



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



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 27.08.13

ITEM Nº 072

TC-001117/026/11

Prefeitura Municipal: Guapiara.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Flávio de Lima.

Advogado(s): Carlos Pereira Barbosa Filho.

Acompanha(m): TC-001117/126/11 e Expediente(s): TC-034691/026/11.

Procurador(es) de Contas: Letícia Formoso Delsin.

Fiscalizada por: UR-16 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-16 - DSF-I.

- Aplicação total no ensino:	26,10%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	67,66%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00% - considerando a utilização do saldo diferido
- Despesas com saúde:	30,73%
- Gastos com pessoal:	41,29%
- Superávit da execução orçamentária:	4,33% - R\$ 1.341.516,28
- Transferência financeira para a Câmara:	5,63% - (limite 7,00%)
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	autos apartados
- Precatórios:	em ordem

Em exame as contas anuais do exercício de 2011 da Prefeitura Municipal de GUAPIARA cuja fiscalização "in loco" esteve a cargo da Unidade Regional de Itapeva – UR/16.

No relatório de fls. 16/60, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

Item A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- O PPA e a LDO não estabelecem, por programa e ações de governo, custos estimados, indicadores e metas físicas que permitam avaliar a sua eficácia e efetividade;
- A LDO não prevê critérios para limitação de empenho e movimentação financeira;
- A LOA não contém autorização para abertura de créditos suplementares em percentual compatível com a inflação prevista para o período fiscalizado;
- O Município não editou o Plano Municipal de Saneamento Básico;
- O Município não editou o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.



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



Item B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- LDO autoriza abertura de créditos adicionais suplementares para recursos recebidos de convênios, sem imposição de limite, em desacordo com o disposto no art. 167, VII, da CF;
- Alterações orçamentárias superiores em 45,97 pontos percentuais em relação ao limite fixado na LOA;
- Contabilização equivocada das transferências ao Poder Legislativo.

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

- Falta de fidedignidade dos dados apresentados nas peças contábeis.

Item B.1.4 – DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- Evidenciação incorreta do saldo dos precatórios inscritos sob o regime especial anual.

Item B.1.6 - DÍVIDA ATIVA

- Divergências entre os valores informados pelo Órgão ao Sistema AUDESP e os demonstrativos contábeis de 2010 e 2011.

Item B.3.1 - ENSINO

- Inconsistência dos dados encaminhados pela Origem ao Sistema AUDESP.

Item B.3.2 - SAÚDE

- Diferença entre a despesa com recursos próprios em Saúde informada ao Sistema AUDESP e a que foi apurada durante a fiscalização “in loco”.

Item B.3.3.2 - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE

- Receita não aplicada conforme os artigos 1º-A e 1º-B da Lei Federal n.º 10.336, de 2001.

Item B.4 - PRECATÓRIOS

- O valor depositado foi menor que a média dos valores que a Unidade Pública Devedora vinha provisionando nos anos anteriores;
- O Balanço Patrimonial não registra, corretamente, as pendências relativas ao passivo judicial.

Item B.5.2 - SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

- Realização de pagamentos a maior a alguns agentes políticos.

Item B.5.3 - DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

Regime de Adiantamento

- ausência de autorização motivada do ordenador da despesa;
- ausência de relatório objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados;
- ausência de parecer do Controle Interno sobre a regularidade da prestação de contas;
- Concessão de adiantamento a agente responsável por dois adiantamentos.

Item B.6 - TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS



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



TESOURARIA

- As disponibilidades de caixa não são depositadas em bancos estatais, não atendendo a Prefeitura ao artigo 164, § 3º, da Constituição Federal;
- A Tesouraria do município não tem observado a NBC-T 16.5 no que tange a tempestividade dos registros contábeis dos pagamentos realizados.

- ALMOXARIFADO

- Ausência de controle das entradas e saídas dos medicamentos adquiridos;
- Não realização do inventário anual dos medicamentos em estoque;
- Ausência de controle físico dos materiais adquiridos;
- Materiais em estoque não evidenciados no Balanço Patrimonial.

- PATRIMÔNIO

- Falhas no controle dos bens patrimoniais;
- Não realização do levantamento geral dos bens móveis e imóveis, contrariando ao disposto no artigo 96, da Lei Federal nº. 4320/64;
- Contrariando o disposto no artigo 94 da Lei Federal 4.320/64, não adotou o Município o termo de responsabilidade pela guarda dos bens patrimoniais.

