



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



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 23.07.13

ITEM Nº 028

TC-001001/026/11

Prefeitura Municipal: Penápolis.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): João Luís dos Santos.

Advogado(s): Amabel Cristina Dezanetti dos Santos e outros.

Acompanha(m): TC-001001/126/11 e Expediente(s): TC-000436/001/12 e TC-000471/001/12.

Fiscalizada por: UR-1 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-1 - DSF-I.

- Aplicação total no ensino:	30,46%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	71,06%
- Total de despesas com Fundeb:	100,35%
- Despesas com saúde:	26,58%
- Gastos com pessoal:	53,60%
- Déficit da execução orçamentária:	8,68% (R\$ 8.769.147,06) – coberto pelo saldo financeiro do exercício anterior
- Transferência financeira para a Câmara:	3,35%
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	Pagamento a menor no valor de R\$ 5.327,45 – relevado diante do montante depositado

Em exame as contas anuais do exercício de 2011 da Prefeitura Municipal de PENÁPOLIS cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Araçatuba – UR/1.

No relatório de fls. 13/148, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

Item A.1 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Os indicadores e metas físicas previstas não permitem avaliar a eficácia e efetividade dos programas e ações de governo;
- A LDO não previu critérios para limitação de empenho e movimentação financeira, desatendendo o disposto no art. 4º, I, b, da LRF;
- A LDO não previu critérios para concessão de repasses a entidades do terceiro setor, desatendendo ao disposto no art. 4º, I, f, da LRF;
- A LOA e a LDO contém autorização para abertura de créditos suplementares em percentual incompatível com a inflação prevista para o período fiscalizado;
- O Município não editou o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, desatendendo ao disposto no art. 18 da Lei Federal n. 12.305/10;
- Carece de providências a adequação de prédios públicos quanto a acessibilidade [ver estrutura UBS, item B. 3.2.3.2.2];



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



ITEM A.1 – PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Descumprimento ao disposto no art. 30 da Lei Federal n. 4.320/64, vez que não observou a média de arrecadação dos últimos três exercícios, que resultaria em R\$ 98.645.001,02 e não em R\$ 89.500.000,00 como acabou por estimar em sua LOA 2011;
- Em 2011 a despesa realizada foi superior em 39,80% à despesa fixada, demonstrando, portanto, a insubsistência do processo de planejamento inicial; redundando em um processo deficitário, modificando-se, doravante, a trajetória dos exercícios anteriores;
- Elevação dos gastos no grupo Pessoal e Encargos Sociais [despesa corrente]; situação que tende-se a agravar em face do reconhecimento da indevida terceirização do programa Estratégia Saúde da Família; infringindo-se, portanto, ao disposto no art. 1º da LRF,

ITEM B.1.1 – RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

- Déficit de execução orçamentária de 8,68%;

ITEM B.1.2 – RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL:

- Resultado Patrimonial irreal devido a não incorporação do resultado da administração indireta – Emurpe, bem como pela não contabilização do saldo de estoque de todos os Almoxarifados da Prefeitura;

ITEM B.1.2.1 – ADMINISTRAÇÃO INDIRETA:

- Ausência de medidas efetivas por parte da Administração visando a resolução da situação da Empresa Pública Municipal dependente (Emurpe), a qual não vem desempenhando suas finalidades a contento, gerando, por consequência, sucessivos prejuízos financeiros levando-a a uma situação de insolvência e dependência do governo central para sua sobrevivência, o que depõe contra o princípio da gestão fiscal, previsto no § 1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal; e elaboração do orçamento público municipal sem contemplar o orçamento da Emurpe, contrariando o princípio da universalidade orçamentária, previsto no artigo 2º da Lei Federal nº 4.320/64;

ITEM B.1.3 – DÍVIDA DE CURTO PRAZO:

- Aumento da Dívida de Curto Prazo em 41,28% em relação ao exercício anterior, cuja causa preponderante foram os Restos a Pagar;

ITEM B.1.4 – DÍVIDA DE LONGO PRAZO:

- Ausência de solução para apuração do valor real da dívida junto ao Consórcio Intermunicipal de Saúde do Município;

ITEM B.1.5.1 – RENÚNCIA DE RECEITAS:

- Evasão de receita devido a não revisão da Planta Genérica de Valores, cuja última atualização se deu no exercício de 2001;

ITEM B.1.6: DÍVIDA ATIVA:

- Divergência no valor da Dívida Ativa em relação aos dados da Origem e do Audesp, decorrente pela não contabilização de multas e juros;

ITEM B.2.2 – DESPESAS COM PESSOAL:

- Gastos com Pessoal de 53,60% no encerramento do exercício, portanto, acima do limite prudencial, em decorrência tanto da não inclusão e exclusão de receitas e despesas na apuração dos gastos;

ITEM B.3.1 ENSINO

- Glosa de restos a pagar não pagos até 31/01/2012, no valor de R\$ 461.587,47;



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



- Recuo do indicador IDEB [em 2009 foi de 5.8 e em 2011 foi de 5.5], muito embora tenha se elevado o investimento no setor;
- Existência de demanda reprimida, circunstância que motivou a lavratura de Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público de São Paulo [abertura gradativa de 400 novas vagas];
- Carência de 299 vagas nos CEIMs [Centro de Educação Infantil Municipal], no momento da fiscalização, em que pese o cumprimento do cronograma constante do Termo de Ajustamento de Conduta; e
- Centros Educacionais necessitando de reforma; Sala de “Recurso” desativada, muito embora os equipamentos estejam à disposição;

