



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



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 17.09.13

ITEM Nº 067

TC-001118/026/11

Prefeitura Municipal: Guareí.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): José Pedro de Barros.

Advogado(s): Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Beatriz Neme Ansarah, Caio Cesar Benício Rizek e outros.

Acompanha(m): TC-001118/126/11 e Expediente(s): TC-000575/009/13 e TC-024198/026/13.

Procurador(es) de Contas: Letícia Formoso Delsin e Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-9 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-9 - DSF-I.

- Aplicação total no ensino:	28,39% (cálculo ATJ)
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	60,00%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00% (cálculo ATJ)
- Despesas com saúde:	21,02%
- Gastos com pessoal:	42,26%
- Superávit da execução orçamentária:	3,58% - R\$ 874.090,36
- Transferência financeira para a Câmara:	4,42%
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	em ordem

Em exame as contas anuais do exercício de 2011 da Prefeitura Municipal de GUAREÍ cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Sorocaba – UR/9.

No relatório de fls. 11/31, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

A.1 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

- Incompatibilidade entre programas e ações previstos no PPA, LDO e LOA;
- falta de identificação clara das metas físicas nas peças de planejamento;
- o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos ainda não foi elaborado;

B.3.1 ENSINO:

- Não aplicação de parte da parcela diferida do FUNDEB no primeiro trimestre de 2012;

B.6 TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS:

- Não foi realizado o levantamento geral dos bens móveis e imóveis;



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



C.1 FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES:

- Falhas na classificação da despesa;

D.2 FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP:

- Divergências nos dados informados ao Sistema AUDESP;

D.3.1 QUADRO DE PESSOAL:

- Cargos em comissão sem características de direção, chefia e assessoramento;
- cargos em comissão sem a legal descrição de suas atribuições;

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

- Inobservância às Instruções do Tribunal.

Realço o anotado pela inspeção de que o Executivo superou a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE) – 28,28%.

O investimento na valorização do magistério atingiu 60,00% dos recursos do FUNDEB.

Os quadros elaborados pela fiscalização, *a princípio*, indicaram o investimento do FUNDEB no período situou-se em 97,73%, aqui já incluída a glosa de R\$ 7.173,00 (despesas com equipamentos e utensílios de cozinha piloto) e o saldo diferido não comprovada a sua aplicação - R\$ 50.776,25.

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS

	Valores (R\$)
Receitas	18.839.356,13
Ajustes da fiscalização	-
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	18.839.356,13

FUNDEB - RECEITAS

Retenções	3.161.832,23
Transferências recebidas	3.852.159,06
Receitas de aplicações financeiras	80.916,43
Ajustes da fiscalização	-
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.	3.933.075,49

FUNDEB - DESPESAS

Despesas com Magistério	2.359.845,29	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Magistério (60%)	-	
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo 60%)	2.359.845,29	60,00%
Demais Despesas	1.491.133,19	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Demais Despesas (40%)	- 7.173,00	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo 40%)	1.483.960,19	37,73%
Total aplicado no FUNDEB	3.843.805,48	97,73%

DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO

Educação Básica (exceto FUNDEB)	2.190.462,96	
(+) FUNDEB Retido	3.161.832,23	
(-) Ganhos de Aplicações Financeiras	1.606,56	
(-) FUNDEB Retido e não Aplicado no Retorno	-	
Aplicação até 31.12.2011 (artigo 212, CF)	5.350.688,63	28,40%

(+) Fundeb: parcela da retenção de	Aplicado 1º trim/2012	
(-) Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2012	-	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Recursos Próprios	- 22.001,66	

Aplicação Final na Educação Básica	5.328.686,97	28,28%
---	---------------------	---------------

Planejamento Atualizado do Ensino	
Receita Prevista Atualizada	17.228.000,00
Despesa Fixada Atualizada	5.282.482,92
Índice Apurado	30,66%



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



Receitas de Impostos e Transferências de Impostos	18.839.356,13	
Retenções ao FUNDEB	3.161.832,23	
Receitas de transferências do FUNDEB sem rendimentos financeiros	3.852.159,06	
Receitas de aplicações financeiras	80.916,43	
Despesas com recursos do FUNDEB	3.850.978,48	
Saldo do FUNDEB para aplicação no 1º trimestre de 2012	82.097,01	
Máximo de até 5% do FUNDEB passível de acréscimo aos 25% (art. 212, CF)	-	
Empenho e pagamento com saldo do FUNDEB no 1º trimestre de 2012	31.320,76	
Saldo do FUNDEB não empenhado e não pago até 1º trimestre de 2012	50.776,25	
Valor a adicionar à aplicação de 2011, para compor mínimo de 25%	-	
Aplicação na Educação até 31.12.2011	5.328.686,97	28,28%
Aplicação em 31.12.2011 mais saldo do FUNDEB utilizado até 31.03.2012	5.328.686,97	28,28%

Os investimentos na saúde superaram ao mínimo constitucional, alcançando 21,02% do valor da receita e transferências de impostos.