Item B.8 - ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- Impossibilidade da verificação do cumprimento da ordem cronológica de pagamentos, dada a intempestividade da realização dos registros dos pagamentos pela Tesouraria.

Item C.1 - FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

- Ausência de qualidade dos dados encaminhados ao Sistema AUDESP acerca das modalidades de licitação.

Item C.1.1 - FALHAS DE INSTRUÇÃO

Falhas Específicas

- Não formalizados processos de dispensa e inexigibilidade;
- Atas de julgamento em Convites e Tomadas de Preços sem classificação das propostas;
- Ausência de publicação dos Editais resumidos, em jornal de grande circulação no Estado.

Pregão Presencial (Registro de Preços) n.º 07/2011

- Aglutinação de itens distintos em lotes, em afronta ao disposto no art. 15, IV, da Lei Federal n.º 8.666/93.

Item D.1 - ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- Não divulgados na página eletrônica do Município (www.guapiara.sp.gov.br) os anexos da LOA;



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



- As informações prestadas via SISTN não haviam sido homologadas pelo Governo Federal até a data da fiscalização;
- O Controle Interno não está cumprindo os dispositivos insculpidos no artigo 74 da CF e no artigo 35 da CE, bem como nas Instruções deste Tribunal de Contas.

Item D.1.1 - LIVROS E REGISTROS

- Falhas na formalização dos Livros: Diário, Bens Patrimoniais, Pregões, Convites, Tomadas de Preços, Dispensas, Contratos, Leis, Decretos e Portarias.

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

- Divergências entre os valores informados ao Sistema AUDESP e os evidenciados nas Demonstrações Contábeis quanto à Dívida Ativa;
- Inexatidão dos dados encaminhados ao Sistema AUDESP acerca das modalidades de licitação;
- Inexatidão dos dados encaminhados ao Sistema AUDESP quanto à aplicação de recursos no Ensino e na Saúde;
- Ausência de qualidade das informações enviadas ao Sistema AUDESP, uma vez que os dados informados não retratam a realidade da Prefeitura Municipal, o que prejudicou o acompanhamento da Gestão Fiscal;
- Falta de fidedignidade dos dados enviados ao Sistema AUDESP acerca das conciliações bancárias.

Item D.3.1 - QUADRO DE PESSOAL

- Existência de cargos de provimento em comissão, os quais não apresentam, *prima facie*, características inerentes à Chefia, Direção e Assessoramento exigidos pelo Artigo 37, V, da Constituição Federal.

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

- O Controle Interno não está cumprindo os dispositivos insculpidos no artigo 74 da CF e no artigo 35 da CE, bem como nas Instruções deste Tribunal de Contas;
 - O órgão encaminhou intempestivamente as informações e documentos ao Sistema AUDESP;
- Inexatidões de dados informados ao sistema AUDESP que prejudicam diretamente a avaliação da gestão fiscal;
- Não atendimento às recomendações desta Corte expedidas quando do julgamento das contas dos exercícios anteriores.

Realço o anotado pela inspeção de que o Executivo superou a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), investindo 26,10% da receita resultante da arrecadação e transferência de impostos.



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



Foram destinados 67,66% dos recursos do FUNDEB na valorização do magistério; mais ainda, que a Municipalidade aplicou 98,12% dos recursos desse Fundo durante o período e, ainda, verificada a utilização da parcela diferida no primeiro trimestre/12, atendendo ao § 2º do art. 21 da Lei 11.494/07.

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS

	Valores (R\$)
Receitas	18.397.571,02
Ajustes da fiscalização	-
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	18.397.571,02

FUNDEB - RECEITAS

Retenções	3.340.138,73
Transferências recebidas	-
Receitas de aplicações financeiras	-
Ajustes da fiscalização	6.948.936,86
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.	6.948.936,86

FUNDEB - DESPESAS

Despesas com Magistério	-	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Magistério (60%)	4.701.865,81	
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo 60%)	4.701.865,81	67,66%
Demais Despesas	4.718.419,73	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Demais Despesas (40%)	- 2.601.955,07	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo 40%)	2.116.464,66	30,46%
Total aplicado no FUNDEB	6.818.330,47	98,12%

DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO

Educação Básica (exceto FUNDEB)	4.121.300,54	
(+) FUNDEB Retido	3.340.138,73	
(-) Ganhos de Aplicações Financeiras	31.471,91	
(-) FUNDEB Retido e não Aplicado no Retorno	-	
Aplicação até 31.12.2011 (artigo 212, CF)	7.429.967,36	40,39%
(+) Fundeb: parcela da retenção de [] Aplicado 1º trim/2012	-	
(-) Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2012	-	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Recursos Próprios	- 2.628.847,11	
Aplicação Final na Educação Básica	4.801.120,25	26,10%

Planejamento Atualizado do Ensino	
Receita Prevista Atualizada	14.155.040,00
Despesa Fixada Atualizada	9.497.275,17
Índice Apurado	67,09%

Os investimentos na saúde superaram o mínimo constitucional, alcançando 30,73% do valor da receita e transferências de impostos.



