



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



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 13.08.13

ITEM Nº 108

TC-001145/026/11

Prefeitura Municipal: Jandira.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Anabel Sabatine.

Advogado(s): Rubens Ventura de Almeida e outros.

Acompanha(m): TC-001145/126/11 e Expediente(s): TC-032622/026/11, TC-004067/026/12, TC-005358/026/12, TC-007893/026/12, TC-011850/026/12 e TC-014087/026/13.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: GDF-5 - DSF-I.

Fiscalização atual: GDF-5 - DSF-I.

- Aplicação total no ensino:	26,93%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	62,40%
- Total de despesas com Fundeb:	95,39%
- Despesas com saúde:	24,80%
- Gastos com pessoal:	52,54%
- Déficit da execução orçamentária:	6,05% (R\$ 9.353.864,71)
- Déficit financeiro	R\$ 10.605.805,05
- Transferência financeira para a Câmara:	5,87%
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	irregular

Em exame as contas anuais do exercício de 2011 da Prefeitura Municipal de JANDIRA cuja fiscalização "in loco" esteve a cargo da 5ª Diretoria de Fiscalização.

No relatório de fls. 10/37, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

Item B.1.1 RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Execução orçamentária deficitária; e
- créditos adicionais em excesso.

Item B.1.2 RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- Déficit financeiro e econômico agravados; e
- crescimento da dívida de curto prazo.

Item B.1.6 DÍVIDA ATIVA

- Crescimento de 11,81% em relação ao saldo de 2010.



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



Item B.3.1 ENSINO

- Aplicação final de 95,39% dos recursos FUNDEB.

Item B.4.1 REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS

- Valor depositado inferior ao devido.

Item B.6 TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

- Lançamentos pendentes sem providências para regularização.

Item C.1 FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

- Diversas falhas nos procedimentos licitatórios.

Item D.1 ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- Contas não disponibilizadas à população;
- não divulgação do PPA, LDO, LOA, balanços, parecer prévio do TCE, RGF e RREO na página eletrônica da Prefeitura;
- não atendimento de requisição relativa ao encaminhamento das contas municipais ao Executivo Federal;
- não divulgação dos tributos arrecadados;
- atraso nas publicações das receitas e despesas da educação;
- não divulgação eletrônica da receita e despesa;
- não instituído o Controle Interno.

Item D.3.1 QUADRO DE PESSOAL

- Inconsistência nos cargos do Quadro de Pessoal; e
- não informado o quadro temporário de pessoal.

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

- Informações ao sistema AUDESP encaminhadas com atraso; e
- não atendimento a recomendações do tribunal.

Realço o anotado pela inspeção de que o Executivo superou a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE) – 26,93%.

O investimento na valorização do magistério atingiu 62,40% dos recursos do FUNDEB.

Os quadros elaborados pela fiscalização indicaram que, embora aplicada a totalidade dos recursos do FUNDEB recebidos no período, diante das exclusões procedidas, o investimento foi reduzido a 95,39%¹.

¹ AJUSTES: FUNDEB – Demais Despesas - 40%
Despesas não amparadas pelo artigo 70 da LDB:



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



IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS

	Valores (R\$)	
Receitas	113.379.696,00	
Ajustes da fiscalização	-	
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	113.379.696,00	
FUNDEB - RECEITAS		
Retenções	16.035.420,80	
Transferências recebidas	28.844.115,93	
Receitas de aplicações financeiras	92.050,75	
Ajustes da fiscalização	-	
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.	28.936.166,68	
FUNDEB - DESPESAS		
Despesas com Magistério	18.296.391,18	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Magistério (60%)	- 239.120,81	
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo 60%)	18.057.270,37	62,40%
Demais Despesas	10.639.775,50	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Demais Despesas (40%)	- 1.094.294,68	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo 40%)	9.545.480,82	32,99%
Total aplicado no FUNDEB	27.602.751,19	95,39%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		
Educação Básica (exceto FUNDEB)	16.851.205,31	
(+) FUNDEB Retido	16.035.420,80	
(-) Ganhos de Aplicações Financeiras	62.865,33	
(-) FUNDEB Retido e não Aplicado no Retorno	-	
Aplicação até 31.12.2011 (artigo 212, CF)	32.823.760,78	28,95%
(+) Fundeb: parcela da retenção de	-	
(-) Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2012	2.092.609,41	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Recursos Próprios	- 192.885,24	
Aplicação Final na Educação Básica	30.538.266,13	26,93%
Planejamento Atualizado do Ensino		
Receita Prevista Atualizada	118.972.762,89	
Despesa Fixada Atualizada	33.837.682,66	
Índice Apurado	28,44%	

