



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



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 16.07.13

ITEM Nº 037

TC-001479/026/11

Prefeitura Municipal: Guatapará.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Samir Redondo Souto.

Acompanha(m): TC-001479/126/11 e Expediente(s): TC-000881/006/11, TC-000425/013/11, TC-000432/013/11, TC-012413/026/11, TC-022901/026/11, TC-000447/013/12, TC-000448/013/12 e TC-000449/013/12.

Fiscalizada por: UR-13 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-13 - DSF-I.

- Aplicação total no ensino:	33,79%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	76,00%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	32,68%
- Gastos com pessoal:	49,06%
- Déficit da execução orçamentária:	4,26% – (R\$ 866.818,37)
- Transferência financeira para a Câmara:	6,22% - (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 GUATAPARÁ cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Araraquara – UR/13.

No relatório de fls. 12/62, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

Item A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Relatório de atividades, cujos programas e ações possuem metas físicas e indicadores que não permitem avaliar a sua eficácia e efetividade;
- Não elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico;
- Não elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- Desperdício de merenda escolar(Programa - Merenda Escolar).

Item B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Déficit Orçamentário de 4,26% sem amparo em superávit financeiro do exercício anterior;
- Insuficiente planejamento orçamentário, afrontando princípio da responsabilidade fiscal (§ 1º do artigo 1º da LRF);
- Abertura de créditos suplementares através de decretos acima do limite previsto na LOA (10%);
- Não adoção de medidas para contingenciamento de despesas.



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



Item B.1.2 - RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- Peças contábeis da Prefeitura ora fiscalizada não refletem a sua real situação patrimonial.

Item B.1.3 - DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- Falta de liquidez para honrar os compromissos de curto prazo.

ITEM B.1.5.1 - RENÚNCIA DE RECEITAS

- Renúncia de receitas sem observância dos preceitos legais.

Item B.1.6 - DÍVIDA ATIVA

- Divergências entre os valores do Setor de Arrecadação e as Peças Contábeis;
- O Balanço Patrimonial não registra as atualizações da Dívida Ativa, inscrevendo somente do valor principal dos débitos;
- Ineficiência na cobrança de débitos de Agentes Políticos.

B.2.1 ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LRF

- Não abertura de conta vinculada para o recebimento da receita com alienação de títulos.

Item B.3.1 - ENSINO

Item B.3.1.1 - Ajustes da Fiscalização

- Glosas de restos a pagar não pagos em 31/01/2012;
- Glosas de despesas inelegíveis;
- Ajustes à conta do FUNDEB.

Item B.3.2 - SAÚDE

Item B.3.2.1 - Ajustes da fiscalização

- Glosas de restos a pagar não pagos em 31/01/2012;
- Glosas de despesas pagas com rendimentos financeiros.

Item B.3.2.2 Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal

- Não elaboração do Plano de Carreira dos servidores da área da Saúde.

Item B.5.3 - DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

- Concessão de adiantamentos aos Agentes Políticos;
- Prestação de contas de adiantamentos fora de prazo;
- Devolução de sobras de adiantamento após a prestação de contas;
- Falta de transparência nos adiantamentos para viagens;
- Controle parcial do consumo de combustíveis (não baseado na quilometragem).

Item B.6 - TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

Tesouraria:

- Escrituração de receitas de remuneração de depósitos bancários em fichas contábeis impróprias.

Almoxarifado:

- Contabilização de entradas e saídas simultâneas, mesmo havendo estoques a serem formalmente controlados;
- Falta de elaboração de balancetes mensais;
- Falta de levantamento de estoques visando o fechamento do exercício.



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



C.1.2 FALTA/FRACIONAMENTO DE LICITAÇÕES

- Fracionamento de despesas licitáveis.

Item D.1 - ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- Cumprimento parcial do Artigo 48 da LRF.

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

- Divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no Sistema Audeps e não obediência ao Plano de Contas.