SAÚDE		Valores (R\$)	
Receitas de impostos		18.802.036,37	
Ajustes da Fiscalização		-	
Total das Receitas		18.802.036,37	
Total da Despesas empenhadas com Recursos Próprios		3.952.637,37	
Ajustes da Fiscalização		-	
(-) Restos a Pagar não pagos até 31.01.2012		-	
Valor e percentual aplicado em ações e serviços de Saúde		3.952.637,37	21,02%
Planejamento Atualizado da Saúde			
Receita Prevista Atualizada		17.188.000,00	
Despesa Fixada Atualizada		3.974.165,51	
Índice Apurado		23,12%	

Verifica-se que a arrecadação da receita ficou bastante acima da sua previsão, apresentando excesso de R\$ 3.904.438,28 – representando 19,05%.

Em razão disso, a despesa autorizada foi bastante ampliada; contudo, o resultado da execução orçamentária apresentou um superávit de R\$ 874.090,36, equivalente a 3,58%.



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



Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	22.995.000,00	26.883.084,10	16,91%	110,16%
Receitas de Capital	567.000,00	683.106,41	20,48%	2,80%
Deduções da Receita	(3.062.000,00)	(3.161.752,23)	3,26%	
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
Subtotal das Receitas	20.500.000,00	24.404.438,28		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Receitas	20.500.000,00	24.404.438,28		100,00%
Excesso de Arrecadação		3.904.438,28	19,05%	16,00%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	19.703.888,29	19.616.622,44	-0,44%	83,37%
Despesas de Capital	3.190.547,08	3.168.700,14	-0,68%	13,47%
Reserva de Contingência	-	-		
Despesas Intraorçamentárias	-	-		
Repasses de duodécimos à CM	862.080,00	862.080,00		
(-) Devolução de duodécimos	-	117.054,66		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	-		
Subtotal das Despesas	23.756.515,37	23.530.347,92		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Despesas	23.756.515,37	23.530.347,92		100,00%
Economia Orçamentária		226.167,45	-0,95%	0,96%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	874.090,36		3,58%

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

2010	Superávit de	2,61%
2009	Déficit de	0,59%
2008	Superávit de	4,18%

Ademais há de ser observado que o resultado do período elevou a situação financeira positiva então existente.

Resultados	2010	2011	%
Financeiro	1.238.073,39	2.567.757,03	107,40%
Econômico	2.978.402,89	3.739.530,86	25,55%
Patrimonial	12.958.740,29	16.698.271,15	28,86%

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve aumento 23,40%% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2010	RCL de 2011	Crescimento
19.223.018,18	23.721.331,87	23,40%

De outro lado, houve expressivo aumento nominal nas despesas com pessoal (R\$ 8.532.779,93 : R\$ 10.023.796,00 = 17,47%); no entanto, esse grupo de despesas ainda manteve-se abaixo do limite fiscal, contudo, situado no chamado limite prudencial.



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	8.532.779,93	8.632.489,75	9.092.213,26	10.023.796,00
(+) Inclusões da Fiscalização - B		-	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização - C		-	-	-
Gastos Ajustados - D		8.632.489,75	9.092.213,26	10.023.796,00
RCL - E	19.223.018,18	21.635.055,15	23.054.261,12	23.721.331,87
(+) Inclusões da Fiscalização - F		-	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização - G		-	-	-
RCL Ajustada - H		21.635.055,15	23.054.261,12	23.721.331,87
% Gasto = A / E	44,39%	39,90%	39,44%	42,26%
% Gasto Ajustado = D / H		39,90%	39,44%	42,26%

O quadro elaborado pela inspeção indicou que o número de servidores em comissão representa 12,74% do seu efetivo.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Efetivos	872	883	412	446	460	437
Em comissão	40	40	34	38	6	2
Total	912	923	446	484	466	439
Temporários	2010		2011		Em 31/12 de 2011	
Nº de contratados	6		18		12	

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-2660/026/11, que cuida das contas do Legislativo Municipal de Jandira, exercício de 2011, indicam que ditos gastos fixaram-se em 4,42% da receita tributária do exercício anterior.