Inclusões	Recursos Próprios	FUNDEB 60%	FUNDEB 40%
	-	-	-
	-	-	-
Total das inclusões	-	-	-
Exclusões			
Cancelamentos de Restos a Pagar da Educação	-	-	-
Pessoal em desvio de função (salário + encargos)	-	-	-
Despesas com Ensino Médio	-	-	-
Despesas com Ensino Superior	-	-	-
Demais despesas não amparadas pelo art. 70 da LDB	192.885,24	-	672.379,12
Restos a Pagar não quitados até 31.01.2012	2.092.609,41	239.120,81	421.915,56
Outras	-	-	-
Total das exclusões	2.285.494,65	239.120,81	1.094.294,68

	Fundamental	Infantil	Total
Alimentação e cestas de Natal	1.310,52	0,00	1.310,52
Serviços e materiais para cultura e lazer	412.530,95	213.107,05	625.638,00
Reforma de instrumentos musicais	45.430,60	0,00	45.430,60
Totais	459.272,07	213.107,05	672.379,12



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



Os investimentos na saúde também superaram ao mínimo constitucional, alcançando 24,80% do valor da receita e transferências de impostos.

SAÚDE		Valores (R\$)
Receitas de impostos		113.122.489,20
Ajustes da Fiscalização		-
Total das Receitas		113.122.489,20
Total da Despesas empenhadas com Recursos Próprios		27.790.090,90
Ajustes da Fiscalização	-	437.063,97
(-) Restos a Pagar não pagos até 31.01.2012		703.285,79
Valor e percentual aplicado em ações e serviços de Saúde		28.056.312,72
		24,80%
Planejamento Atualizado da Saúde		
Receita Prevista Atualizada		118.658.362,89
Despesa Fixada Atualizada		28.037.409,73
Índice Apurado		23,63%

Verifica-se que a arrecadação da receita ficou bastante abaixo da sua previsão, apresentando déficit de R\$ 14.001.962,02 – representando 8,30%.

Contudo, a despesa autorizada foi ampliada e, mesmo não tendo sido totalmente executada, o resultado da execução orçamentária apresentou um déficit de R\$ 9.353.864,71, equivalente a 6,05%.

A inspeção registrou que a abertura de créditos adicionais no exercício correspondeu a 15,94% da receita do orçamento fiscal, mesmo diante da inexistência de excesso de arrecadação ou saldo financeiro do exercício anterior.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	184.049.259,76	169.809.231,88	-7,74%	109,84%
Receitas de Capital	1.095.595,78	822.262,44	-24,95%	0,53%
Deduções da Receita	(16.546.820,00)	(16.035.420,80)	-3,09%	-10,37%
Receitas Intraorçamentárias				0,00%
Subtotal das Receitas	168.598.035,54	154.596.073,52		
Outros Ajustes		-		
Total das Receitas	168.598.035,54	154.596.073,52		100,00%
Déficit de arrecadação		14.001.962,02	-8,30%	9,06%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	139.986.245,91	135.739.072,75	-3,03%	82,79%
Despesas de Capital	14.251.827,44	13.458.325,40	-5,57%	8,21%
Reserva de Contingência	1.428.346,35	-		
Despesas Intraorçamentárias	9.145.469,42	8.711.012,63		
Repasse de duodécimos à CM	6.500.000,00	6.041.527,45		
(-) Devolução de duodécimos	-	-		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	-		
Subtotal das Despesas	171.311.889,12	163.949.938,23		
Outros Ajustes		-		
Total das Despesas	171.311.889,12	163.949.938,23		100,00%
Economia Orçamentária		7.361.950,89	-4,30%	4,49%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(9.353.864,71)		6,05%

A fiscalização demonstrou que a execução orçamentária do exercício anterior também havia registrado déficit.



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



2010	Déficit de	8,27%
2009	Superávit de	1,59%
2008	Déficit de	3,50%

Ademais há de ser observado que o resultado do período agravou a situação financeira negativa então existente, elevando o déficit em 118,82%, ou seja, a R\$ 10.605.805,05.

