16	24,33%

Nesse sentido, em que pese o aumento nominal das despesas com pessoal (17,20 = R\$ 100.762.755,81 : 118.102.744,89%), observa-se que a Municipalidade manteve um índice abaixo do limite imposto pela Lei Fiscal (54%), situando-se em 36,47% 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	100.762.755,81	103.768.154,80	109.973.498,57	118.102.744,89
(+) Inclusões da Fiscalização - B		-	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização - C		-	-	-
Gastos Ajustados - D		103.768.154,80	109.973.498,57	118.102.744,89
RCL - E	260.444.057,96	279.462.618,30	297.543.508,14	323.824.862,16
(+) Inclusões da Fiscalização - F		-	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização - G		-	-	-
RCL Ajustada - H		279.462.618,30	297.543.508,14	323.824.862,16
% Gasto = A / E	38,69%	37,13%	36,96%	36,47%
% Gasto Ajustado = D / H		37,13%	36,96%	36,47%

O número de servidores sofreu um aumento durante o período (9,91%), contudo, como visto, sem impacto no equilíbrio fiscal.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Efetivos	4609	4709	3028	3328	1581	1381
Em comissão	156	163	130	143	26	20
Total	4765	4872	3158	3471	1607	1401
Temporários	2010		2011		Em 31/12 de 2011	
Nº de contratados	8		9		9	

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

E, conforme quadro lançado nos autos do TC-2911/026/11, que trata das contas da Câmara Municipal de Pindamonhangaba, observa-se que o repasse financeiro da Municipalidade situou-se em 3,17%.

População do Município	149.095	
Receita Tributária Ampliada do exercício anterior	203.335.710,78	
Valor e percentual máximos permitido para repasses	12.200.142,65	6,00%
Total de despesas do exercício	6.444.961,13	3,17%

Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 4.831/08; a inspeção noticia que não houve revisão dos valores no período, conquanto os Secretários e demais servidores foram beneficiados com reajuste de 12,41%.

A fiscalização anotou ainda, que não foram efetuados pagamentos em excesso aos Agentes Políticos.

O recolhimento dos encargos sociais se mostrou formalmente em ordem.



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



A inspeção consignou quadro indicativo de que a Municipalidade procedeu depósitos em conta vinculada suficientes ao pagamento da parcela devida aos precatórios.

Saldo de precatórios anteriores à EC 62 parcelados:	161.603,48	
Precatórios de 2009 e 2010 não pagos:	-	
Mapa de precatórios de 2010 para pagamento em 2011:	34.187,03	
Saldo Total de Precatórios:	195.790,51	
Parcelas de precatórios com vencimento no exercício:	79.663,97	
Precatórios de 2009 e 2010 em atraso:	-	
Mapas/Ofícios apresentados no exercício anterior:	34.187,03	
Requisitórios de baixa monta incidentes no exercício:	12.548,40	
Total de débitos para o exercício:	126.399,40	
Valor depositado em conta vinculada (ou pago diretamente no processo):		126.399,40
Saldo a Pagar:		-
Saldo de Precatórios para o exercício seguinte:	81.939,51	

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1 TC-1369/126/10 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Também acompanharam os autos os Expedientes TC-676/014/11, TC-677/014/11, TC-907/014/11 e TC-908/014/11, todos pertinentes à documentação necessária à satisfação fiscal para a obtenção de crédito.

Ainda, em subsídio ao exame das contas os seguintes Expedientes:

TC-40702/026/11 – Câmara Municipal de Pindamonhangaba – encaminha cópia do Relatório Final da Comissão Especial de Inquérito, instalada pelo Ato nº 16/10, de 05.11.10, com o fim de apurar irregularidades na contratação da merenda escolar do Município. Anoto que o Expediente tramitou pelo Gabinete do e. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, Relator das contas de 2010 (TC-2897/026/10). O relatório elaborado faz referência ao Inquérito Civil nº 34/07 e à Sindicância nº 19/10, instaurada pela Municipalidade

TC-1006/014/11 – Conselho Municipal de Saúde de Pindamonhangaba – Relatório da Comissão de Finanças – concluiu que, após analisar notas fiscais referentes a meses anteriores a março e abril, época de sua reunião, que houve, no mínimo, a falta de controle e um desrespeito com a manipulação do dinheiro público, ainda que por menor que seja o seu valor, pois “*deve ser administrado com o maior rigor possível, não ficando a mercê apenas de diretores*”.