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



SAÚDE	Valores (R\$)	
Receitas de impostos	18.364.456,30	
Ajustes da Fiscalização	-	
Total das Receitas	18.364.456,30	
Total da Despesas empenhadas com Recursos Próprios	5.642.973,12	
Ajustes da Fiscalização	-	
(-) Restos a Pagar não pagos até 31.01.2012	-	
Valor e percentual aplicado em ações e serviços de Saúde	5.642.973,12	30,73%

Planejamento Atualizado da Saúde	
Receita Prevista Atualizada	14.103.040,00
Despesa Fixada Atualizada	8.925.607,33
Índice Apurado	63,29%

Verifica-se que a arrecadação da receita foi muito superior à sua previsão, estabelecendo um excesso de R\$ 7.091.893,00- equivalente a 29,66%.

Ocorre que a autorização para a execução das despesas também foi ampliada, contudo, em valor menor do que o ingresso de recurso, de tal sorte que o resultado da execução orçamentária apresentou superávit de R\$ 1.341.516,28 – equivalente a 4,33%.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	26.528.320,00	34.341.293,96	29,45%	110,77%
Receitas de Capital	43.680,00	337,77	-99,23%	0,00%
Deduções da Receita	(2.662.400,00)	(3.340.138,73)	25,46%	
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
Subtotal das Receitas	23.909.600,00	31.001.493,00		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Receitas	23.909.600,00	31.001.493,00		100,00%
Excesso de Arrecadação		7.091.893,00	29,66%	22,88%

Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	25.391.392,86	24.497.960,20	-3,52%	82,60%
Despesas de Capital	5.515.277,89	4.283.473,95	-22,33%	14,44%
Reserva de Contingência	2.282,13	-		
Despesas Intraorçamentárias	-	-		
Repasse de duodécimos à CM	1.029.600,00	1.029.600,00		
(-) Devolução de duodécimos	-	151.057,43		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	-		
Subtotal das Despesas	31.938.552,88	29.659.976,72		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Despesas	31.938.552,88	29.659.976,72		100,00%
Economia Orçamentária		2.278.576,16	-7,13%	7,68%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	1.341.516,28		4,33%

A inspeção registrou a abertura de créditos adicionais correspondentes a 65,97% da receita inicialmente prevista; e, desse montante, 45,97% foi superior ao fixado pela LOA.

A fiscalização elaborou quadro indicando que o resultado do período aumentou o saldo financeiro então existente.



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



Resultados	2010	2011	%
Financeiro	2.379.306,25	3.723.022,51	56,48%
Econômico	3.807.585,34	3.760.274,02	-1,24%
Patrimonial	12.541.794,56	16.302.068,58	29,98%

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve aumento 6,40% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2010	RCL de 2011	Crescimento
29.134.453,40	31.001.155,23	6,40%

Sendo assim, diante do aumento nominal das despesas com pessoal (10,83% = R\$ 11.549.170,04 : R\$ 12.800.728,77), houve manutenção do índice de gastos dessa natureza; contudo, ainda dentro da limitação imposta pela LRF, uma vez que fixou-se em 41,29% da RCL.

Período	dez/10	abr/11	ago/11	dez/11
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	11.549.170,04	11.186.404,15	12.856.097,72	12.800.728,77
(+) Inclusões da Fiscalização - B		-	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização - C		-	-	-
Gastos Ajustados - D		11.186.404,15	12.856.097,72	12.800.728,77
RCL - E	29.134.453,40	29.707.308,88	30.062.557,37	31.001.155,23
(+) Inclusões da Fiscalização - F		-	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização - G		-	-	-
RCL Ajustada - H		29.707.308,88	30.062.557,37	31.001.155,23
% Gasto = A / E	39,64%	37,66%	42,76%	41,29%
% Gasto Ajustado = D / H		37,66%	42,76%	41,29%

O quadro de pessoal revelou que não houve aumento significativo no número de servidores.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Efetivos	1.096	1096	581	566	515	530
Em comissão	62	62	42	44	20	18
Total	1158	1158	623	610	535	548
Temporários	2010		2011		Em 31/12 de 2011	
Nº de contratados	85		90		2	

A inspeção registrou que foi obedecido o limite constitucional para o repasse financeiro à Câmara.