Item B.3.2 SAÚDE

- Glosa de restos a pagar não pagos até 31/01/2012, no valor de R\$ 532.325,72; Indevida terceirização da atenção primária, através de convênio formalizado coma entidade AVAPE para execução do programa Estratégia Saúde da Família, vez que detectou-se entre outras: 1) falta de planejamento e deficiência técnica da entidade; 2) falta de cumprimento da jornada de trabalho dos médicos; 3) não efetivação da informatização das UBSs; 4) falta de realização de ações propostas no plano de trabalho;
- A terceirização do programa Estratégia Saúde da Família não teve como critério a melhoria da qualidade do atendimento prestado à população, mas sim, o elevado percentual da despesa com pessoal, mostrando, por isso mesmo, um desvirtuamento do planejamento municipal para a execução do ESF;
- Baixa resolutividade da atenção básica indicada pelas seguintes ocorrências: 1) aumento do fluxo de atendimento em todas Unidades Básicas de Saúde [na média elevou 49% em relação ao exercício anterior], demonstrando que as ações de prevenção não tem surtido efeito; 2) elevado e crescente o número de atendimento no Pronto Socorro Municipal [em 2011 foram 65.775 atendimentos, sendo que 80% trataram-se de atendimentos ambulatoriais]; 3) elevado número de transportado para fora do Município [em 2011 foram 38.000 atendimentos desta natureza];
- Estrutura das Unidades Básicas de Saúde inadequadas, impossibilitando, em grande parte, na desejada “continuidade dos cuidados nos domicílios”, característica da pro-atividade do programa ESF; detectamos, por exemplo, ausência de: 1) Sala de Administração e Gerência, 2) Sala de Reuniões e Educação em Saúde, 3) Almoxarifado, 4) Farmácia, 5) Equipe Odontológico, 6) Sanitários para Deficientes, 7) Abrigo para Resíduos Sólidos, 8) Depósito para Lixo, 9) Sala para Agentes Comunitários de Saúde, 10) Sala de Vacinas;
- Inexistência da pertinente LICENÇA DE FUNCIONAMENTO para as UBS Macro I, Macro II, Macro III, Tóquio, Planalto, cidade Jardim, Del Rey, Pevi e Silvia Covas, significando dizer que tais unidades não poderiam sequer estar funcionando, haja vista tratar-se de documento imprescindível para execução de suas atividades;
- Elevado número de casos de óbitos por neoplasia [principalmente entre os homens], indicando a necessidade de aprimoramento de ações preventivas, no que importa a detecção e tratamento nos estágios iniciais da doença;
- Inconsistência do indicador TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL vez que,



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



diversamente da registrada no ESTADO e na REGIÃO DE GOVERNO, não existe uma indicação de queda ou elevação, dificultando avaliar as ações empregadas para melhoria do indicador;

- Necessidade de aprimoramento das ações de assistência ao pré-natal, parto e puerpério [ações de atenção básica], vez que a maior parte dos óbitos infantis concentram-se na primeira semana de vida;
- Insatisfação da população quanto ao atendimento realizado na saúde [para 21% dos entrevistados a saúde é ruim ou péssima];
- Insatisfação da população quanto ao tempo de espera de consulta [para 50% dos entrevistados o tempo de espera é ruim ou péssimo]; excessiva carga horária de trabalho a qual se encontram sujeitos alguns profissionais médicos, comprometendo-se, com isso, a prestação dos serviços tal qual prevê o programa - Estratégia Saúde da Família;
- Insatisfação da população quanto à dispensação de medicamentos [a dispensação só é realizada nas Unidades Macros, distante muitas vezes da UBS localizada no bairro]; ademais 60% dos entrevistados responderam afirmativamente que já precisaram de medicamentos que não estavam disponíveis na rede pública; fato corroborado pelo número excessivo de mandados judiciais para entrega de medicamentos e demonstrativo acusando estagnação do valor empregado para tal finalidade;
- Insuficiência de recursos orçamentários para que o Conselho Municipal de Saúde realize suas atribuições com eficiência e imparcialidade [em 2011 no programa Fortalecimento da Gestão Participativa reservou-se recursos no importe de apenas R\$ 2.500,00, que não foram executados];
- Repasses de recursos do SUS plena a diversas entidades prestadoras de serviços sem que para tanto a Administração realize a devida fiscalização, na forma estabelecida em cláusula contratual;
- Repasses de recursos à Santa Casa de Penápolis, para manutenção da entidade, sem o devido instrumento de formalização e a devida prestação de contas, contrariando regras estabelecidas pelas Instruções nº 02/2008;

ITEM B.3.3.4 – FEBOM:

- Desvio de finalidade na utilização de parte dos recursos do Fundo Especial do Bombeiro;

Item B.4. PRECATÓRIOS

- Divergência entre os cálculos realizados pela Origem para cumprimento da EC 62 e os realizados pela Diretoria de Execução de Precatórios do Tribunal de Justiça [pende de decisão];
- Segundo o DEPRE-TJ insuficiência de pagamentos realizados no exercício de 2010 e 2011, redundando na necessidade de complementação no valor de R\$ 5.249.318,43;
- Segundo apurado pela Fiscalização, não cumprimento da EC 62, vez que o município não depositou o valor equivalente à parcela devida para o exercício de 2011, tanto:
 - em relação a média do valor consignado nos orçamentos dos exercícios anteriores (2009 e 2010), que é de R\$ 2.731.000,00; o valor depositado é 83,04% menor que tal média;
 - como em relação a 1/14 avos do saldo do precatório [R\$ 6.558.582,11 ÷ 14 = R\$ 468.470,15] e não R\$ 463.142,70 como restou efetivamente depositado em favor do TJ-SP;