Resultados	2010	2011	%
Financeiro	(4.846.744,64)	(10.605.805,05)	118,82%
Econômico	(9.169.646,18)	2.454.267,03	-126,77%
Patrimonial	25.167.431,79	27.621.698,82	9,75%

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve aumento 7,83%% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2010	RCL de 2011	Crescimento
145.442.226,62	156.831.086,60	7,83%

De outro lado, houve expressivo aumento nominal nas despesas com pessoal (R\$ 66.932.837,00 : R\$ 82.399.640,48 = 23,10%); no entanto, esse grupo de despesas ainda manteve-se abaixo do limite fiscal, contudo, situado no chamado limite prudencial.

Período	dez/10	abr/11	ago/11	dez/11
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	66.932.837,00	76.832.374,50	79.437.347,36	82.399.640,48
(+) Inclusões da Fiscalização - B		-	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização - C		-	-	-
Gastos Ajustados - D		76.832.374,50	79.437.347,36	82.399.640,48
RCL - E	145.442.226,62	147.359.194,03	152.696.293,76	156.831.086,60
(+) Inclusões da Fiscalização - F		-	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização - G		-	-	-
RCL Ajustada - H		147.359.194,03	152.696.293,76	156.831.086,60
% Gasto = A / E	46,02%	52,14%	52,02%	52,54%
% Gasto Ajustado = D / H		52,14%	52,02%	52,54%

O quadro elaborado pela inspeção indicou que o número de servidores em comissão representa 29,84% do seu efetivo.



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



Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Efetivos	4.793	5192	2184	2134	2609	3058
Em comissão	2018	1887	1003	908	1015	979
Total	6811	7079	3187	3042	3624	4037
Temporários	2010		2011		Em 31/12 de 2011	
Nº de contratados	140		*		*	

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

Os registros desta E.Corte, especialmente quanto aos apontamentos junto ao TC-2687/026/11, que cuida das contas do Legislativo Municipal de Jandira, exercício de 2011, indicam que ditos gastos fixaram-se em 5,87% 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

108.436	
102.848.991,86	
6.170.939,51	6,00%
6.041.527,45	5,87%

Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pela Lei nº 1742/08; e, segundo anotado pela fiscalização, não ocorreram pagamentos indevidos.

O recolhimento dos encargos sociais se mostrou formalmente em ordem; inclusive, a inspeção registrou que o Município conta com previdência própria, através do IPREJAN – Instituto de Previdência Municipal de Jandira, contas abrigadas no TC-500/026/11.

A inspeção consignou que a Origem procedeu depósitos insuficientes à dívida com precatórios do período, sendo R\$ 32.573,31 a menor que o devido.

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1 TC-1145/126/11 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Também subsidiaram o exame das contas os seguintes Expedientes:

TC-4067/026/12	Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos – noticia o relatório final do Processo Administrativo Disciplinar instaurado em face de irregularidades cometidas por servidor em detrimento da folha de pagamento.
TC-5358/026/12	Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos – noticia o relatório final do Processo Administrativo Disciplinar instaurado em face de irregularidades cometidas por servidor em detrimento da folha de pagamento.
TC-7893/026/12	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 a respeito do débito do Município em razão do Fundo, no valor de R\$



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



	214.806,17.
TC-11850/026/12	Ministério Público do Estado – Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizados – GAECO – Núcleo São Paulo – solicita informações sobre o resultado da auditoria realizada na Prefeitura Municipal no início do ano de 2011.
TC-14087/026/13	Ministério Público do Estado – Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizados – GAECO – Núcleo São Paulo – solicita informações sobre o resultado da auditoria realizada na Prefeitura Municipal no início do ano de 2011.
TC-32622/026/11 (cópia do TC-30110/026/11)	Ministério Público do Estado – Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizados – GAECO – Núcleo São Paulo – solicita informações sobre o resultado da auditoria realizada na Prefeitura Municipal.

Procedeu-se a notificação da Responsável pelos demonstrativos, a qual apresentou suas justificativas, pugnando pela regularidade das contas (fls. 53/69 e documentos que acompanham).

Em síntese, afirmou que diante da necessidade de alterar o orçamento para atender as despesas, a Administração se valeu dos recursos para abertura de créditos por excesso de arrecadação e do superávit financeiro do exercício anterior; considera que o valor orçamentário a ser considerado deve ser somado ao da seguridade social.