Item D.3.1 – QUADRO DE PESSOAL

- Horas extras acima do limite imposto pela CLT;
- Pagamento irregular de adicional de insalubridade.

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

- Cumprimento parcial das Instruções 02/2008;
- Atendimento parcial das recomendações desse Tribunal.

Realço o anotado pela inspeção de que o Executivo superou a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE) – 33,79%; também, que foi destinado 76,00% da verba do FUNDEB na valorização do Magistério, esgotando toda a verba desse Fundo durante o exercício.



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



IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS

	Valores (R\$)
Receitas	14.567.833,24
Ajustes da fiscalização	
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	14.567.833,24

FUNDEB - RECEITAS

Retenções	2.395.805,04
Transferências recebidas	3.724.794,60
Receitas de aplicações financeiras	
Ajustes da fiscalização	350.851,72
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.	4.075.646,32

FUNDEB - DESPESAS

Despesas com Magistério	3.097.360,03	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Magistério (60%)		
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo 60%)	3.097.360,03	76,00%
Demais Despesas	1.326.127,21	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Demais Despesas (40%)	- 347.840,92	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo 40%)	978.286,29	24,00%
Total aplicado no FUNDEB	4.075.646,32	100,00%

DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO

Educação Básica (exceto FUNDEB)	2.733.841,82	
(+) FUNDEB Retido	2.395.805,04	
(-) Ganhos de Aplicações Financeiras		
(-) FUNDEB Retido e não Aplicado no Retorno	-	
Aplicação até 31.12.2011 (artigo 212, CF)	5.129.646,86	35,21%
(+) Fundeb: parcela da retenção de	-	Aplicado 1º trim/2012
(-) Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2012	198.381,74	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Recursos Próprios	8.607,03	
Aplicação Final na Educação Básica	4.922.658,09	33,79%

Planejamento Atualizado do Ensino	
Receita Prevista Atualizada	14.229.500,00
Despesa Fixada Atualizada	5.511.707,10
Índice Apurado	38,73%

Os investimentos na saúde também superaram o mínimo constitucional, alcançando 32,68% do valor da receita e transferências de impostos.

SAÚDE	Valores (R\$)
Receitas de impostos	14.533.448,20
Ajustes da Fiscalização	
Total das Receitas	14.533.448,20

Total da Despesas empenhadas com Recursos Próprios	4.844.963,41	
Ajustes da Fiscalização	- 94,81	
(-) Restos a Pagar não pagos até 31.01.2012	- 95.410,32	
Valor e percentual aplicado em ações e serviços de Saúde	4.749.458,28	32,68%

Planejamento Atualizado da Saúde	
Receita Prevista Atualizada	14.189.500,00
Despesa Fixada Atualizada	5.437.852,60
Índice Apurado	38,32%



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



Verifica-se que a arrecadação da receita foi inferior à sua previsão, estabelecendo um déficit de R\$ 4.458.421,23, equivalente a 17,98%.

De outro modo, houve elevação na despesa fixada e, ao final do período observou-se que o resultado da execução orçamentária foi deficitário em R\$ 866.818,37, equivalente a 4,26%.

Deduções da Receita	(2.400.000,00)	(2.395.805,04)	-0,17%	
Receitas Intraorçamentárias		-		0,00%
Subtotal das Receitas	24.796.000,00	20.337.578,77		
Outros Ajustes		-		
Total das Receitas	24.796.000,00	20.337.578,77		100,00%
Déficit de arrecadação		4.458.421,23	-17,98%	21,92%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	20.657.495,42	18.336.238,40	-11,24%	86,47%
Despesas de Capital	5.408.552,55	2.074.183,45	-61,65%	9,78%
Reserva de Contingência	1.295,08			
Despesas Intraorçamentárias	-	-		
Repasse de duodécimos à CM	794.000,00	794.000,00		
(-) Devolução de duodécimos	-	(24,71)		
Transf. Financeiras à Adm Indireta		-		
Subtotal das Despesas	26.861.343,05	21.204.397,14		
Outros Ajustes		-		
Total das Despesas	26.861.343,05	21.204.397,14		100,00%
Economia Orçamentária		5.656.945,91	-21,06%	26,68%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(866.818,37)		4,26%

A fiscalização fez anotar que no exercício anterior também foi registrado déficit da execução orçamentária.