Em consulta aos arquivos desta E.Corte, notadamente sobre o relatório de inspeção sobre as contas da Câmara Municipal (TC-2659/026/11), essa informação pode ser confirmada, considerando que as transferências financeiras no período alcançaram 5,63% da receita tributária.



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



População do Município	17.998	
Receita Tributária Ampliada do exercício anterior	15.613.554,72	
Valor e percentual máximos permitido para repasses	1.092.948,83	7,00%
Total de despesas do exercício	878.484,43	5,63%

Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 1.580/08, nº 1.581/08 e nº 1.582/08; e, conforme anotado pela inspeção, após efetuar os cálculos, observou que não ocorreram excessos nos pagamentos efetuados aos Srs. Prefeito e Vice-Prefeito; contudo, em relação aos Secretários, foram indicadas diferenças na conformidade dos quadros elaborados.

O recolhimento dos encargos sociais se mostrou formalmente em ordem.

A inspeção consignou quadro indicando que os depósitos/pagamentos foram adequados à dívida com precatórios no período.

Opção de Pagamento Anual:	14	Anos Restantes
Saldo anterior de precatórios:	206.264,48	
Saldo atual de precatórios:	206.264,48	
Valor devido referente a opção anual:	14.733,18	
Valor depositado nas contas vinculadas:	26.276,32	
Saldo a pagar:	-	
LOA 2009	1.150.000,00	
LOA 2010	1.337.500,00	
Média LOA 2009/2010	1.243.750,00	-97,89%

Subsidiou os trabalhos de fiscalização o Processo Acessório - 1 TC-1117/126/11 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Também subsidiou os trabalhos da inspeção o seguinte Expediente:

TC-34691/026/11	Vara do Trabalho de Capão Bonito – cópias dos autos de ação trabalhista.
-----------------	--

Procedeu-se a notificação regular do Responsável pelos demonstrativos, o qual apresentou suas justificativas, pugnando pela regularidade da matéria destacada (fls. 86/135 e documentos que acompanham).

Em síntese e, de maior destaque, realçou os índices constitucionais e fiscais obtidos no período.



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



Defendeu o planejamento das políticas públicas, especialmente quanto à previsão de abertura de créditos adicionais, em consonância com o permitido pela Lei 4320/64; ainda, que não há percentual máximo definido na legislação.

Disse que já procedeu as correções onde foi necessário; e, que o precatório devido à Elektro está abrangido pelo regime especial.

Fez defesa pontual dos pagamentos realizados aos agentes políticos; e, bem assim, nas questões afetas às licitações e contratos.

Afirmou que a atual estrutura administrativa sequer foi criada pela atual Gestão.

E, no mais, alegou que tem procurado atender as recomendações desta E.Corte.

Quanto aos aspectos econômico-financeiros, a ATJ afirmou que não encontrava óbices a serem apontados (fls. 502/503).

A Assessoria Técnica, no que diz respeito aos demais aspectos constantes no laudo de inspeção, aliada à sua i. Chefia, opinou pela emissão de parecer favorável (fl. 504/511).

O d. MPC, opinando pelo prosseguimento do feito de acordo com as conclusões da Assessoria Técnico Jurídica, pugnou que, a título de informação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB passe a ser objeto de acompanhamento, especialmente a fim de verificar não apenas a quantidade do gasto na educação, mas também sua qualidade; e, no mais, propôs a emissão de recomendações e abertura de apartados onde cabível (fls. 512/514).

É o relatório.



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



GCCCM

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 27.08.13 – ITEM 072

Processo: TC-1117/026/11

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE GUAPIARA

Responsável: Flávio de Lima – Prefeito Municipal à época

Período: 01.01 a 31.12.11

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2011

Procuradores: Carlos Pereira Barbosa Filho – OAB/SP 108.524; Paulo Henrique Pereira Barbosa – OAB/SP 228.729

(Expedientes que acompanham: TC-1117/126/11, TC-34691/026/11)

- Aplicação total no ensino:	26,10%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	67,66%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00% - considerando a utilização do saldo diferido
- Despesas com saúde:	30,73%
- Gastos com pessoal:	41,29%
- Superávit da execução orçamentária:	4,33% - R\$ 1.341.516,28
- Transferência financeira para a Câmara:	5,63% - (limite 7,00%)
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	autos apartados
- Precatórios:	em ordem

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

A Municipalidade superou o piso de aplicação dos recursos da arrecadação e transferência de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino geral.