Nesse sentido, apresentou quadro indicando que o excesso de arrecadação no período foi de R\$ 5.477.858,52.

Também alegou que não houve ingresso de recursos esperados da assinatura de convênios; que o déficit da execução orçamentária representou 6,05% da receita arrecadada, menor em relação ao exercício de 2010, que foi de 8,27%; e, que a abertura de créditos adicionais se torna necessária para que a Administração corrija lapsos de previsão de recursos em dotações orçamentárias.

Considerou que o déficit financeiro de 2010, apresentado pela inspeção, diverge do valor constado nos balanços.

Sobre o ensino, disse que procedeu o empenho e pagamento de professores do Estado no mês de março/12, atendendo, desse modo, o apontamento da inspeção.

Apresentou que as despesas que ficaram pendentes de pagamentos após 31.01.12, importam em R\$ 1.567.511,94 (R\$ 1.197.865,50 + R\$ 369.646,44) – ensino geral e FUNDEB; disse, ainda, que os valores anotados pela fiscalização estão divergentes dos registros da Prefeitura.

Quanto aos precatórios, entende que a diferença a ser depositada corresponde a R\$ 6.734,14 – considerando a receita corrente líquida do período.

No tocante às licitações, informou que a Chefe do Executivo foi afastada de seu cargo em duas oportunidades – por três ou quatro dias, motivo pelo qual suspeita de extravios de documentos, que importaram na lavratura de boletim de ocorrência; e, no mais, defendeu pontualmente os certames destacados pela inspeção.



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



Finalmente, informou que o acréscimo nas despesas com pessoal referem-se às rescisões visando a adequação do quadro, inclusive, pela assinatura de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta – TAC.

A Assessoria Técnica avaliou os cálculos da inspeção em confronto com os argumentos apresentados pela defesa, realçando que, a princípio, despesas com indenizações por demissão de servidores são passíveis de dedução para fins de apuração dos gastos com pessoal; mas, diante da oferta de documentação compatível, deixou de propor o referido ajuste, reiterando a indicação de que o Poder Executivo despendeu 52,54% da RCL nesse rubrica.

E, sobre o ensino, a ATJ – pelo setor de cálculos, considerando as glosas da inspeção, inclusive sobre restos a pagar não quitados até 31.01.12 e não pagos até a data da fiscalização (junho/12), firmou posição de que o Município aplicou 26,93% no ensino geral; 62,40% das verbas do FUNDEB na valorização do magistério; e, embora tenha apresentado, inicialmente, a utilização de 100% do Fundo recebido, devido das exclusões, o montante foi reduzido a 95,39% dos recursos recebidos (fls. 73/78).

A Assessoria Técnica, no tocante aos aspectos orçamentários e financeiros, entendeu que os déficits encontram-se em patamares aceitáveis (fls. 79/88).

Nos demais aspectos avaliados, com ênfase para a falta de aplicação da totalidade dos recursos do FUNDEB, a Assessoria Técnica, aliando-se a sua i. Chefia, opinou pela emissão de parecer desfavorável aos demonstrativos (fl. 89/97).

O d. MPC também se posicionou pela emissão de parecer desfavorável às contas, também em razão da insuficiência de aplicação dos recursos do FUNDEB, com proposta de recomendações onde cabível (fls. 97/98).

Os autos retornaram à inspeção, sendo organizada, através de quadro próprio, os valores devidos e pagos pelos precatórios, ratificando a diferença não depositada de R\$ 32.573,31 (fls. 102/103).

Descrição	Valor
Dívida com precatórios no exercício	R\$ 16.357.478,14
Valor devido referente à opção mensal	R\$ 2.256.566,02
Total efetivamente depositado	R\$ 2.223.992,71
Diferença não depositada no E. Tribunal de Justiça	R\$ 32.573,31



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



O d. MPC afirmou que as novas informações trazidas não modificaram a situação, nem afastaram a falha apurada, motivo pelo qual reiterou seu parecer, opinando pela emissão de parecer prévio desfavorável, incluindo nos motivos determinantes o depósito a menor do valor devido com precatórios (fl. 105).

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 13.08.13 – ITEM 108

Processo: TC-1145/026/11

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE JANDIRA

Responsável: Anabel Sabatine – Prefeita Municipal à época

Período: 01.01 a 31.12.11

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2011

Procuradores: Nivaldo Toledo – OAB/SP 87.482; Luiz Gustavo Blasco Aagaard – OAB/SP 232.819, Rubens Ventura de Almeida – OAB/SP 305.383 e outros.