2010	Déficit de	9,38%
2009	Superávit de	0,30%
2008	Superávit de	6,62%

Ademais, o déficit na execução orçamentária aumentou o saldo financeiro negativo que vinha do exercício anterior.

Resultados	2010	2011	%
Financeiro	(1.456.615,84)	(1.802.908,03)	23,77%
Econômico	(1.443.987,39)	333.067,33	-123,07%
Patrimonial	10.104.338,15	10.437.405,48	3,30%

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve aumento de 19,47% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2010	RCL de 2011	Crescimento
16.088.910,04	19.222.684,02	19,47%



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



O quadro elaborado pela inspeção registra que houve um aumento nominal nas despesas de pessoal (14,31% = R\$ 8.249.354,87 : R\$ 9.430.629,09).

Nesse sentido, embora as despesas com pessoal tenham registrado 49,06% da RCL e, portanto, incidentes no chamado limite prudencial, há de se observar que situaram-se abaixo do limite imposto pela Lei Fiscal.

Período	dez/10	abr/11	ago/11	dez/11
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	8.249.354,87	8.482.667,11	8.905.259,99	9.430.629,09
(+) Inclusões da Fiscalização - B		-	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização - C		-	-	-
Gastos Ajustados - D		8.482.667,11	8.905.259,99	9.430.629,09
RCL - E	16.088.910,04	17.338.088,04	18.470.700,87	19.222.684,02
(+) Inclusões da Fiscalização - F		-	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização - G		-	-	-
RCL Ajustada - H		17.338.088,04	18.470.700,87	19.222.684,02
% Gasto = A / E	51,27%	48,93%	48,21%	49,06%
% Gasto Ajustado = D / H		48,93%	48,21%	49,06%

O quadro elaborado pela inspeção indicou que não ocorreu elevação significativa do número de servidores no período (17,04% = 311 : 364); ainda, que foi dobrada a quantidade de contratados temporários.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Efetivos	365	446	280	336	85	110
Em comissão	42	43	31	28	11	15
Total	407	489	311	364	96	125
Temporários	2010		2011		Em 31/12 de 2011	
Nº de contratados	20		40		16	

A transferência de recursos financeiros à Câmara, conforme atestado pela inspeção, obedeceu ao limite imposto pela Constituição Federal.

Extraíndo-se do quadro dos arquivos dispostos do TC-3021/026/11, da Câmara Municipal de Guataparã, contas de 2011, observa-se que o valor transferido ao Legislativo alcançou 6,22% da receita tributária do exercício anterior.

População do Município

Receita Tributária Ampliada do exercício anterior

Valor e percentual máximos permitido para repasses

Total de despesas do exercício

6.966	
12.755.848,08	
892.909,37	7,00%
793.975,29	6,22%



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



Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pelas Lei nº 586/08 e nº 587/08; não ocorreu revisão do período, sendo que os cálculos da inspeção não indicaram pagamentos excedentes.

O recolhimento dos encargos sociais se apresentou formalmente em ordem.

Quanto aos precatórios, a inspeção registrou quadro indicando que o Município procedeu depósitos suficientes ao valor devido no período.