As receitas do FUNDEB empregadas na valorização do magistério atenderam ao mínimo constitucional estabelecido; e, ademais, houve integralização de toda verba transferida pelo Fundo, considerando a utilização do saldo diferido durante o primeiro trimestre do exercício seguinte.



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



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

Os gastos com pessoal fixaram-se abaixo do limite estabelecido pela Lei Fiscal.

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

Regular o tratamento dispensado pelo pagamento dos precatórios.

E, no mesmo sentido, foi atestado o recolhimento formal das contribuições sociais.

E, ainda nesse grupo, a despeito das ponderações seguintes, o fato é que houve equilíbrio orçamentário, uma vez que as despesas foram inferiores ao ingresso de receitas e, bem assim, elevado o saldo financeiro do exercício anterior.

II – A despeito dessas considerações, há um grupo de apontamentos, que merece maior atenção por parte do Executivo .

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, cultura, 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.

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.

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

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.



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



É exatamente o planejamento que deverá influenciar na melhoria de vida da população, através de ações a médio e longo prazo sobre a educação, saúde, mobilidade urbana, saneamento, meio ambiente e, enfim, sobre as demandas dos direitos sociais interligados aos direitos difusos e coletivos.

Portanto, a ação planejada e transparente é coluna mestra da gestão fiscal responsável¹.

Aqui, de modo geral, faço lembrar as orientações traçadas por esta E.Corte sobre o tema, consubstanciadas no Comunicado SDG nº 29/10².

Sendo assim, a Origem deve compreender a minudente análise feita pela fiscalização, especialmente aquela exposta nos itens “Planejamento das Políticas Públicas”, “Resultado da Execução Orçamentária” e “Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial”, “Dívida Ativa”, “Ensino”, “Saúde”, “Cumprimento das Exigências Legais” e “Fidedignidade dos Dados Informados” e, bem assim, todos os demais apontamentos, a fim de proceder as correções necessárias.

Assim, destaca-se que a arrecadação da receita foi subestimada em 29,66% (R\$ 7.091.893,00), certo que a má formulação do orçamento dá folga à abertura de créditos adicionais sem maior rigor, mitiga o planejamento quanto à implantação ou aperfeiçoamento de políticas públicas, além de dificultar o controle

¹ **LC 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.

² **COMUNICADO SDG nº 29/2010 – DOE 07, 19 e 20/08/10**

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

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.
2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.
3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.
4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).
5. Conforme o art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964, a despesa orçamentária será decomposta, no mínimo, até o nível do elemento.
6. Quanto aos precatórios judiciais, o montante das dotações deve conformar-se à opção feita no Decreto que, a modo dos incisos I e II, § 1º, art. 97 do ADCT, tenha sido editado pelo Poder Executivo.
7. Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), há de haver previsão de superávit orçamentário, contendo-se parte da despesa sob a forma de Reserva de Contingência.
8. De igual modo, há de haver Reserva de Contingência para evitar despesa à conta de eventual reserva financeira do regime próprio de previdência (art. 8º da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, alterado pela Portaria Conjunta nº 1, de 2010 – STN/SOF).
9. A inclusão de obras e outros projetos depende do atendimento orçamentário dos que estão em andamento (art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal).
10. À vista do art. 165, § 6º da Constituição, há de se elaborar anexo demonstrando a perda de receita face às renúncias fiscais que ainda persistem no ente estatal (isenções, anistias, remissões e subsídios).
11. No escopo de controlar o art. 73, VI, “b” e VII da Lei Eleitoral, deve haver específica Atividade para os gastos de propaganda e publicidade, especialmente quanto ao último ano de mandato.
12. Para satisfazer o princípio da transparência fiscal, há de também haver específica Atividade para recepcionar despesas sob o regime de adiantamento (art. 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964).
13. O orçamento legislativo deve conformar-se aos novos limites da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, sendo que, em hipótese alguma, deve a Prefeitura assumir gastos próprios da Câmara de Vereadores.
14. As dotações da Educação devem apresentar certa folga, no intento de suportar eventual crescimento da receita de impostos e dos repasses do Fundo da Educação Básica – FUNDEB.



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



sobre os investimentos exigidos na saúde e educação – forçando gastos sem maiores critérios.