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



Item B.5.3.1 – GASTOS COM ALUGUEL DE IMÓVEL PARA SER UTILIZADO PELA EMPRESA L.L. FERREIRA ME

- Gastos com aluguel e adequação de instalação elétrica de prédio locado pela Prefeitura Municipal à empresa privada, sem observar a legislação que rege a matéria;

ITEM B.6.1 – TESOURARIA:

- Manutenção de disponibilidade financeira em banco particular, contrariando o disposto no artigo 164, § 3º da Constituição Federal e manutenção de conta corrente encerrada cadastrada no AUDESP;

ITEM B.6.2 – ALMOXARIFADO:

- Não contabilização do saldo total de estoque de mercadorias contido em todos os Almojarifados;
- Ausência de controle efetivo por parte da Administração quanto aos abastecimentos dos veículos, já que o controle fica a cargo do fornecedor e dos usuários dos veículos; e
- Ausência de controle de consumo de combustível da frota, evidenciando fragilidade do controle interno, contrariando o disposto nos artigos 75 e 76 da Lei Federal 4320/64;

ITEM B.6.3 - BENS PATRIMONIAIS:

- Não realização do inventário físico-financeiro dos bens patrimoniais no encerramento do exercício;
- Inexistência de Termo de Responsabilidade pela guarda e uso dos bens patrimoniais; e
- Bens patrimoniais adquiridos nos exercícios de 2011 e 2012 sem a devida identificação e não envio de comunicado ao Tribunal de Contas sobre os furtos ocorridos no exercício;

ITEM B.6.3.1 – VENDA DE AÇÕES NA BOLSA DE VALORES:

- Ausência de medidas por parte da Administração visando a apuração de possíveis irregularidades acerca de prejuízo ocorrido na venda de ações da Prefeitura;

ITEM B.8 – ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS:

- não observância da ordem cronológica de pagamentos, vez que existentes restos a pagar dos exercícios de 2009 e 2010;

ITEM C.1.1 – LICITAÇÕES – FALHAS DE INSTRUÇÃO:

- Aquisição de Ônibus Escolar, utilizando-se do procedimento denominado “Carona”, contrariando decisões deste Tribunal;
- Aquisição de Uniformes Escolares, utilizando-se do procedimento denominado “Carona”, contrariando decisões deste Tribunal;
- Ausência de expedição de Termos de Atestado de Recebimento Provisório e Definitivo, referente à obra já concluída;
- Exigência editalícia que apresenta conotação de caráter restritivo [impedimento de participantes que tiveram contratos rescindidos, mesmo cumprida a penalidade];
- Previsão de exigência [visita técnica por engenheiro] em Edital de Licitação que contraria decisões deste Tribunal;



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



- Contratação de empresa para prestação de serviços com característica de “entrega futura”, sem a formalização de contrato entre as partes;

ITEM D.1 – ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS:

- Não comprovação de que as contas ficaram disponíveis à população, nos termos exigidos pelo artigo 49 da LRF;
- Atendimento parcial ao caput do artigo 48 da LRF, já que não houve divulgação na página eletrônica do Município do PPA, LDO, LOA e parecer prévio do Tribunal de Contas;
- Envio parcial à Câmara Municipal de relatórios de despesas de viagens, bem como relatório de despesas decorrente de convênio firmado com a AVAPE, nos termos das Lei Municipais 1565/09 e 1693/10, respectivamente;

ITEM D.2 – FIDELIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP:

- Divergência entre os dados da Origem e aqueles contidos nas peças contábeis e Notas de Empenhos disponibilizadas ao Sistema Audesp sem informações necessárias, depondo contra o princípio da transparência;

ITEM D.3.2 – REGIME PREVIDENCIÁRIO:

- Despesas custeadas com inativos e pensionistas sem a correspondente fonte de custeio, contrariando o disposto no § 5º do artigo 195 da Constituição Federal;

ITEM D.3.3 – ACÚMULO DE FÉRIAS ADQUIRIDAS E NÃO GOZADAS:

- Acúmulo de férias adquiridas e não gozadas pelos servidores, em inobservância a disposições legais e sujeitando os cofres públicos aos ônus decorrentes, tendo contribuído para a ocorrência a inexistência de controle centralizado;

ITEM D.3.4 – ACÚMULO DE FUNÇÕES REMUNERADAS – MÉDICOS:

- Acúmulo irregular de cargos públicos, inclusive com horários de trabalho conflitante; liberação de funcionário do horário de trabalho, sem prejuízo de vencimento, o qual, no mesmo período, trabalha em outro órgão público, contrariando o disposto na alínea “c” do inciso XVI do artigo 37 da Constituição Federal;

ITEM D.3.5 - CESSÃO DE SERVIDORES A OUTROS ÓRGÃOS:

- Cessão de servidores a outros órgãos, inexistindo, para alguns deles, convênio entre as partes, não atendendo à condicionante do inciso II do artigo 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

ITEM D.3.6 – DESVIO DE FUNÇÃO:

- Existência de servidores exercendo cargos diversos daqueles para os quais foram admitidos, em inobservância ao disposto na letra “c”, inciso XVI do artigo 37 da Constituição Federal;

ITEM D.3.7 – INEXISTÊNCIA DE CONTROLE DE FREQUÊNCIA-SERVIDORES OCUPANTES DE CARGO EM COMISSÃO:

- Inexistência de controle de frequência dos servidores ocupantes de cargos em comissão, procedimento indispensável à regular liquidação e pagamento da despesa, na forma dos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64;



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



ITEM D.3.8 – CARGOS EM COMISSÃO QUE NÃO SE ENQUADRAM NAS HIPÓTESES DO INCISO V DO ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

- Existência, no quadro de pessoal, de cargos em comissão cujas atribuições, em alguns casos, revelam natureza técnica, não caracterizando funções de direção, chefia e assessoramento, em desacordo com o inciso V do artigo 37 da Constituição Federal;