Saldo de precatórios anteriores à EC 62 parcelados:	-	
Precatórios de 2009 e 2010 não pagos:	-	
Mapa de precatórios de 2010 para pagamento em 2011:	75.213,64	
Saldo Total de Precatórios:	75.213,64	
Parcelas de precatórios com vencimento no exercício:	-	
Precatórios de 2009 e 2010 em atraso:	-	
Mapas/Ofícios apresentados no exercício anterior:	75.213,64	
Requisitórios de baixa monta incidentes no exercício:		
Total de débitos para o exercício:	75.213,64	
Valor depositado em conta vinculada (ou pago diretamente no processo):		75.213,64
Saldo a Pagar:		-
Saldo de Precatórios para o exercício seguinte:	-	

Subsidiou os trabalhos de fiscalização o Processo Acessório - 1 TC-1479/126/11 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Igualmente subsidiaram o exame das contas os seguintes Expedientes:

TC-22901/026/11 (cópia do TC-461/013/11)	Reinaldo Garcia – Vereador local – comunica possíveis irregularidades no âmbito da Municipalidade, em face da solicitação de pedido de aprovação de créditos suplementares para a continuidade na construção de salas de aula de ensino fundamental.
TC-448/013/13	Paulo Henrique Siena – Vereador local – comunica possíveis irregularidades no âmbito da Municipalidade, em face de que alguns veículos não possuíam hodômetro, de modo que não haveria como controlar os gastos com combustíveis.
TC-449/013/12	Paulo Henrique Siena - Vereador local – comunica possíveis irregularidades no âmbito da Municipalidade, em face das solicitações feitas à Câmara, para suplementação orçamentária.
TC-447/013/12	Paulo Henrique Siena - Vereador local – comunica possíveis irregularidades no âmbito da Municipalidade, em face do aumento no quadro de pessoal.
TC-12413/026/11 (cópia do TC-12149/026/11)	Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CEACS – informação sobre o débito do Município, no valor de R\$ 47.011,53.
TC-432/013/11	Municipalidade de Guataporã – documentação referente à solicitação de crédito/financiamento.
TC-425/013/11	Municipalidade de Guataporã – documentação referente à solicitação de crédito/financiamento.
TC-881/006/11	Municipalidade de Guataporã – documentação referente à solicitação de crédito/financiamento.



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



Procedeu-se a notificação do Responsável pelos demonstrativos, o qual apresentou suas justificativas, em duas ocasiões, pugnando pela regularidade da matéria (fls. 69/95 e 143/154 – além dos documentos que acompanham).

Em síntese, disse que gestão orçamentária e financeira do exercício auditado transcorreu dentro da mais perfeita legalidade.

Afirmou que as pequenas falhas encontradas no planejamento orçamentário não macularam os programas e ações; que vem adotando as medidas necessárias à elaboração dos Planos de Saneamento e Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; e, que o apontamento referente à merenda escolar se deu em casos isolados, uma vez que há distribuição de porção por aluno, com base nas instruções de nutricionista.

Anotou que houve redução do déficit de execução orçamentária do exercício anterior e, ainda, aplicou a maior nos investimentos próprios à educação e saúde, além de reduzir as despesas com pessoal.

Ainda sobre a execução orçamentária, disse que a suplementação de 10,13% não tem o condão de rejeitar as contas – ante ao pequeno percentual acima do autorizado (10,00%); nega que tenha deixado de adotar condutas visando o contingenciamento de despesas; que está em fase final de implementação de software, o qual visa a real apuração e atualização das informações contábeis, situação que explica as inconsistências detectadas.

Afirmou que está adotando providências à cobrança de dívida inscrita de Agentes Políticos; também com relação à correção das impropriedades detectadas no ensino e saúde.

Alegou que já se ajustou às recomendações contidas no Comunicado SDG nº 19/10, negando, ainda, que tenham ocorrido irregularidades na prestação de adiantamentos.

Quanto às falhas destacadas nos itens a respeito da tesouraria e almoxarifado, considera que sejam de cunho formal, certo que está adotando providências do sentido de saná-las.

Considerou que todas as informações fiscais foram disponibilizadas no sítio eletrônico da Municipalidade.