População do Município	14.565	
Receita Tributária Ampliada do exercício anterior	15.417.734,57	
Valor e percentual máximos permitido para repasses	1.079.241,42	7,00%
Total de despesas do exercício	680.721,12	4,42%

Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pela Lei nº 380/08; e, segundo anotado pela fiscalização, não ocorreram pagamentos indevidos.



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



O recolhimento dos encargos sociais se mostrou formalmente em ordem.

A inspeção consignou que a Origem procedeu depósitos suficientes à dívida com precatórios do período.

Opção de Pagamento Anual:	14	Anos Restantes
Saldo anterior de precatórios:	1.986.153,91	
Saldo atual de precatórios:	1.889.039,78	
Valor devido referente a opção anual:	134.931,41	
Valor depositado nas contas vinculadas:	156.426,80	
Saldo a pagar:	-	
LOA 2009	456.110,00	
LOA 2010	160.000,00	
Média LOA 2009/2010	308.055,00	-49,22%

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1 TC-1118/126/11 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Também subsidiaram o exame das contas os seguintes Expedientes:

TC-24198/026/13 (cópia TC-575/009/13)	Prefeitura Municipal de Guareí – A atual gestão do Município apresentou informações a respeito dos depósitos a menor em favor dos precatórios, nos exercícios de 2010, 2011 e 2012 –
TC-575/009/13	Prefeitura Municipal de Guareí – A atual gestão do Município apresentou informações a respeito dos depósitos a menor em favor dos precatórios, nos exercícios de 2010, 2011 e 2012 - protocolado nesta E. Corte em 03.05.13

Procedeu-se a notificação da Responsável pelos demonstrativos, o qual apresentou suas justificativas, pugnando pela regularidade das contas (fls. 40/63 e documentos que acompanham).

Em síntese, disse que as falhas apontadas pela inspeção quanto às peças orçamentárias não descaracterizam o atendimento ao princípio da transparência e planejamento; ademais, que houve determinação para que as peças de 2012 fossem revistas.

Aduziu que se esforçou ao máximo para satisfazer a cobrança de créditos lançados em dívida ativa.

Sobre o ensino, afirmou que o saldo residual do FUNDEB era de R\$ 31.269,85, tendo sido aplicado entre os dias 10.01 a 03.02.12; além disso, pediu o retorno das despesas glosadas pela inspeção, em face da orientação do Ministério da



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



Educação, uma vez que não estão atreladas a programa suplementar de alimentação, podendo ser subsidiadas com recursos do ensino.

Alegou que a Municipalidade está levantando todos os bens móveis e imóveis, visando a aplicação de depreciação e reavaliação de seus valores, atendendo as novas diretrizes estabelecidas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, da STN.

Quanto aos apontamentos a respeito da fidedignidade dos dados informados ao Sistema AUDESP, avaliou que possuem cunho formal.

Defendeu a regularidade na investidura dos cargos em comissão apontados, inclusive, quanto à existência de normas que definem suas atribuições.

E, finalmente, quanto à falta de atendimento às Instruções e recomendações desta E.Corte, afirmou que foram situações isoladas.

A Assessoria Técnica, no que toca aos cálculos do ensino, entendeu pela possibilidade de retorno da despesa glosada pela inspeção (R\$ 7.173,00 - aquisição de utensílios e equipamentos para utilização da Cozinha Piloto), considerando o precedente nos autos do TC-201/026/09¹, a qual se baseava em orientações contidas no sítio eletrônico do MEC.

O setor de ATJ, ao contrário, mencionou que melhor sorte não mereciam os esclarecimentos quanto ao apontamento de aplicação parcial da parcela diferida do FUNDEB durante o primeiro trimestre/12; disso, avaliou que despesas no montante de R\$ 31.320,76 já haviam sido validadas pela fiscalização e, sendo assim, que o saldo residual passível de utilização (empenhado e pago) somava R\$ 82.097,01 – quando a consulta no Sistema AUDESP indicou a utilização de R\$ 44.789,19; portanto, insuficiente à aplicação integral da parcela diferida.