(Expediente que acompanham: TC-1145/126/11, TC-4067/026/12, TC-5358/026/12, TC-7893/026/12, TC-11850/026/12, TC-14087/026/13, TC-32622/026/11)

- Aplicação total no ensino:	26,93%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	62,40%
- Total de despesas com Fundeb:	95,39%
- Despesas com saúde:	24,80%
- Gastos com pessoal:	52,54%
- Déficit da execução orçamentária:	6,05% (R\$ 9.353.864,71)
- Déficit financeiro	R\$ 10.605.805,05
- Transferência financeira para a Câmara:	5,87%
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	irregular

I – Verifica-se, assim, que a Administração Municipal de JANDIRA, durante o exercício de 2011, deu atendimento, em parte, 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.



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



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 pela Constituição Federal/88.

O recolhimento dos encargos sociais se deu formalmente em ordem.

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

O índice de despesas com pessoal – embora tenha aumentado no período, comportou-se dentro do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, cabendo firmes recomendações para que a Origem realize esforços no sentido de seja reduzido a nível mais confortável.

Aliás, cumpre dizer que o número de servidores em comissão é desproporcional em relação ao quadro efetivo, haja vista que representa praticamente 30% (trinta) por cento de todos os funcionários vinculados à Administração.

Pondero que a nomeação para cargos em comissão somente é possível nas situações em que as funções desenvolvidas possuam caráter de comando ou assessoria, mantidos de forma precária e, essencialmente, indispensáveis à implantação do plano de Governo da atual Gestão.

E, considerando que o ingresso ao serviço público, via de regra, se dá pelo concurso público, para atividades de natureza burocrática ou operacional, mas sempre permanente e de valorização profissional – em razão de diversos princípios constitucionais convergentes, em especial o da continuidade do serviço público e, em face das necessidades e expectativas de oferta – criada, mantida ou ampliada de serviços públicos à comunidade, recomendo que a Origem reveja o seu quadro.

II – A despeito dessas considerações, há um grupo de apontamentos, que merece maior atenção por parte do Executivo e, nesse sentido, deverá ser avaliada a sua correção em próxima inspeção.

A inspeção revelou aumento no estoque da dívida ativa, sugerindo a necessidade de maior empenho na cobrança dos créditos inscritos, a fim de que não ocorra sua prescrição e, pior ainda, estímulo à inadimplência.

A Tesouraria também revelou situações que necessitam urgente correção, mercê das divergências de saldos em relação às informações prestadas ao Sistema AUDESP.



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



Advirto à Origem que os setores, pela experiência, são daqueles mais sensíveis, ante à possibilidade de baixas indevidas, motivo pelo qual maior atenção deverá ser dispensada ao seu efetivo controle.

A Municipalidade deverá atender plenamente ao princípio da transparência fiscal, inserindo todas as peças fiscais junto a página eletrônica, a fim de não impor prejuízo aos sistemas de controle externo e social.

Quanto aos certames licitatórios, diante da notícia de extravio de documentos, a Administração deverá adotar medidas visando a abertura de processo administrativo com o fito de apuração de responsabilidades.

Ainda sobre o tema, a Origem deverá ter especial atenção no cumprimento das regras convergentes à licitações e contratos.

Desse modo, a par das correções que deverão ser realizadas – a fim de impossibilitar a ocorrência de desvios, a Origem deverá proceder a implantação imediata de um sistema de controle interno eficaz, a exemplo das orientações gerais traçadas por esta E.Corte através do Comunicado SDG nº 32/12².

E, no mais, a Municipalidade deverá ter maior atenção ao cumprimento das recomendações e das Instruções desta Corte, notadamente no que se refere às informações transmitidas ao Sistema AUDESP.

III - E, agora, no que diz respeito à qualidade dos gastos, com foco nos setores protegidos constitucionalmente, vê-se do Sistema SIAPNET (www.siapnet.tce.sp.gov.br), alimentado pela própria Origem, indicação de que o seu número de habitantes alcançou 108.436 (sem indicação da população rural), enquanto as pessoas na faixa etária entre 0 e 14 anos – ou seja, aqueles em idade escolar junto ao ensino infantil e fundamental, chegavam a 28.811 indivíduos.