Sobre o pessoal, lembrou que o Município possui cerca de 7.000 habitantes, com demandas sociais de toda ordem, razão pela qual o pagamento de horas extraordinárias foi feito a vigias, motoristas, cozinheiras, auxiliares administrativos, ajudantes de serviços gerais, auxiliares de enfermagem; e, nesse sentido, alegou que não houve prejuízo ao erário e que o pagamento foi feito por trabalho efetivamente realizados; e, que foi contratada empresa para elaborar laudo técnico ao pagamento de adicionais de insalubridade.



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



Também registrou que procurou atender a Instruções e recomendações desta E.Corte.

No mais, justificou pontualmente a realização de despesas sem prévio certame.

A Assessoria Técnica, quanto aos aspectos estritamente econômico-financeiros, afirmou que não encontrou óbices a serem apontados, tendo em vista que, embora os resultados negativos apresentados pela Municipalidade fossem negativos poderiam ser revertidos, uma vez que a maior parte do passivo financeiro era constituída de restos a pagar não processados (R\$ 1.592.743,96); e, nessa linha, registrou que as despesas efetivamente processadas, em valor de R\$ 1.274.125,37, havia disponibilidade financeira para cobrir a sua quase totalidade – R\$ 1.210.442,27 (fls. 191/192).

A ATJ avaliou ainda, os demais aspectos das contas, opinando pela emissão de parecer favorável, sob anuência de sua i. Chefia (fls. 193/196).

O d. MPC manifestou-se pela emissão de parecer favorável, sob recomendações (fls. 197/198).

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 16.07.13 – ITEM 037

Processo: TC-1479/026/11

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE GUATAPARÁ

Responsável: Samir Redondo Souto – Prefeito Municipal à época

Período: 01.01 a 31.12.11

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2011

(Expedientes que acompanham: TC-1479/126/11, TC-881/006/11, TC-425/013/11, TC-432/013/11, TC-447/013/12, TC-449/013/12, TC-448/013/12, TC-22901/026/11 e TC-12413/026/11)

- Aplicação total no ensino:	33,79%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	76,00%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	32,68%
- Gastos com pessoal:	49,06%
- Déficit da execução orçamentária:	4,26% – (R\$ 866.818,37)
- Transferência financeira para a Câmara:	6,22% - (limite 7,00%)
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	em ordem

I – A administração financeira de GUATAPARÁ, durante o exercício de 2011, deu atendimento aos principais aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E.Corte.

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.

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

Sobre a execução orçamentária, em que pese o déficit do período, a opinião da área especializada de ATJ foi no sentido de que boa parte dos restos a pagar constituía-se de despesas não processadas e, desse modo, haveria disponibilidade suficiente à cobertura da quase totalidade das despesas processadas.



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



Nesse sentido, mesmo considerando que a Origem deva posicionar-se com relação à contabilização dos restos a pagar não processados – uma vez que, se não foram processados, não há justificativas para a sua manutenção contábil, entendo que a falha pode ser, *por ora*, relevada, sob firme determinação para que a Administração alcance superávits nominais e primários, a fim de manter equilíbrio entre as despesas e as receitas efetivamente arrecadadas.

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.

Aqui faço lembrar que – a despeito da redução do índice apurado no exercício anterior, houve forte aumento nos gastos desse grupo e, também, no quadro de servidores, de modo que a Municipalidade encontra-se no chamado “limite de alerta”.

O recolhimento dos encargos sociais encontra-se formalmente em ordem.

Não houve excesso no pagamento dos Agentes Políticos.

E, o depósito em favor dos precatórios foi suficiente à cobertura dos débitos do período.

Contudo, a despeito dessas considerações sobre os principais pontos avaliados por esta E.Corte, 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, em face da falta de esclarecimentos por parte do Interessado.

II – Primeiro, é preciso dizer que a Lei Orçamentária é um sistema complexo, interligado à LDO e ao PPA, com vistas à aplicação dos recursos públicos na busca de determinadas metas fiscais e sociais – estas expressando as políticas públicas empregadas e as expectativas da comunidade.