¹ **TC-201/026/09 – Areiópolis – Relator Conselheiro Robson Marinho**

Quanto à primeira questão, convém ressaltar que, consoante orientação constante no site oficial do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE (Perguntas Frequentes – item 5.11)5, despesas com aquisição de eletrodomésticos e utensílios utilizados na escola, para fins de processamento e preparação da merenda escolar, podem ser custeadas com recursos do Fundeb:

"desde que para contemplar escolas da educação básica pública, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição, visto que estes equipamentos são considerados como integrantes do conjunto de equipamentos e utensílios necessários à garantia do adequado funcionamento da unidade escolar, podendo servir, tanto à preparação da merenda, quanto à preparação, por exemplo, do cafezinho, chá ou bebida similar, de consumo geral dos servidores e visitantes da escola".

Vê-se, portanto, que, neste caso, não apenas os gastos efetuados com a compra de purificadores de água podem integrar o câmpulo das despesas efetuadas com recursos do Fundeb, mas também o que foi despendido com a aquisição de eletrodomésticos (geladeira e lavadora), de botijões de gás engarrafado e de utensílios (panela de pressão, suporte para copos, bandeja refeição, cortador de legumes, pipoqueira, copos, colheres, etc.).



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



A ATJ também entendeu passível de retorno ao ensino geral a despesa de R\$ 21.685,01, também despendida com equipamentos de refeitório, utensílios e afins para a Cozinha Piloto.

Elaborado novo quadro de aplicação no ensino, a ATJ considerou aplicados 28,39% no ensino geral; 60,00% da verba do FUNDEB no magistério; e, ainda, que a Municipalidade aplicou 97,91% dos recursos do Fundo até 31.12.12, porém, comprovou parcialmente a utilização da parcela diferida no primeiro trimestre de 2012, restando sem comprovação de aplicação a parcela de R\$ 37.307,82 [0,95% do total do FUNDEB recebido (fls. 229/234).

FUNDEB – Receitas		
Retenções	3.161.832,23	
Transferências recebidas	3.852.159,06	
Aplicações financeiras	80.916,43	
Ajustes da fiscalização		
Total	3.933.075,49	100,00%
Total das despesas líquidas com magistério (mínimo 60%)	2.359.845,29	60,00%
Demais despesas – Fundeb 40%	1.491.133,19	
(-) Outros ajustes da fiscalização	(7.173,00)	
(+) Proposta de reconsideração da glosa de despesas com equipamentos e utensílios para cozinha piloto	7.173,00	
(=) Total das despesas líquidas (máximo 40%)	1.491.133,19	37,91
(=) Total das despesas com recursos do FUNDEB realizadas até 31.12.11, apurado após defesa	3.850.978,48	97,91%
Parcela diferida do FUNDEB (R\$ 3.933.075,49 – R\$ 3.850.978,48)	82.097,01	2,09%
(-) Parcela diferida do FUNDEB aplicada no 1º trimestre de 2012	(44.789,19)	
(=) Parcela diferida sem comprovação de aplicação no 1º trimestre/2012	37.307,82	0,95%

Sendo assim, o quadro final da ATJ, setor de cálculos, sugere que, do valor total aplicado no FUNDEB, não foi comprovada a parcela diferida equivalente a 0,95%; ao contrário, demonstrada a aplicação de 99,05%.

A Assessoria Técnica, no tocante aos aspectos orçamentários e financeiros, entendeu que não havia óbices à emissão de parecer das contas (fls. 235/236).

Nos demais aspectos avaliados - com ênfase à jurisprudência recente que releva pequenas diferenças no FUNDEB (TC-235/026/09, TC-028/026/09, TC-1464/026/11), a Assessoria Técnica, aliando-se a sua i. Chefia, opinou pela emissão de parecer favorável aos demonstrativos (fl. 237/244).

O d. MPC também se posicionou pela emissão de parecer favorável às contas, considerando as conclusões de ATJ; e, também, com proposta de recomendações onde cabíveis (fls. 245/246).



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



Os autos foram encaminhados à SDG, onde foi consignado que, considerando os termos da Deliberação TCA-24468/026/11 e, sendo as contas em destaque do exercício de 2011, a mencionada compensação não pode ser processada, prevalecendo as apurações iniciais sobre o uso dos recursos do FUNDEB (fl. 249/250).

O Interessado, através de seu i. Procurador, procedeu a extração de cópias dos autos (20.06.13); e, após concessão de prazo para complementação de justificativas – DOE 14.08.13, vieram os documentos de fls. 260 e seguintes.

Desta feita, o Interessado anotou que houve um erro de classificação de códigos de aplicação, verificando a existência de divergências entre os dados constantes do balancete de despesa do FUNDEB e aqueles alimentados no Sistema AUDESP.