ITEM D.3.9 – HORAS EXTRAS E HORAS ATIVIDADES AOS PROFESSORES:

- Não pagamento do DSR – Descanso Semanal Remunerado para parte dos professores, cujos salários são pagos por hora aula e hora atividades, situação que está gerando demandas trabalhistas em desfavor da Administração;

Item D.3.10 - PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS FIXAS:

- Pagamento de horas extras fixas e de forma habitual; inexistência de justificativas e de controle formal de prestação de serviços extras, denotando necessidades de adequação do quadro;

ITEM D.3.11 – TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA FIRMADOS COM O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO:

- Existência de dois TACs em razão de descumprimento de direitos trabalhistas, gerando, por consequência, ônus de R\$ 380.000,00 à Administração por não cumprindo as exigências estabelecidas no primeiro TAC;

Item D.4.1 “a” e “b” – ACIDENTES DE TRÂNSITO ENVOLVENDO VEÍCULO OFICIAL

- Ausência de providências judiciais por parte da Prefeitura Municipal, para ressarcimento de dano causado aos cofres públicos, decorrentes de acidentes de trânsito, cuja culpa foi imputada a servidores municipais;

Item D.4.1 – “c” – SINDICÂNCIAS INSTAURADAS EM FACE DA EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO DE PENÁPOLIS - EMURPE

- Ausência de providências por parte da Prefeitura Municipal, visando dar atendimento à decisões deste Tribunal, decorrentes do julgamento das contas da Empresa Municipal de Urbanização de Penápolis – EMURPE, referentes aos exercícios de 2005 e 2006; e

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

Atendimento parcial à Lei Orgânica e Instruções do Tribunal de Contas.

Realço o anotado pela inspeção de que o Executivo superou a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE) – 30,46%.

A fiscalização atestou, ainda, que foi aplicada a totalidade dos recursos do FUNDEB recebidos no período – atendendo o art. 21 da Lei 11.494/07,



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



bem como, tendo sido destinado 71,06% desse Fundo na valorização do magistério.

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS

	Valores (R\$)
Receitas	69.745.355,62
Ajustes da fiscalização	-
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	69.745.355,62

FUNDEB - RECEITAS

Retenções	10.213.771,45
Transferências recebidas	15.151.426,54
Receitas de aplicações financeiras	-
Ajustes da fiscalização	-
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.	15.151.426,54

FUNDEB - DESPESAS

Despesas com Magistério	10.766.710,52	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Magistério (60%)	-	
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo 60%)	10.766.710,52	71,06%
Demais Despesas	4.437.983,33	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Demais Despesas (40%)	-	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo 40%)	4.437.983,33	29,29%
Total aplicado no FUNDEB	15.204.693,85	100,35%

DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO

Educação Básica (exceto FUNDEB)	11.490.561,47	
(+) FUNDEB Retido	10.213.771,45	
(-) Ganhos de Aplicações Financeiras	-	
(-) FUNDEB Retido e não Aplicado no Retorno	-	
Aplicação até 31.12.2011 (artigo 212, CF)	21.704.332,92	31,12%
(+) Fundeb: parcela da retenção de [] Aplicado 1º trim/2012	-	
(-) Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2012	461.587,50	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Recursos Próprios	-	
Aplicação Final na Educação Básica	21.242.745,42	30,46%

Planejamento Atualizado do Ensino	
Receita Prevista Atualizada	51.742.000,00
Despesa Fixada Atualizada	23.913.597,57
Índice Apurado	46,22%

Os investimentos na saúde também superaram ao mínimo constitucional, alcançando 26,58% do valor da receita e transferências de impostos.

SAÚDE	Valores (R\$)	
Receitas de impostos	69.594.133,54	
Ajustes da Fiscalização	-	
Total das Receitas	69.594.133,54	
Total da Despesas empenhadas com Recursos Próprios	19.031.147,92	
Ajustes da Fiscalização	-	
(-) Restos a Pagar não pagos até 31.01.2012	532.325,72	
Valor e percentual aplicado em ações e serviços de Saúde	18.498.822,20	26,58%

Planejamento Atualizado da Saúde	
Receita Prevista Atualizada	52.572.000,00
Despesa Fixada Atualizada	22.564.400,00
Índice Apurado	42,92%



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



Verifica-se que a arrecadação da receita ficou bastante acima da sua previsão, em montante de R\$ 26.084.001,26 – representando um superávit orçamentário de 34,78%.

Em razão disso, observa-se que a Municipalidade ampliou a sua despesa autorizada, contudo, em proporção maior do que o ingresso de receitas, de tal ordem que a execução orçamentária apresentou um déficit de execução, na ordem de R\$ 8.769.147,06, equivalente a 8,68%.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	74.504.000,00	99.363.263,20	33,37%	98,30%
Receitas de Capital	496.000,00	1.720.738,06	246,92%	1,70%
Deduções da Receita	-	-		
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
Subtotal das Receitas	75.000.000,00	101.084.001,26		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Receitas	75.000.000,00	101.084.001,26		100,00%
Excesso de Arrecadação		26.084.001,26	34,78%	25,80%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	108.026.255,49	99.346.918,73	-8,03%	90,44%
Despesas de Capital	12.078.527,86	10.506.229,59	-13,02%	9,56%
Reserva de Contingência	-	-		
Despesas Intraorçamentárias	-	-		
Repasse de duodécimos à CM	-	-		
(-) Devolução de duodécimos	-	-		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	-		
Subtotal das Despesas	120.104.783,35	109.853.148,32		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Despesas	120.104.783,35	109.853.148,32		100,00%
Economia Orçamentária		10.251.635,03	-8,54%	9,33%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(8.769.147,06)		8,68%

Entretanto, esse resultado negativo foi totalmente coberto pelo saldo financeiro vindo do exercício anterior, agora registrando um superávit de R\$ 8.443.646,52.