A distribuição dos recursos públicos, através da LOA, antes foi planejada pelo próprio Executivo, contudo, sob aprovação do Legislativo e da própria sociedade, na medida da realização das audiências públicas para sua discussão.

Portanto, a execução do orçamento – fase de aplicação dos recursos públicos que também está sujeita ao controle externo e social, deve ocorrer de forma harmônica àquele planejamento inicial.

Nessa esteira, à exceção dos princípios e regras constitucionais pertinentes, pode-se dizer que as normas de caráter orçamentário se mostram as mais



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



importantes à Administração Pública, tendo em vista que deverão nortear a obtenção e destinação dos recursos arrecadados em cada exercício.

No caso concreto, primeiro há de se observar que a receita realizada (R\$ 20.337.578,77) ficou 17,98% (R\$ 4.458.421,23) abaixo daquela inicialmente prevista (R\$ 24.796.000,00).

Aqui não se pode perder de vista que a receita superestimada dá folga, também, à fixação superestimada da despesa, gerando a emissão de empenhos sem a respectiva contrapartida financeira e o endividamento do Município; e, na mesma medida, à frustração das expectativas da comunidade quanto à implantação, manutenção ou aperfeiçoamento das políticas públicas discutidas durante a fase das audiências públicas.

Igualmente, fica prejudicada a avaliação dos resultados dos programas financiados com os recursos públicos, porque o Orçamento se afastou da verdadeira capacidade arrecadatória do Município

Registro que a Municipalidade já havia incorrido na imperfeição aqui destacada na elaboração do orçamento de 2010, consoante observa-se dos arquivos desta E.Corte¹.

Aliás, o valor antecipado para a arrecadação em 2011 (R\$ 24.796.000,00) ficou 43% acima do efetivamente arrecadado em 2010 (R\$ 17.321.592,63) – período base para a previsão anual², em evidente demonstração da falta de maior rigor técnico na elaboração das peças de planejamento.

Por conta disso, maior rigor deve ser prestado à elaboração dos planos orçamentários, inclusive, no tocante aos Anexos de Riscos e Metas Fiscais

¹ TC-3007/026/10 – Prefeitura Municipal de Guataporã – contas do exercício de 2010 – Relator Conselheiro Robson Marinho – parecer prévio favorável, com recomendações – DOE 20.12.12
B.1.1.1 Resultado da Execução Orçamentária da Receita

Receitas/Repasse	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	15.900.000,00	18.125.732,00	14,00%	104,64%
Receitas de Capital	3.120.000,00	1.232.682,59	-60,49%	7,12%
Deduções da Receita		2.036.821,96	#DIV/0!	11,76%
Receitas Intraorçamentárias			#DIV/0!	0,00%
Subtotal das Receitas Orçam.	19.020.000,00	17.321.592,63		
Op. de Crédito - Refinanciamento				
Total das Receitas Orçam.	19.020.000,00	17.321.592,63		
Repasse Recebidos				
Total das Receitas e Repasses		17.321.592,63		
(+) Inclusões da Fiscalização				
(-) Exclusões da Fiscalização				
Total Ajustado das Receitas e Repasses Recebidos		17.321.592,63		
Resultado da Execução Orçamentária da Receita		(1.698.407,37)	-8,93%	-9,81%
Resultado da Exec. Orç./Financeira da Receita Ajustado		(1.698.407,37)	-8,93%	-9,81%

² Lei 4320/64

Art. 30. A estimativa da receita terá por base as demonstrações a que se refere o artigo anterior à arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita.



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



constantes da LDO³ e, bem assim, no acompanhamento da arrecadação durante todo o exercício fiscal⁴.

Reforço que, a Municipalidade já vinha de déficit financeiro do exercício anterior e, nesse sentido, deveria ter efetuado esforços fiscais à sua eliminação, quando, ao contrário, procedeu a sua elevação.