Ocorre que o mesmo arquivo eletrônico indica que o Município mantém apenas 9.827 alunos em sua rede – nos níveis infantil e fundamental, com

² **COMUNICADO SDG Nº 32/2012 – DOE 29.09 e 10.10.12**

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

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

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

Nesse contexto, tal normatização atentarà, 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



indicação de que a rede Estadual mantinha outros 8.815 estudantes e, nas escolas particulares e filantrópicas outros 1.228, perfazendo um total de 21.476 alunos³.

Assim, diante da falta de maiores informações, há sugestão a respeito de eventual falta de oferta regular de vagas na rede municipal⁴, o que deverá ser avaliado pela Origem e por próximas inspeções, inclusive, no tocante à população da área rural.

Ainda no ensino, tomando por base os indicadores sociais informados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB⁵, observa-se que o Município ficou abaixo da meta projetada para os primeiros anos do ensino infantil/fundamental (5,0), bem como, não havendo informações a respeito dos últimos anos.

Aliás, a nota obtida (4,5), foi inferior àquelas da avaliação de 2007 e 2009 (4,7).

4ª série / 5º ano _____

Município	Ideb Observado				Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
JANDIRA	4.2	4.7	4.7	4.5	4.3	4.6	5.0	5.3	5.6	5.8	6.1	6.3

Desse modo, há forte sugestão de que o Município deve ficar atento à necessidade de revisão das práticas empregadas, a fim de fortalecer a qualidade do ensino.

Na saúde, setor que também guarda proteção constitucional, haja vista o expressa determinação para direcionamento de investimentos, segundo consta

³ SIAPNET

14.2 Quantidade de Matrículas Escolares sob Responsabilidade

	Educação Infantil					Curso Supletivo		
	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Educação Especial	1º Grau	2º Grau
Municipal	1.029	2.092	6.706	0	0	34	193	0
Estadual	0	0	8.815	4.757	0	0	0	1.884
Particular	327	436	1.684	207	0	0	0	0
União	0	0	0	0	0	0	0	0
Filantrópica	65	322	0	0	0	0	0	0

⁴ CF/88

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

(...)

Art. 211. (...)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

⁵ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>



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



no sítio eletrônico da Fundação Seade⁶, também pode ser observado que o Município – em diversos quesitos, encontra-se em situação inferior na comparação com sua região administrativa ou ao próprio Estado.

Mais, que os índices divulgados quanto ao IDH e renda per capita sugerem a necessidade de ampliação ou criação de políticas públicas voltadas à melhoria das condições de vida da comunidade, pela alocação de recursos orçamentários nessa direção.

	Município	Região	Estado
Taxa de mortalidade da população entre 15 e 34 anos (por cem mil habitantes)	137,87	119,53	119,61
Mães adolescentes (%)	7,29	6,37	6,88
Mães que tiveram sete e mais consultas de pré-natal (%)	71,97	75,77	78,33
Nascimento de baixo peso – menos de 2,5Kg (%)	10,35	9,40	9,26
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano	0,801		0,814
Renda per capita (em reais correntes)	683,76	948,09	853,75

IV – Há um grupo de situações que deve ser melhor avaliado, por meio da constituição de autos próprios – termos contratuais ou apartados, conforme o caso.

Refiro-me às Tomadas de Preços nº 01 e 02; bem como aos Pregões nº 29, 35 e 44.

V – Finalmente, passo aos itens de maior relevância na análise dos demonstrativos.

Aqui é preciso realçar o conceito de 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 – quais sejam a eliminação de dívidas e o equilíbrio entre receitas e despesas, e sociais – estas expressando as políticas públicas empregadas e as expectativas da comunidade, especialmente no ensino e saúde, além de mobilidade urbana, segurança, assistência social, entre outros.

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

⁶ <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>



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.

E, bem por isso, a transposição, remanejamento e transferência entre órgãos ou programas somente é possível mediante autorização em lei específica.

Aqui, de modo geral, faço lembrar as orientações traçadas por esta E.Corte sobre o tema, consubstanciados no Comunicado SDG nº 29/10⁷.

No caso concreto, há de se observar que a receita realizada (R\$ 154.596.073,52) ficou 8,30% (R\$ 14.001.962,02) abaixo daquela inicialmente prevista (R\$ 168.598.035,54).

A questão merece cautela, uma vez que a receita superestimada dá folga, também, à realização de empenhos sem a respectiva contrapartida financeira.