Resultados	2010	2011	%
Financeiro	17.212.793,58	8.443.646,52	-50,95%
Econômico	6.244.722,39	918.789,12	-85,29%
Patrimonial	24.032.347,31	24.951.136,43	3,82%

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve aumento de 6,51% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2010	RCL de 2011	Crescimento
R\$ 104.923.758,40	R\$ 111.762.920,99	6,51%

A inspeção apresentou quadro indicando o aumento nominal das despesas com pessoal (R\$ 53.106.768,72 : R\$ 59.899.761,10 = 12,79%).



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	53.106.768,72	51.944.827,09	54.491.600,56	59.899.761,10
(+) Inclusões da Fiscalização - B		-	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização - C		-	-	-
Gastos Ajustados - D		51.944.827,09	54.491.600,56	59.899.761,10
RCL - E	104.923.758,40	106.854.949,40	111.500.384,93	111.762.920,99
(+) Inclusões da Fiscalização - F		-	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização - G		-	-	-
RCL Ajustada - H		106.854.949,40	111.500.384,93	111.762.920,99
% Gasto = A / E	50,61%	48,61%	48,87%	53,60%
% Gasto Ajustado = D / H		48,61%	48,87%	53,60%

O quadro elaborado pela inspeção indicou que houve expressivo aumento no número de servidores comissionados e temporários no período.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Efetivos	1.991	1988	1199	1128	792	860
Em comissão	60	95	55	92	5	3
Total	2051	2083	1254	1220	797	863
Temporários	2010		2011		Em 31/12 de 2011	
Nº de contratados	43		96		14	

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

Valor utilizado pela Câmara (repasse menos devolução)	2.098.837,98
Despesas com inativos	
Subtotal	2.098.837,98
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2010 62.638.124,27
Percentual resultante	3,35%

Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pela Lei nº 1534/08; e, segundo anotado pela fiscalização, não ocorreram pagamentos indevidos.

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 elaborou quadro pertinente aos precatórios, onde se observa que o valor quitado ficou pouco abaixo do saldo a pagar do período (R\$ 5.327,45).

Opção de Pagamento Anual:	14	Anos Restantes
Saldo anterior de precatórios:	R\$ 6.391.500,40	
Desconto depósito 2010 (-)	R\$	(512.155,00)
Mapa Orçamentário 2011 (+)	R\$	679.236,71
Saldo atual de precatórios:	R\$	6.558.582,11
Valor devido referente à opção anual:	R\$	468.470,15
Valor depositado nas contas vinculadas em 2011:	R\$	463.142,70
Saldo a pagar:	R\$	5.327,45
LOA 2009	R\$ 2.951.000,00	
LOA 2010	R\$ 2.511.000,00	
Média LOA 2009/2010	R\$ 2.731.000,00	-83,04%

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1 TC-1001/126/11 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Também subsidiaram o exame das contas os seguintes Expedientes:

TC-436/001/12	Cópia de sentença proferida pela Justiça do Trabalho em face de ação movida contra o Município de Penápolis
TC-471/001/12	Cópia de sentença proferida pela Justiça do Trabalho em face de ação movida contra o Município de Penápolis

Procedeu-se a notificação do Responsável pelos demonstrativos, o qual apresentou suas justificativas, pugnando pela regularidade das contas (fls. 156/189 e documentos que acompanham).

Em síntese, o Interessado aborda pontualmente as questões levantadas pela inspeção, afirmando que cumpriu as metas previstas no planejamento orçamentário, inclusive, procedendo os cortes necessários, na medida em que não haja prejuízo a pessoas ou serviços; que o limite autorizado para abertura de créditos adicionais – de 20% - foi menor em relação ao ano anterior; que a LOA é meramente estimada e, se houve aumento da receita, naturalmente haverá elevação na despesa; que diante da falta de mão de obra foi necessária a contratação de horas extras; e, que havia lastro para os gastos do período.



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



Informou que o Município possui apenas 01 almoxarifado, onde são registrados o dispensador de medicação e merenda.

Disse que a Administração está alerta em relação à dívida de curto prazo; e, que deixou de reconhecer, por questionar, a dívida apontada pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde; que a nova Gestão deverá rever a Planta Genérica de Valores; e, que está regularizando a atualização da dívida ativa.

Explicou que o aumento das despesas com pessoal se deve à inclusão do pessoal do DAEP – Departamento de Água e Esgoto de Penápolis.

Ilustrou detalhadamente as questões afetas ao ensino e à saúde, lembrando que atingiu os percentuais mínimos de aplicação nessas áreas.

Argumentou que não ocorreu desvio de finalidade nos recursos repassados para a conta do FEBOM.

Quanto ao gasto com alugueres para empresa privada, afirmou que, segundo documentos extraídos do Ministério do Trabalho e Emprego, houve cumprimento das contratações.

Afirmou que há caixas de arrecadação no Paço, cujos valores são, por medida de segurança, depositados diariamente junto ao Banco Santander; que a contabilização dos bens é feita no Almoxarifado Central, depois distribuindo ao dispensador da saúde e merenda; que há uma servidora deslocada para o controle do combustível; que o controle da frota é feito pelo seu encarregado; e, que está procedendo o treinamento de servidores para controle dos bens.

Sobre as licitações, anotou que buscou situação mais vantajosa ao Município; que procedeu a requisição de cópias dos atestados de recebimento de obras para anexação aos processos licitatórios; entre outras explicações sobre o setor.