Enfim, essas deficiências na formulação das peças orçamentárias deverão ser corrigidas, aqui incluindo-se também o detalhamento exposto pela inspeção na conclusão de seu trabalho – de modo que a sua execução não descaracterize o programa inicial, razão pela qual os setores envolvidos devem apegar-se aos indicativos de natureza econômica e às tendências de crescimento da receita tributária, bem como nas diretrizes traçadas nas políticas públicas estabelecidas, estas tendentes ao atendimento aos setores mais vulneráveis.

A Origem deverá ter especial atenção com os apontamentos da inspeção no que se refere à formalização de atos que incidam na renúncia de receitas.

A Municipalidade deverá providenciar a edição dos Planos de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, inclusive com vistas à preparação do próximo PPA.

Aqui, de modo geral, faço lembrar as orientações traçadas por esta E.Corte sobre a formulação do orçamento, consubstanciados no Comunicado SDG nº 29/10⁵.

³ LC nº 101/00

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

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

c) (VETADO)

d) (VETADO)

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

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 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;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial;

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

⁴ LC nº 101/00

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

⁵ 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.



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



Ainda sobre o planejamento, Origem deverá levar em consideração os apontamentos da inspeção no que diz respeito ao desperdício na merenda, efetuando os estudos necessários à adequação do produto às reais necessidades de sua clientela.

Também pode ser observado do laudo da inspeção uma série de falhas nos registros e contabilização geral, de tal sorte que a Origem deverá proceder sua ampla revisão, a fim de que as peças guardem confiabilidade e estejam em conformidade com as informações prestadas ao Sistema AUDESP - criado com o intuito de aperfeiçoar o controle externo.

Aliás, maior rigor deve ser aplicado no controle da dívida ativa, uma vez que esse setor não pode ficar vulnerável a perdas ou desvios – seja pela prescrição ou por baixas indevidas.

O laudo de inspeção revela que a Municipalidade deve melhor observar a legislação e a jurisprudência desta E.Corte a respeito da gestão dos recursos da saúde e da educação, especialmente quanto ao pagamento das despesas em restos a pagar até o dia 31 de janeiro ao ano seguinte à sua inscrição e elaboração dos Planos de Carreiras próprios.

No que diz respeito aos Adiantamentos, há de ser lembrado que essa modalidade serve para situações cotidianas de despesas imprevisíveis e que não possam ser realizadas pelo procedimento normal.

Nesses casos, a fim de que não se incorra na falta de prévio empenho, a Origem deve manter numerário a disposição de servidor – que não se confunde com Agente Político, para grupo de despesas certas, por determinado tempo, sob prestação de contas e análise crítica por órgão distinto.

Ademais, as aquisições e serviços realizados pelo regime de adiantamentos não dispensam as formalidades de lançamento de justificativas indicando o interesse público envolvido e, bem assim, o atestado de recebimento por parte do servidor responsável – a fim de caracterizar a liquidação da despesa.

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



Nesse sentido, a Administração deverá ficar atenta à legislação que rege a matéria e, de forma subsidiária, às orientações traçadas no Comunicado SDG nº 19/10⁶.

Os setores de tesouraria e almoxarifado também apresentaram – segundo constatado pela inspeção, situações que possibilitam a ocorrência de perdas, em face da sistemática utilizada, o que deverá ser revisto de imediato.

As anotações em comento deixam 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 32/12⁷.

Há de serem feitas recomendações para que a Origem proceda amplo planejamento, a fim de evitar fuga de procedimento licitatório.

Também deverá haver atenção ao princípio da transparência, mantendo atualizada sua página eletrônica com as informações fiscais pertinentes.

No pessoal a inspeção identificou situações de pagamento de horas extras que expressam a necessidade de ser reavaliada a distribuição de funções e o próprio quadro, uma vez que, pagas em valor acima do horário habitual do servidor, também pressupõe um aumento da carga física que prejudica a prestação dos serviços, em prejuízo à própria comunidade.

E, no mais, a Origem deverá atender as recomendações e Instruções desta Corte, notadamente quanto ao envio a tempo e de forma correta das informações necessárias à alimentação do Sistema AUDESP.