De outro modo, a abertura de créditos adicionais correspondentes a 65,97% da receita prevista é medida capaz de distorcer em boa medida o planejamento inicial, inclusive, perdendo a harmonia em relação à LDO e ao PPA.

Lembro que, conforme apontado pela inspeção, do montante alterado, 45,97% não estava previamente autorizado na Lei Fiscal.

Ademais, mudança tão substancial no planejamento prejudica qualquer análise sobre os resultados dos programas financiados com recursos do orçamento³.

Sendo assim, a Origem deverá manter maior rigor técnico na formulação do orçamento e, bem assim, quanto à sua execução, com vistas ao cumprimento dos princípios fiscais da transparência e planejamento, a fim de que os recursos públicos sejam empregados nas áreas de maior expectativa da comunidade local.

A Origem também necessita editar e implantar efetivamente os Planos de Gestão de Resíduos Sólidos e de Saneamento Básico – além de um facilitar a acessibilidade aos prédios públicos, uma vez que fazem parte de um contexto geral de planejamento da Administração Pública, com vistas à melhoria na qualidade de vida da comunidade.

Foi destacado pela inspeção a existência de inconsistências contábeis, motivo pelo qual a Origem deverá procurar eliminá-las, a fim de que as peças e demais registros guardem a confiabilidade necessária.

Aqui, de maior relevo, encontram-se os precatórios – porque é item daqueles de interesse desta E.Corte no exame das contas; e, bem assim, a dívida ativa, a tesouraria, o almoxarifado e bens patrimoniais, setores extremamente sensíveis à perda e extravio, aos quais maior atenção deve ser dispensada, criando sistemas de controle próprio e eficiente.

Aliás, as disponibilidades financeiras deverão ser depositadas em banco oficial – aqui compreendido aquele cuja maioria de seu capital social pertence a

³ LC 101/00

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

I - disporá também sobre:

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;



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



ente público; sendo admitido, no entanto, uma rede credenciada em geral, a fim de facilitar a arrecadação de tributos, mediante imediato repasse dos valores arrecadados à conta central.

A respeito do ensino e saúde a Municipalidade deverá atender a legislação periférica, a jurisprudência e as Instruções desta E.Corte quanto à gestão dos recursos vinculados à saúde e educação e, notadamente as informações ao Sistema AUDESP, a fim de que não haja prejuízo ao sistema de controle externo.

A Origem deverá manter contabilização e movimentação financeira distinta das verbas vinculadas, a exemplo da CIDE, devendo ser empregadas em sua finalidade específica.

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

Aqui valem as orientações traçadas junto ao Comunicado SDG 19⁴, a serem observadas pela Origem.

A Municipalidade deverá atender a ordem cronológica de pagamentos, sob pena de proceder a motivação da quebra, devidamente publicada.

No mesmo sentido, a fim de que haja moderação com as despesas – realizadas estritamente dentro do interesse público, a Administração deverá proceder amplo planejamento das suas necessidades, para evitar a fuga de procedimento licitatório.

Aliás, todas as compras e serviços, mesmo aqueles realizados por meio de dispensa de licitação, deverão contar com a formalização de prévia pesquisa de preços.

Enfim, a Origem deverá atentar às formalidades impostas pela lei de licitações.

⁴ **COMUNICADO SDG Nº 19/2010 – DOE 08 e 17.06.10.**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta que, no uso do regime de adiantamento de que tratam os art. 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964, devem os jurisdicionados atentar para os procedimentos determinados na lei local específica e, também, para os que seguem:

1. autorização bem motivada do ordenador da despesa; no caso de viagens, há de se mostrar, de forma clara e não genérica, o objetivo da missão oficial e o nome de todos os que dela participarão.
2. o responsável pelo adiantamento deve ser um servidor e, não, um agente político; tudo conforme Deliberação desta Corte (TC-A 42.975/026/08).
3. a despesa será comprovada mediante originais das notas e cupons fiscais; os recibos de serviço de pessoa física devem bem identificar o prestador: nome, endereço, RG, CPF, nº. de inscrição no INSS, nº. de inscrição no ISS.
4. a comprovação de dispêndios com viagem também requer relatório objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados.
5. em obediência aos constitucionais princípios da economicidade e legitimidade, os gastos devem primar pela modicidade.
6. não devem ser aceitos documentos alterados, rasurados, emendados ou com outros artifícios quem venham a prejudicar sua clareza.
7. o sistema de Controle Interno deve emitir parecer sobre a regularidade da prestação de contas.