Informou que as informações fiscais estão disponíveis no sítio eletrônico da Municipalidade; que está se adequando para melhor atender as informações ao Sistema AUDESP.

No setor de pessoal, explicou que há servidores contratados pelo regime celetista e pelo estatutário, para esses não havendo sistema de contribuição; que saneou a questão do acúmulo de férias; que a Lei Municipal nº 111/91 regulamenta a cessão de servidores, mediante convênio; que já conduziu os servidores à sua função de origem; que os comissionados mantêm disponibilidade exclusiva; que o pagamento de horas extras fixas aos motoristas decorre do acordo para que, quanto às que ultrapassem a 2 horas, seja remetidas ao banco de horas; e, que converteu a multa



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



prevista no TAC firmado com o MPT ao próprio Município, na aquisição de veículos para o transporte de trabalhadores.

E, no mais, explicou as questões relacionadas aos processos administrativos; e, também, que está se adequando às Instruções e recomendações desta Corte.

A Assessoria Técnica, no tocante aos aspectos orçamentários e financeiros, entre seus destaques, anotou que a Municipalidade depositou em contas vinculadas, um total que representou 98,86% do total do passivo judicial do período, restando a quantia de R\$ 5.327,45 – sendo pagos os requisitórios de baixa monta; ainda sobre os precatórios, que as falhas de natureza contábil não têm força para alterar os resultados; enfim, que a situação das contas apresentadas não mostra uma posição de desequilíbrio, já que o déficit orçamentário encontra cobertura no superávit financeiro, de modo que não há óbices a serem apontados (fls. 363/364).

No tocante aos cálculos sobre a despesa com pessoal, a ATJ reiterou os cálculos apresentados pela fiscalização, indicando que o Poder Executivo despendeu o equivalente a 53,60% da receita corrente líquida (fls. 365/368).

Sobre os aspectos jurídicos, a ATJ opinou pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas, com proposta de tramitação como termos contratuais os apontamentos junto ao item licitações/contratos (fls. 369/373).

Nesse sentido, a i. Chefia de ATJ opinou pela emissão de parecer favorável aos demonstrativos (fl. 374).

O d. MPC, ao contrário, opinou pela emissão de parecer desfavorável, tendo em vista os apontamentos da inspeção, que indicaram um cenário de falência do sistema de controle interno.

O d. MPC sugeriu ainda, a abertura de apartados para análise de temas específicos.

O d. MPC informou ainda que, por considerar que os apontamentos contidos no “conjunto da obra” têm natureza jurídica de alerta automático da LRF, e por lealdade processual, procedeu o encaminhamento de cópia do relatório de fiscalização ao Ministério Público da Comarca de Penápolis (fls. 375/378).

A SDG, avaliando os aspectos gerais das contas e, sobretudo os índices colhidos pela fiscalização, manifestou-se pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas, sem prejuízo de advertências à Origem e abertura de apartados para análise mais aprofundada das contratações por adesão à ata de registro de preços de outra esfera de Governo, materializadas nos Processos de Ratificação nº 44/11 e 114/11, além da TP nº 05/11 (fls. 380/382).

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 23/07/2013 – ITEM 028

Processo: TC-1001/026/11
Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE PENÁPOLIS
Responsável: João Luís dos Santos – Prefeito Municipal à época
Período: 01.01 a 31.12.11
Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2011
Procuradora: Amabel C. Dezanetti dos Santos – OAB/SP 103.050

(Expedientes que acompanham: TC-1001/126/11, TC-436/001/12 e TC-471/001/12)

- Aplicação total no ensino:	30,46%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	71,06%
- Total de despesas com Fundeb:	100,35%
- Despesas com saúde:	26,58%
- Gastos com pessoal:	53,60%
- Déficit da execução orçamentária:	8,68% (R\$ 8.769.147,06) – coberto pelo saldo financeiro do exercício anterior
- Transferência financeira para a Câmara:	3,35%
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	Pagamento a menor no valor de R\$ 5.327,45 – relevado diante do montante depositado

I – Verifica-se que a administração financeira de PENÁPOLIS, durante o exercício de 2011, deu atendimento aos principais aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E.Corte, consoante aplicação de recursos nas áreas constitucionalmente protegidas e se mantido abaixo dos limites impostos pela própria Constituição Federal ou pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse sentido, os investimentos de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE) com recursos próprios (impostos) e, também,



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



na valorização dos profissionais do Magistério com recursos do FUNDEB recebidos no período superaram ao mínimo constitucional.

As receitas do FUNDEB foram integralmente empregadas.

Observa-se que foi superada a meta mínima de aplicação de recursos na saúde.

As transferências financeiras ao Legislativo situaram-se dentro da limitação imposta pelo art. 29-A da CF/88.

O índice de despesas com pessoal comportou-se dentro do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, muito embora, com os acréscimos da inspeção – receitas e despesas da Administração Indireta, concentrou-se no chamado “*limite prudencial*”, comportando recomendações para que tenha cautela com as despesas da espécie.

Foi registrado que a Municipalidade procedeu pagamentos insuficientes à responsabilidade com precatórios do período; contudo, a situação pode ser relevada, considerando a pequena diferença destacada a menor (R\$ 5.327,46), equivalente a 0,005% da RCL.

Nesse sentido, encontram-se os pareceres emitidos por esta E.Corte nos autos do TC-1131/026/11 (PM Iporanga) e TC-2551/026/10 (PM Rubiaceia).

Foi atestada a regularidade formal no recolhimento dos encargos sociais.

E, quanto ao pagamento dos subsídios aos Agentes Políticos, também se apresentou em ordem.

II – 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, para que a Origem proceda sua imediata correção.