Procedeu-se a notificação do Responsável pelos demonstrativos, o qual apresentou suas justificativas, pugnando pela regularidade das contas (fls. 54/67 e documentos que acompanham).



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



Em síntese, anotou que as diferenças na contabilização das receitas tem relação ao fato de que a Secretaria de Finanças faz o registro pelo informe bruto do repasse do IPVA e, nesse sentido, haverá necessidade de que a Fazenda Estadual disponibilize relatório detalhado das transferências.

Disse que implantou um novo sistema junto à Secretaria de Finanças, a partir de 2012, iniciando uma auditoria nos códigos das aplicações das despesas e receitas da Educação/Fundeb, pretendendo que para o próximo exercício – 2013, o mecanismo atenda ao Sistema AUDESP.

Anotou que a LOA autorizou a abertura de créditos adicionais até o limite de 5%, sendo utilizados 4,47%; quanto aos restantes, houve autorização encaminhada para o Poder Legislativo por meio de lei específica.

Alegou que a compra de medicamentos por via dos processos de adiantamentos foi necessária para cobrir atraso na entrega daqueles adquiridos através de regular processo licitatório; nos demais casos, do mesmo modo, por que não havia tempo hábil ao aguardo da finalização de certame específico.

Disse que as verbas destinadas ao setor de esportes são aplicadas em função do Município, e não de forma isolada e desarrazoada.

A quebra da ordem cronológica, segundo informou, diz respeito a situações onde os fornecedores não comprovaram sua regularidade fiscal.

Defendeu a regularidade dos certames licitatórios, assim como as situações de dispensa.

Quanto ao setor de pessoal, argumentou que os cargos comissionados mantêm funções de chefia e direção por parte de seus ocupantes.

E, por fim, alegou que as poucas irregularidades constatadas são de menor importância, crendo que foram devidamente justificadas através da documentação entregue.

A Assessoria Técnica, por meio de sua i. Chefia, consignou opinião pela emissão de parecer favorável aos demonstrativos, anotando ainda, que deveriam ser avaliados em autos próprios as situações descritas na compra de diversos materiais licitáveis por meio de adiantamento, concessão de recursos a técnicos e atletas, Pregão nº 114/11 e dispensas nºs 01, 06, 10, 20 e 34/11 (fls. 101/105).

O d. MPC também opinou pela emissão de parecer favorável às contas, conquanto tenha proposto a instrução apartada dos itens B.5.3. Despesas elegíveis para análise processadas pelo regime de adiantamento e D.3.1 – Quadro de



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



peçoal com manutenção de cargos em comissão com atribuições típicas de cargos de carreira.

O d. MPC também consignou que, quanto aos demais apontamentos contidos na conclusão de fls. 44/45 e percuente análise sobre autos próprios instrumentalizados sob os TC-s 1006/014/11 e 40702/026/11, que acompanham o relatório de fiscalização, considerou que possuem natureza jurídica de alerta automático da LRF e, por essa razão, encaminhou cópia do aludido relatório da fiscalização ao Ministério Público (Terceiro Promotor de Justiça de Pindamonhangaba), por meio do Ofício nº 72/2013, para as medidas que julgar pertinentes (fls. 106/108 e 111/113).

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 039

Processo: TC-1369/026/11
Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE PINDAMONHANGABA
Responsável: João Antonio Salgado Ribeiro – Prefeito Municipal à época
Período: 01.01 a 31.12.11
Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2011
Procurador: Rogério Azeredo Renó – OAB/SP 147.482, Rodrigo Antonio Possebon Caetano – OAB/SP 213.981; Rodolfo Brockhof – OAB/SP 135.594

(Expedientes que acompanham: TC-1369/126/11, TC-676/014/11, TC-677/014/11, TC-907/014/11, TC-908/014/11, TC-40702/026/11, TC-1006/014/11)

VOTO

Os autos do TC-1369/026/11 versam sobre as Contas do Executivo de PINDAMONHANGABA referentes ao exercício de 2011, cujos indicativos foram os seguintes:

- Aplicação total no ensino:	25,23%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	74,64%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	20,45%
- Gastos com pessoal:	36,47%
- Superávit da execução orçamentária:	10,49% – R\$ 32.982.162,49
- Transferência financeira para a Câmara:	3,17% (limite 7,00%)
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	em ordem

I – A administração financeira de PINDAMONHANGABA, 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, considerando sua utilização durante o período diferido estabelecido pela Lei 11494/07.