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



Quanto ao setor de pessoal, chama a atenção a indicação de cargos em comissão para as funções de “Agente de Procon”, “Agente de Crédito”, “Orientador do IEC”, “Motorista do Gabinete”, “Secretária”, “Secretária Executiva” e “Conselheiro Tutelar”.

Sobre o tema, há de ser frisado que a regra de ingresso no serviço público é o concurso – de provas ou de provas e títulos, exatamente porque a expressiva quantidade de cargos é de cunho burocrático ou operacional, permanente e perfilados em um sistema organizado por setores e hierarquia.

Essa regra atende aos princípios da administração pública, estimula o profissionalismo e, especialmente, tende a aperfeiçoar os serviços disponibilizados à população.

A mesma condição de investidura não ocorre com os cargos em comissão, exatamente porque constituem exceção constitucional àquela regra, porque seu vínculo com a Administração é de natureza precária, para o exercício de atividades que tenham nítido conteúdo de comando ou assessoria – independentemente de sua nomenclatura.

Sendo assim, a Origem deverá rever, com urgência, o seu quadro de servidores, a fim de se amoldar às exigências constitucionais.

Ademais, no caso dos Conselheiros Tutelares, o Estatuto da Criança e Adolescente – ECA (Lei nº 8069/90), determina que sua escolha deve ser definida por lei municipal (art. 139), não havendo conexão com a investidura para cargos em comissão – exatamente porque não estão submissos funcionalmente ao Administrador.

E, no mais, deverá a Origem atender ao princípio da transparência fiscal – pela disponibilização das peças fiscais; manter adequadamente os registros constantes nos livros em geral; bem como, atender com rigor as recomendações e Instruções desta E.Corte, especialmente quanto ao correto envio das informações ao Sistema AUDESP, nos prazos devidos.

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

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

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

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

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



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 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 19.721 (sendo 12.187 na área rural), enquanto os jovens na faixa etária entre 0 e 14 anos – ou seja, aqueles em idade escolar junto ao ensino infantil e fundamental, chegavam a 6.563 indivíduos.

Ocorre que o mesmo arquivo eletrônico indica que o Município mantém 1.972 alunos em sua rede – nos níveis infantil e fundamental, com indicação de 1.852 matriculados na rede Estadual⁶, totalizando 3.824 jovens atendidos.

Lembro que a Administração deverá manter a oferta regular de vagas na rede municipal⁷, de tal sorte que tema deve sempre objeto das políticas públicas e dos esforços orçamentários, o que deverá ser avaliado 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 – IDEB⁸, a fim de avaliar os resultados obtidos pela alocação de recursos no setor, observa-se que o índice obtido nas primeiras séries do ensino fundamental (5,0) foi inferior à meta projetada (5,7); e, bem assim, verifica-se que a nota obtida chegou a ser inferior à avaliação feita em 2009 (5,4).

4ª série / 5º ano _____

Nesse contexto, tal normatização atentar-se-á, dentre outros aspectos, para as funções constitucionais e legais atribuídas ao controle interno:

- 1- Avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados.
 - 2- Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.
 - 3- Comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados.
 - 4- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município.
 - 5- Apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.
 - 6- Em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal.
 - 7- Atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados.
- De se registrar, ainda, que a adequada instituição do correspondente órgão de controle interno é medida que será verificada por ocasião da fiscalização levada a efeito pelo Tribunal de Contas, com repercussão no exame das contas anuais.

⁶ SIAPNET

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	90	100	1.782	0	0	0	232	0
Estadual	0	0	1.852	1.228	0	0	0	0
Particular	0	0	0	0	0	0	0	0
União	0	0	0	0	0	0	0	0
Filantropica	0	0	0	0	0	118	0	0

⁷ 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.

⁸ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>



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



Município	Ideb Observado				Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
GUAPIARA	4,9	4,9	5,4	5,0	5,0	5,3	5,7	5,9	6,2	6,4	6,6	6,9

Desse modo, há sugestão de que o Município deverá reformular as ações sobre o setor, de modo que haja efetividade dos recursos públicos empregados, pela melhoria na qualidade do ensino ministrado.

Na saúde, setor que também guarda proteção constitucional, haja vista a expressa determinação para direcionamento de investimentos, segundo consta no sítio eletrônico da Fundação Seade⁹, também pode ser observado, que o Município – em diversos quesitos, encontra-se em situação inferior na comparação com sua região administrativa e/ou ao próprio Estado.