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 a manutenção, ampliação ou implantação de políticas públicas com vistas às necessidades e expectativas da comunidade.



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



O Orçamento é peça que deve espelhar a capacidade arrecadatória do Município¹ e a gestão dos recursos deve ser detalhadamente planejada².

Sendo assim, mesmo que a distribuição dos recursos públicos, através da LOA, tenha sido planejada pelo próprio Executivo, a sua aprovação passa pelo crivo do Poder Legislativo e da própria sociedade, na medida da realização das audiências públicas para sua discussão.

Ademais, a execução do orçamento – fase de aplicação dos recursos públicos arrecadados, também está sujeita ao controle externo e social³, consoante deva 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 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\$ 101.084.001,26) ficou 34,78% (R\$ 26.084.001,26) acima daquela inicialmente prevista (R\$ 75.000.000,00).

E, pelo lado da despesa, observa-se do quadro elaborado pela inspeção, que foi bastante ampliada em relação à sua fixação inicial.

Assim, não se pode perder de vista que a receita subestimada dá folga, também, à abertura de créditos adicionais sem maior discussão ou controle pelo

¹ 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.

² LC 101/00

Art. 1º (...)

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

³ LC 101/00

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

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

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

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

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



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



Legislativo e pela própria comunidade, rompendo a ordem natural imposta pela legislação convergente.

Igualmente, fica prejudica a avaliação dos resultados dos programas financiados, porque o Orçamento se afastou da verdadeira capacidade arrecadatória da Comuna.

Por conta disso, maior rigor técnico deve ser prestado à elaboração dos planos orçamentários, inclusive, no tocante aos Anexos de Riscos e Metas Fiscais constantes da LDO⁴ e, bem assim, no acompanhamento da arrecadação durante todo o exercício fiscal⁵.

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

⁴ **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.

⁵ **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.



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



tributária, bem como nas diretrizes traçadas nas políticas públicas estabelecidas, estas com vista ao atendimento aos setores mais vulneráveis.

A ação planejada também impõe a redução das dívidas de curto e longo prazo, assim como o exercício da plena atividade tributária, aqui incluindo a revisão da Planta Genérica de Valores e o rígido controle e cobrança da dívida ativa.

Aliás, sobre a dívida ativa, a Origem deverá ter em consideração que é dos setores mais frágeis na Administração, em face da possibilidade de baixas ou lançamentos indevidos, razão pela qual deverá exercer firme controle sobre o setor.

Além disso, a Origem deve procurar estabelecer um plano de viabilidade para as entidades da Administração Indireta, a fim de que cumpram sua finalidade institucional, contudo, dentro dos padrões de equilíbrio impostos pela Lei Fiscal.

A Municipalidade deverá providenciar a edição do Plano 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 29/10⁶.

⁶ **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



Ainda sobre o planejamento, Origem deverá levar em consideração os apontamentos da inspeção no que diz respeito ao elevado índice de despesas com pessoal, muito próximo ao limite imposto pela LRF.

Também pode ser observado do minudente laudo da inspeção que, muito embora tenham sido cumpridos os índices formais de aplicação dos recursos na educação e saúde, a Municipalidade deve procurar atender as necessidades locais, de modo que os investimentos alcancem a sua finalidade.

Aqui, no que diz respeito à saúde chama a atenção o convênio firmado com a entidade AVAPE para terceirização da atenção primária, com indicação de deficiência técnica; terceirização do programa Estratégia Saúde da Família, sem indicação do critério para melhoria de qualidade do atendimento; Estruturas Básicas de Saúde inadequadas; falta de solução para situações destacadas na atenção básica; falta de licença de funcionamento para várias UBS; elevado número de óbitos por neoplasia; inconsistência na taxa de mortalidade infantil apresentada; insatisfação da população aos trabalhos prestados e repasses de recursos à Santa Casa sem o devido instrumento de formalização e a devida prestação de contas; entre outras situações destacadas.

Além disso, a Municipalidade deve melhor observar a legislação e a jurisprudência desta E.Corte a respeito da gestão dos recursos vinculados nessas Pastas, especialmente quanto ao pagamento das despesas em restos a pagar até o dia 31 de janeiro ao ano seguinte à sua inscrição.

Maior controle contábil deve ser dispensado ao registro do pagamento dos precatórios.

Os setores de tesouraria, almoxarifado e bens patrimoniais 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.

Ainda sobre a tesouraria, as disponibilidades financeiras deverão ser depositadas em banco oficial - assim entendidos aqueles em que há composição de

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



capital público majoritário, à exceção de Municípios cujas agências não foram instaladas em seus domínios – o que não é o caso concreto⁷.

As anotações em comento deixam patente a necessidade de que a Administração revise e/ou implante um efetivo sistema de controle interno – principalmente sobre a conciliação bancária, a par das orientações traçadas junto ao Comunicado SDG nº 32/12⁸.

A Administração deverá atender com rigor as determinações materiais e formais estabelecidas pelas normas convergentes às licitações e contratos.

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

No pessoal a inspeção identificou situações que merecem ampla reformulação – mercê do acúmulo de férias não gozadas, acúmulo de funções remuneradas, cessão de servidores a outros órgãos, servidores em desvio de função, falta de controle de frequência, pagamento de horas extras e manutenção de comissionados, porque demonstram falta de controle e descumprimento dos preceitos de eficácia e eficiência⁹.

⁷ www.siapnet.tce.sp.gov.br

⁸ **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 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.

⁹ **CF/88**

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;



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



Relembro que também foi identificada a falta de custeio para o pagamento de pensões e aposentadorias de servidores inativos, o que deverá ser corrigido, sob pena de desequilíbrio fiscal e, especialmente, falta de observância aos princípios da legalidade¹⁰ e da impessoalidade, uma vez que determinados funcionários se mantêm em situação privilegiada em relação aos demais.