Ademais, a prática revela falta de melhor técnica na formulação da peça orçamentária, repetindo situação já firmada no exercício anterior (2010), quando o déficit de arrecadação foi de 5,85% (R\$ 9.192.710,50)⁸.

⁷ COMUNICADO SDG nº 29/2010 – DOE 07, 19 e 20/08/10

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

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.

2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.

3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.

4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).

5. Conforme o art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964, a despesa orçamentária será decomposta, no mínimo, até o nível do elemento.

6. Quanto aos precatórios judiciais, o montante das dotações deve conformar-se à opção feita no Decreto que, a modo dos incisos I e II, § 1º, art. 97 do ADCT, tenha sido editado pelo Poder Executivo.

7. Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), há de haver previsão de superávit orçamentário, contendo-se parte da despesa sob a forma de Reserva de Contingência.

8. De igual modo, há de haver Reserva de Contingência para evitar despesa à conta de eventual reserva financeira do regime próprio de previdência (art. 8º da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, alterado pela Portaria Conjunta nº 1, de 2010 – STN/SOF).

9. A inclusão de obras e outros projetos depende do atendimento orçamentário dos que estão em andamento (art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

10. À vista do art. 165, § 6º da Constituição, há de se elaborar anexo demonstrando a perda de receita face às renúncias fiscais que ainda persistem no ente estatal (isenções, anistias, remissões e subsídios).

11. No escopo de controlar o art. 73, VI, "b" e VII da Lei Eleitoral, deve haver específica Atividade para os gastos de propaganda e publicidade, especialmente quanto ao último ano de mandato.

12. Para satisfazer o princípio da transparência fiscal, há de também haver específica Atividade para recepcionar despesas sob o regime de adiantamento (art. 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964).

13. O orçamento legislativo deve conformar-se aos novos limites da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, sendo que, em hipótese alguma, deve a Prefeitura assumir gastos próprios da Câmara de Vereadores.

14. As dotações da Educação devem apresentar certa folga, no intento de suportar eventual crescimento da receita de impostos e dos repasses do Fundo da Educação Básica – FUNDEB.

⁸

TC-2673/026/10 – Contas de 2010 – PM Jandira

Receitas/Repasse	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	164.159.585,48	155.534.492,03	-5,25%	105,21%
Receitas de Capital	6.582.770,10	6.582.770,10	0,00%	4,45%
Deduções da Receita	13.720.000,00	14.287.648,62	4,14%	9,66%
Receitas Intraorçamentárias			#DIV/0!	0,00%
Subtotal das Receitas Orçam.	157.022.355,58	147.829.613,51		
Op. de Crédito - Refinanciamento				
Total das Receitas Orçam.	157.022.355,58	147.829.613,51		
Repasse Recebidos		31,57		
Total das Receitas e Repasses		147.829.645,08		
(+) Inclusões da Fiscalização				
(-) Exclusões da Fiscalização				
Total Ajustado das Receitas e Repasses Recebidos		147.829.645,08		
Resultado da Execução Orçamentária da Receita		(9.192.742,07)	-5,85%	-6,22%
Resultado da Exec. Orç./Financeira da Receita Ajustado		(9.192.710,50)	-5,85%	-6,22%



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



E, pelo lado da despesa, primeiro, ao contrário do que poderia se esperar, observa-se que a autorização para sua execução foi ampliada (R\$ 2.713.853,58 = R\$ 168.598.035,54 – R\$ 171.311.889,12) em relação à sua fixação inicial.

Consta do relatório de inspeção que a abertura de créditos adicionais correspondeu a 15,94% da receita inicialmente prevista, mesmo diante da inexistência de excesso de arrecadação ou saldo financeiro remanescente do exercício anterior, capaz de cobrir o descompasso entre receitas e despesas do período.

Desse modo, o **resultado negativo da execução orçamentária**, em montante de **R\$ 9.353.864,71, equivalente a 6,05%**, indicou a falta de apego aos princípios da gestão fiscal planejada e transparente⁹, de modo que fossem prevenidos os riscos e corrigidos os desvios que causaram o desequilíbrio das contas.

Ademais, esse resultado ampliou o **saldo financeiro negativo** do exercício anterior – agora **fixado em R\$ 10.605.805,05**, quando, ao contrário, a ação planejada impõe a redução das dívidas de curto e longo prazo.