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

Sobre a execução orçamentária, observa-se um superávit de 10,49%, capaz de aumentar o saldo financeiro que vinha do exercício anterior.

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 que a Municipalidade manteve valor adequado aos depósitos devidos para pagamento dos precatórios do período.

Atestada a regularidade formal no recolhimento dos encargos sociais.

Contudo, a despeito dessas considerações positivas, há um grupo de apontamentos que, embora apresentem menor relevância e insuficientes para a rejeição das contas, merecem 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.

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.



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



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 verbas que antes tinham destino certo.

Nessa quadra, no caso concreto, foi registrado que o orçamento foi subestimado, haja vista que o déficit de arrecadação chegou a 6,37% (R\$ 21.385.445,81); e, ao contrário do que poderia se esperar, houve aumento nominal das despesas autorizadas em 8,37% (R\$ 335.889.000,00 : R\$ 364.010.060,79).

Ocorre ainda, que a Administração – mesmo tendo aumentado o valor das despesas autorizadas - procedeu economia orçamentária de rubricas (22,66%), a ponto de que conseguiu obter um superávit da execução orçamentária de 10,49%, em montante de R\$ 32.982.162,49.

Com maior realce, observa-se que o valor efetivamente executado (R\$ 281.521.391,70) chegou a ser inferior à despesa inicialmente autorizada (R\$ 335.889.000,00).

Ou seja, os créditos adicionais, ainda que tenham contado com autorização legislativa, aliados à falta de esgotamento dos valores arrecadados no período, foram suficientes para descaracterizar totalmente a peça inicialmente elaborada.

É evidente que a situação descrita atenta ao princípio do planejamento imposto pela Lei Fiscal, provoca a perda da necessária harmonia com as demais peças de planejamento – LDO e PPA, além de frustrar 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

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;

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.



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



estabelecimento de uma peça de planejamento que ao final venha a ser totalmente alterada, traz grande prejuízo às expectativas da comunidade local e, sobretudo, aos mecanismos de aferição de efetividade nas ações do governo³.

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.

Ainda sobre o ponto, embora seja menos prejudicial às finanças, se comparado com o eventual déficit, o fato é que a existência de um superávit de execução orçamentária na ordem de 10,49% (R\$ 32.982.162,49) reforça a deficiência na formulação do programa orçamentário, na medida em que o excesso de recursos não foi suficientemente aplicado na demanda de serviços públicos.

Além disso, no que diz respeito ao planejamento geral das ações da Administração, faço consignar a anotação da inspeção de que o Município não

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).
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.



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



editou o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, o que deverá ser prontamente corrigido.

Igualmente prejudicial ao planejamento e aos mecanismos de controle, há notícias de divergências na contabilização de receitas, assim como nos registros do FUNDEB, inclusive, no que tange à transmissão de informações ao Sistema AUDESP.

Essas inconsistências precisam ser corrigidas, a fim de que as peças contábeis e os registros em geral 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 implante um efetivo sistema de controle interno, a par das orientações traçadas junto ao Comunicado SDG nº 32/12⁵.

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, há indicação de que o número de habitantes é de 147.034 indivíduos (sendo 5.297 na zona rural) sendo discriminados aqueles na faixa etária entre 0 e 14 anos – ou seja, em idade escolar junto ao ensino fundamental, em número de 35.982⁶.

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 cancelados, sem que hajam razões para alegar desconhecimento.

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

Nesse contexto, tal normatização atentar-se-á, 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:	141.737	População de 0 a 14 anos:	35.982
Fonte: IBGE		Fonte: IBGE	
Data Base: 31/12/2010		Data Base: 31/12/2007	
População Rural:	5.297		
Fonte: IBGE			
Data Base: 31/12/2010			
Total:	147.034		



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 12.857 alunos em sua rede, havendo outros 11.067 na rede Estadual, totalizando 23.918 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.

Importante destacar a anotação da fiscalização, a qual, visitando algumas escolas municipais, verificou que o fornecimento da merenda era diverso da constante no cardápio elaborado pelas nutricionistas; bem como, a existência de marcas de infiltração em parede de sala de aula, o mau funcionamento de fogão e problemas de instalação hidráulica.

É evidente que algumas dessas situações, a teor do artigo 70 da LDBE e da jurisprudência desta E.Corte, não podem contar com os recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino, contudo, devem ser corrigidas com a apropriação das verbas próprias à sua destinação.