Mais, que os índices divulgados quanto ao IDH¹⁰ 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 infantil (por mil nascidos vivos)	16,06	17,18	11,55
Taxa de mortalidade na infância (por mil nascidos vivos)	16,06	20,21	13,35
Mães adolescentes (com menos de 18 anos) (em %)	16,06	11,74	6,88
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano	0,706		0,814
Renda per capita (em reais correntes)	510,93	682,29	853,75
Domicílios particulares com renda per capita de até 1/2 salário mínimo (em %)	51,85	40,49	18,86

⁹ <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>

¹⁰ <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>

Indicador que focaliza o município como unidade de análise, a partir das dimensões de longevidade, educação e renda, que participam com pesos iguais na sua determinação, segundo a fórmula:

$$\text{IDHM} = \frac{\text{Índice de Longevidade} + \text{Índice de Educação} + \text{Índice de Renda}}{3}$$

Em relação à Longevidade, o índice utiliza a esperança de vida ao nascer (número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento). No aspecto educação, considera o número médio dos anos de estudo (razão entre o número médio de anos de estudo da população de 25 anos e mais, sobre o total das pessoas de 25 anos e mais) e a taxa de analfabetismo (percentual das pessoas com 15 anos e mais, incapazes de ler ou escrever um bilhete simples). Em relação à renda, considera a renda familiar *per capita* (razão entre a soma da renda pessoal de todos os familiares e o número total de indivíduos na unidade familiar). Todos os indicadores são obtidos a partir do Censo Demográfico do IBGE. O IDHM se situa entre 0 (zero) e 1 (um), os valores mais altos indicando níveis superiores de desenvolvimento humano. Para referência, segundo classificação do PNUD, os valores distribuem-se em 3 categorias:

- Baixo desenvolvimento humano, quando o IDHM for menor que 0,500;
- Médio desenvolvimento humano, para valores entre 0,500 e 0,800;
- Alto desenvolvimento humano, quando o índice for superior a 0,800.



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



Domicílios particulares com renda per capita de até 1/4 salário mínimo (em %)	24,14	16,84	7,42
---	-------	-------	------

Observa-se que os índices destacados vão ao encontro do minudente trabalho lançado pela inspeção, demonstrando a necessidade de que a Origem realize amplo planejamento orçamentário, a fim de aperfeiçoar os serviços prestados em favor da comunidade.

IV – Há um grupo de situações que deve ser melhor avaliado, em autos apartados.

Refiro-me à análise dos pagamentos efetuados aos Agentes Políticos e a licitação sob a modalidade Pregão nº 07/11.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **GUAPIARA, 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 técnico das peças orçamentárias e à sua execução, a fim de que os recursos sejam empregados nas áreas prioritárias do Município, em cumprimento aos princípios fiscais da transparência e planejamento;
- Proceda a edição dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos e de Saneamento Básico, além da acessibilidade em prédios públicos;
- Elimine eventuais inconsistências nos registros em geral e, em especial quanto aos precatórios;
- Igualmente, mantenha rígido controle sobre a dívida ativa, tesouraria, almoxarifado e bens patrimoniais;
- Mantenha suas disponibilidades financeiras em instituição oficial;
- Atenda à legislação periférica, jurisprudência e Instruções desta E.Corte na gestão dos recursos vinculados à saúde e educação e, em especial quanto às informações ao Sistema AUDESP;
- Aplique os recursos vinculados – a exemplo da CIDE, em sua destinação específica;
- Mantenha parcimônia nas despesas e atenda a legislação quanto aquelas realizadas pelo regime de adiantamentos;
- Atenda a ordem cronológica de pagamentos;
- Atenda à legislação convergente às licitações e contratos;
- Reveja seu quadro de pessoal, notadamente quanto aos cargos em comissão;
- Atenda ao princípio da transparência fiscal;
- Cumpra as Instruções e recomendações do TCESP;
- Implante um efetivo sistema de controle interno;
- Reveja a necessidade de ampliação da oferta de vagas em escolas públicas;



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



- Mantenha os esforços orçamentários e de planejamento necessários à melhora dos indicadores sociais pertinentes à educação e saúde.

Determino a abertura de **autos próprios/termos contratuais**, conforme o caso, para análise das situações descritas no item IV.

Determino que o Expediente TC-34691/026/12 retorne à fiscalização, a fim de que a matéria seja acompanhada em próximas inspeções.

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

É como voto.

GCCCM/25