Portanto, houve sério desequilíbrio fiscal no período.

Observe que a Municipalidade também incorreu em déficit no resultado da execução orçamentária de 2010¹⁰.

Por conta disso, maior rigor técnico deveria ser prestado à elaboração dos planos orçamentários, inclusive, no tocante aos Anexos de Riscos e Metas Fiscais constantes da LDO¹¹ e, bem assim, no acompanhamento da arrecadação durante todo o exercício fiscal¹².

⁹ **LC nº 101/00**

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

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

¹⁰ **TC-2673/026/10 – Contas de 2010 – PM Jandira**

13.20.00.0000 - Contas de 2024 - P.M. Curitiba			
Resultado Geral da Execução Orçamentária:	Receita Arrecadada	147.829.613,51	
	Despesa Executada	154.732.075,88	
		Déficit/Superávit	(6.902.462,37)
Resultado Geral da Exec. Orçamentária Ajustado/Financeira:	Receita Arrecadada Ajustada	147.829.645,08	
	Despesa Executada Ajustada	160.057.026,61	
		Déficit/Superávit Ajustado	(12.227.381,53)

¹¹ **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;



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



Enfim, independentemente do juízo sobre os demonstrativos sob análise, essas deficiências na formulação e acompanhamento das peças orçamentárias deverão ser corrigidas, 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 com vista ao atendimento aos setores mais vulneráveis.

Também depõe contra a regularidade das contas a insuficiente aplicação dos recursos do FUNDEB – limitados a 95,39%, mercê das exclusões feitas pela inspeção, notadamente sobre despesas não elegidas pelo art. 70 da LDBE, bem como, pela formalização de restos a pagar que não foram, comprovadamente, quitados até o final do primeiro trimestre do exercício seguinte à sua inscrição.

Soma-se a essas irregularidades a situação dos precatórios, uma vez que a inspeção anotou posição, pela nova sistemática da EC nº 62/09, indicando que houve insuficiência de pagamentos/depósitos, no valor de R\$ 32.573,31.

Nesse sentido, considero que o juízo sobre as contas está fundamentado sobre existência de vícios que são suficientes à sua rejeição.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **JANDIRA, 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 esforços fiscais, bem como, na revisão de seu quadro de servidores, a fim de diminuir o índice de despesas com pessoal; a revisão do quadro de pessoal deverá, também, atentar à redução do número de servidores em comissão em relação aos efetivos; proceda o efetivo pagamento/depósito de valores em favor da dívida judicial, inclusive, complementando o valor reclamado no presente exercício; proceda a efetiva cobrança de sua dívida ativa, mantendo rígido controle sobre o setor; elimine as inconsistências destacadas

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.

¹² 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



junto ao setor de tesouraria, mantendo rígido controle sobre as disponibilidades; implante um efetivo sistema de controle interno; atenda ao princípio da transparência fiscal; proceda a abertura de processo administrativo visando a apuração de responsabilidades pelo extravio de documentos; atenda as normas convergentes às licitações e contratos; atenda as Instruções e recomendações desta E.Corte; proceda o levantamento da necessidade de abertura de vagas nas escolas públicas; implante e/ou aperfeiçoe as políticas públicas tendentes à melhoria dos indicadores sociais na educação e saúde; proceda estudos visando o aprimoramento na elaboração e execução dos planos orçamentários; estabeleça superávits nominais e primários visando a redução das dívidas de curto e longo prazo; e, cumpra adequadamente a aplicação dos recursos do FUNDEB, atendendo aos prazos fixados pela norma de regência.

Determino a abertura de **autos próprios/termos contratuais**, nos termos fixados no item V.

Arquivem-se os Expedientes TC-7893/026/12, TC-11850/026/12, TC-14087/026/13, TC-32622/026/11; antes, porém, encaminhe-se cópia desta decisão (relatório e voto) ao Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizados – GAECO – Núcleo São Paulo, do Ministério Público do Estado.

Quanto aos Expedientes TC-5358/026/12 e 4067/026/12 deverão ser encaminhados à inspeção, a fim de que subsidiem a análise das próximas contas, especialmente quanto aos mecanismos adotados em proteção contra eventuais desvios na folha de pagamento.

Finalmente, determino à fiscalização da E.Corte que certifique-se das correções das situações recomendadas, notadamente no controle e oferta regular de vagas no ensino infantil e fundamental.

GCCCM/25