Ainda sobre os setores com gestão vinculada de recursos, considero que, a exemplo da construção jurisprudencial a respeito do pagamento dos restos a pagar do ensino, aqueles pertinentes à saúde também deverão ser quitados até a data limite de 31 de janeiro, a fim de que sejam incorporados à base de cálculo do índice de sua efetiva aplicação.

De outro modo, o relatado pela inspeção indica a necessidade de amplo planejamento das despesas, a fim de que não haja fuga do procedimento licitatório; e, no mesmo sentido, deverá ser observada a rígida ordem cronológica de pagamentos.

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 é de caráter permanente e burocrático, sendo o provimento direto, em comissão, a exceção constitucional para funções onde haja nítida atividade de assessoria ou comando.

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	1.807	1.752	9.292	0	0	6	288	0	
Estadual	0	0	11.067	5.562	0	0	144	714	
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



Assim, não é a simples denominação de um cargo que induz a sua acomodação à exceção prevista; ao contrário, há necessidade de ser avaliada a natureza das funções desenvolvidas, razão pela qual a Administração deverá proceder ampla revisão de seu quadro.

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 às despesas com adiantamentos, as quais alcançaram R\$ 265.107,59 para medicamentos, R\$ 67.594,06 para materiais de limpeza/manutenção e R\$ 71.244,82 para materiais de escritório/combustíveis/alimentos, uma vez que, mesmo diante dos argumentos ofertados, há de ser avaliadas questões concernentes ao prévio planejamento, à efetiva cobrança dos contratados que se mostraram inadimplentes com a entrega dos produtos licitados e, ainda, a impossibilidade das aquisições terem sido precedidas por pregão, modalidade mais dinâmica e adequada para casos em que não houver tempo para a utilização das modalidades tradicionais.

Outras aquisições diretas, por meio de dispensas de licitação devem ser avaliadas em apartado, quais sejam, a aquisição de gêneros alimentícios processos sob o nº 01/11 (R\$ 361.945,26), nº 06/11 (R\$ 1.271.686,00) e nº 20/11 (R\$ 246.250,80), além da contratação para acesso aos sistemas de gestão pública, sob o nº 10/11 (R\$ 459.222,00) e 34/01 (R\$ 459.222,00).

No mesmo sentido, há de ser avaliada a concessão de bolsa a técnicos e atletas sem nenhum vínculo com o Município, no valor de R\$ 4.223.056,50.

Igualmente, deverá ser avaliado em termo contratual o ajuste celebrado por conta do Pregão nº 114/11.

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



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



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; proceda a edição do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; elimine eventuais inconsistências contábeis e nos registros em geral, especialmente no tocante à remessa de informações ao Sistema AUDESP; implante um sistema de controle interno eficaz; mantenha controle próprio e capaz de avaliar a eventual necessidade de ampliação da oferta de vagas em escolas públicas; reveja as necessidades de aplicação de recursos nos setores constitucionalmente protegidos, cumprindo a legislação periférica sobre a matéria; atenda ao princípio do planejamento, no tocante à realização de suas despesas, de modo que não haja fuga do procedimento licitatório; cumpra a Lei 8666/93, inclusive quanto à ordem cronológica de pagamentos; reveja o seu quadro de pessoal, adequando-o ao modelo constitucional no que se refere aos cargos em comissão; e, cumpra as recomendações e Instruções TCESP, notadamente no correto envio de informes ao Sistema AUDESP.

Proceda-se a abertura de **apartado** para análise das despesas com adiantamentos para compras de medicamentos, materiais de limpeza/manutenção e de escritório/combustíveis alimentos.

Também deverá ser aberto **apartado** para avaliação das Dispensas de Licitação nº 01, 06, 20, 10 e 34/11.

Igualmente, deverão ser constituídos **termos contratuais** para análise da contratação decorrente do Pregão 114/11.

Determino o arquivamento dos Expedientes TC-676/014/11, TC-677/014/11, TC-907/014/11 e TC-908/014/11.

Os Expedientes TC-40702/026/11 e TC-1006/014/11 deverão retornar à fiscalização, a fim de que os temas sejam atualizados em próximas inspeções.

Considerando o envio pelo d. MPC do ofício nº 72/2013 ao Ministério Público Estadual, encaminhe-se ao DD. Terceiro Promotor de Justiça de Pindamonhangaba cópia desta decisão (relatório e voto).

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.

É como voto.