III - E, agora, no que diz respeito à qualidade dos investimentos, com foco em setor protegido constitucionalmente, vê-se do Sistema SIAPNET (www.siapnet.tce.sp.gov.br), alimentado pela própria Origem, a indicação de que o seu

⁶ **COMUNICADO SDG Nº 19/2010 – DOE 08 e 17.06.10.**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta que, 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.

⁷ **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 atentarão, 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.



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



número de habitantes alcançou 6.966 (1.850 na zona rural), sendo discriminados em 1.618 os indivíduos na faixa etária entre 0 e 14 anos – ou seja, aqueles em idade escolar junto ao ensino fundamental.

O mesmo arquivo eletrônico indica que o Município mantém 1.487 alunos em sua rede – alocados no nível infantil e fundamental, não sendo disponibilizada informação sobre a rede Estadual e particular⁸.

Desse modo, diante da falta de maiores informações – sem prejuízo da carência de pleno atendimento ao princípio da transparência, há sugestão de que, eventualmente, possa haver deficiência na oferta regular de vagas na rede de ensino municipal, o que deverá ser avaliado pela Origem e, também, pelas próximas inspeções.

IV – Finalmente, há um grupo de apontamentos que merece análise mais detalhada.

Portanto, deverão ser avaliados em **autos próprios** as despesas destacadas no item C.1.2 – Falta/Fracionamento de Licitações.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **GUATAPARÁ, 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, especialmente no cumprimento da legislação e orientações desta Corte no que envolve a sua formulação e execução; observe a formalização necessária à edição de atos que importem na renúncia de receitas; edite a legislação pertinente aos Planos de Saneamento Básico e Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; avalie a eventual ocorrência de desperdício na merenda; elimine eventuais inconsistências nos registros e especialmente, para que guardem harmonia com as informações transmitidas ao Sistema AUDESP; mantenha rígido controle sobre a dívida ativa, tesouraria e almoxarifado; observe a legislação e a jurisprudência desta E.Corte no que diz respeito à gestão dos recursos vinculados à saúde e à educação; formalize adequadamente os adiantamentos; implante um sistema de controle interno eficiente; atenda à legislação própria às licitações, evitando a fuga de procedimento; cumpra a legislação pertinente às despesas pelo regime de adiantamento; atenda ao

⁸ **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	96	333	1.058	0	0	0	105	0
Estadual	0	0	0	384	0	0	0	0
Particular	0	0	0	0	0	0	0	0
União	0	0	0	0	0	0	0	0
Filantrópica	0	0	0	0	0	0	0	0



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



princípio da transparência; reveja o pagamento de horas extras, frente à necessidade dos serviços e de seu próprio quadro de servidores; e, cumpra as recomendações e Instruções TCESP, notadamente no correto envio de informes ao Sistema AUDESP.

Determino à Origem para que proceda os esforços necessários à obtenção de superávits nominais e primários, a fim de eliminar o déficit financeiro constituído e a manutenção do equilíbrio fiscal.

Determino ainda, que a Municipalidade mantenha atualizadas as informações a respeito do controle sobre a efetiva oferta de vagas em escolas municipais.

Proceda-se a abertura de **autos próprios** para análise das despesas decorrentes do fracionamento de licitações.

Proceda-se o arquivamento dos Expedientes TC-881/006/11, TC-425/013/11, TC-432/013/11, TC-447/013/12, TC-449/013/12, TC-22901/026/11 e TC-12413/026/11.

Quanto ao Expediente TC-448/013/13, deverá retornar à UR/13, a fim de que seja acompanhado o tema pertinente ao controle de combustíveis em próxima inspeção.

Finalmente, determino à fiscalização da E.Corte, que certifique-se das correções noticiadas e da implementação das recomendações aqui exaradas, notadamente no controle e oferta regular de vagas no ensino infantil e fundamental.

É como voto.

GCCCM/25