Reforço que a Administração deverá corrigir situações de acúmulo de férias – de modo a distribuir adequadamente os trabalhos pelo seu corpo de servidores.

No mesmo plano encontra-se a necessidade de ser revista a situação dos servidores que exercem acúmulo de funções, observando se estão enquadrados nas hipóteses de exceção e, especialmente, se o horário de trabalho está sendo rigorosamente cumprido.

O pagamento de horas extras expressa a necessidade de ser reavaliada a distribuição de funções e o próprio quadro, uma vez que são pagas em valor acima do horário habitual do servidor – sem esquecer de que a Origem encontra-se no chamado limite prudencial da LRF, e pressupõe um aumento da carga física que prejudica a prestação dos serviços, em prejuízo à própria comunidade.

E, quanto à manutenção de cargos comissionados, não obstante observar a elevação substancial de seu número no período, a Administração deverá rever seu quadro, com vistas a identificar situações onde não ocorra efetivo cumprimento de funções ligadas à assessoria ou comando – sob pena de descumprimento do preceito constitucional de ingresso no serviço público via certame.

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.

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

¹⁰ **CF/88**

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (*Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998*)

(...)

§ 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.



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



III - E, agora, no que diz respeito à qualidade dos investimentos – sem olvidar dos apontamentos da inspeção, com foco no ensino, vê-se do Sistema SIAPNET (www.siapnet.tce.sp.gov.br), alimentado pela própria Origem, a indicação de que o seu número de habitantes alcançou 58.510 (2.628 na zona rural), sendo discriminados em 18.735 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 4.307 alunos em sua rede – alocados no nível infantil e fundamental¹¹, havendo ainda, outros matriculados na rede estadual (3.183), privada (2.006) e filantrópica (327), em total de 9.823 alunos alcançados..

Desse modo, diante da falta de maiores informações – sem prejuízo da carência de pleno atendimento ao princípio da transparência, há sugestão de que possa haver deficiência na oferta regular de vagas na rede de ensino municipal.

Aliás, a inspeção noticiou a existência de Termo de Ajustamento de Conduta firmado para a ampliação de vagas nas escolas.

Portanto, o tema merece maior atenção por parte da Administração, o que deverá ser avaliado pelas próximas inspeções.

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

Quanto à notícia de que houve desvio de finalidade sobre a utilização dos recursos do FEBOM – Fundo Especial de Bombeiro, considerando que a atividade é própria do Estado, estranha à competência municipal¹², entendo que toda a gestão dos recursos no período deve ser avaliada através de autos próprios.

¹¹ 14.2 Quantidade de Matrículas Escolares sob Responsabilidade

	Educação Infantil		Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Educação Especial	Curso Supletivo	
	Creche	Pré-Escola					1º Grau	2º Grau
Municipal	872	1.081	2.354	0	0	121	83	0
Estadual	0	0	3.183	2.042	0	134	115	288
Particular	189	156	1.661	852	0	0	0	0
União	0	0	0	0	0	0	0	0
Filantrópica	282	45	0	0	0	136	0	0

¹² CF/88

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)



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



Do mesmo modo, deverão ser avaliadas em autos próprios as despesas com aluguel de imóvel para ser utilizado por empresa de natureza comercial.

Também merece análise apartada a venda de ações em bolsa de valores.

As situações destacadas no item C.1.1 deverão ser avaliadas, conforme o caso, através de termos contratuais.

As terceirizações e convênios destacados no item B.3.2 – Saúde deverão ser avaliados em apartados, acaso não tenham sido criados processos especificamente para sua análise.

E, em relação às sindicâncias do período, bem como as providências adotadas pela Administração, deverão ser acompanhadas em próximas inspeções.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **PENÁPOLIS, 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; reavalie as situações destacadas pela inspeção no tocante às despesas com pessoal, a fim de melhor distribuir serviços/tarefas, perseguir a eficiência e diminuir o índice de despesas desse grupo; atualize a Planta Genérica de Valores; mantenha rígido controle sobre os registros e cobrança da dívida ativa; estabeleça um plano de viabilidade para as entidades da Administração Indireta; proceda a edição do Plano de Gestão Integrado de Resíduos Sólidos; observe os apontamentos da inspeção sobre a saúde e educação, inclusive, dando cumprimento à legislação periférica e a jurisprudência desta E. Corte sobre a gestão dos recursos vinculados a esses setores; proceda a atualização do registro da dívida com precatórios; mantenha rígido controle sobre a tesouraria, almoxarifado e bens – inclusive, mantendo as disponibilidades financeiras em banco oficial e atualização da conciliação bancária; implante um efetivo controle interno; atenda a legislação convergente às licitações e contratos; atenda ao princípio da transparência; regularize as situações destacadas pela inspeção no setor de pessoal; corrija a situação de falta de fonte de custeio para o pagamento de pensões e aposentadorias; e, cumpra as recomendações e Instruções TCESP, notadamente no correto envio de informes ao Sistema AUDESP.

Determino à Origem para que proceda os esforços orçamentários necessários à ampliação da oferta de vagas nas escolas municipais.



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



Proceda-se a abertura de **autos próprios/termos contratuais**, conforme o caso, para análise das situações destacadas no **item IV** desta decisão.

Proceda-se o arquivamento dos Expedientes TC-436/001/12 e TC-471/001/12.

Oficie-se à Promotoria de Justiça de Penápolis, remetendo a 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, notadamente no controle e oferta regular de vagas no ensino infantil e fundamental.

É como voto.

GCCCM/25