Nesse sentido, alegou que foi possível verificar que o correto saldo do Fundo, de 2011, a ser aplicado em 2012, somou a quantia de R\$ 31.269,85; e, tão logo percebido o problema, foi tentada a substituição de planilhas, o que não foi aceito pelo Sistema AUDESP.

Reforça, assim, que as despesas com recursos do Fundo somam R\$ 4.028.776,42, conforme extraído do balancete de despesa de dezembro; assim, o saldo residual seria de R\$ 31.269,85, aplicado durante 2012; e, desse modo, afastando o único questionamento que estaria obstando a aprovação das contas.

A ATJ, após detalhada análise dos documentos apresentados, anotou que as justificativas complementares – associadas com o Balancete de Despesa juntado, possibilitaram ser feita nova análise sobre o tema, dando conta de que o saldo remanescente a ser aplicado no 1º trimestre/12, de fato, era de R\$ 31.269,85.

A ATJ considerou, todavia, que o AUDESP não reconheceu como aplicação dos recursos de 2011, os valores de R\$ 111.222,98 e R\$ 64.001,84, na soma de R\$ 175.224,82, em razão de sua classificação como despesas com saldo de 2010; no entanto, consultando relatórios de fiscalização (Processo 2646/026/10), se deparou com o registro no sentido de que o empenho e pagamento com saldo do FUNDEB/10, no primeiro trimestre/11, correspondeu a R\$ 126.970,78 – guardando conformidade com os esclarecimentos defensórios.

Em função disso, a ATJ avaliou que houve um equívoco na classificação das despesas lançadas no Sistema – desconsiderando-se o montante de R\$ 175.224,82, aplicado com parcela diferida de 2010, quando o correto seria R\$ 126.970,78; e, nesse sentido, aceitou a apropriação de R\$ 48.254,04 nas despesas do FUNDEB/11, pois a parcela não correspondeu ao saldo residual/10.

Também avaliou que ocorreram despesas contabilizadas e lançadas a menor no Sistema – no valor de R\$ 2.573,12.



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



Sendo assim, elaborando novo quadro, a ATJ considerou que a Municipalidade aplicou a totalidade dos recursos do FUNDEB – 100%, sendo 60,00% em favor do Magistério (fls. 288/292).

As opiniões que se seguiram no setor, incluindo a i. Chefia de ATJ e, ainda, do d. MPC, foram pela emissão de parecer favorável às contas (fls. 293/295).

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 17.09.13 – ITEM 067

Processo: TC-1118/026/11

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE GUAREÍ

Responsável: José Pedro de Barros – Prefeito Municipal à época

Período: 01.01 a 31.12.11

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2011

**Procuradores: Eduardo Leandro de Queiroz e Souza – OAB/SP 109.013;
Beatriz Neme Ansarah – OAB/SP 242.274.**

(Expediente que acompanham: TC-1118/126/11, TC-575/009/13, 24198/026/13)

- Aplicação total no ensino:	28,39% (cálculo ATJ)
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	60,00%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00% (cálculo ATJ)
- Despesas com saúde:	21,02%
- Gastos com pessoal:	42,26%
- Superávit da execução orçamentária:	3,58% - R\$ 874.090,36
- Transferência financeira para a Câmara:	4,42%
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	em ordem

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

A aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE) com recursos próprios (impostos) e, também, na valorização dos profissionais do Magistério com recursos do FUNDEB superaram ao mínimo constitucional.

No mesmo sentido, após esclarecimentos e análise minudente por parte da ATJ, foi observada a integralização da totalidade dos recursos do FUNDEB recebidos no período.



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



De outro lado, 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 comportou-se dentro do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Aqui 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 Gestão empossada.

E, considerando que o ingresso ao serviço público, via de regra, se dá pelo concurso, para atividades de natureza burocrática ou operacional, mas sempre permanentes e de valorização profissional – em razão de diversos princípios constitucionais convergentes, recomendo que a Origem reveja o seu quadro, notadamente nos cargos de “Assessor Administrativo”, “Motorista de Gabinete”, “Supervisor de Ensino”, “Assessor Jurídico” e “Coordenador da Casa Abrigo”.

Sobre os precatórios, a inspeção anotou em quadro próprio, que os depósitos foram suficientes à parcela da dívida do período.

E, diante da notícia ofertada pela atual Administração, de que os valores pagos foram inferiores ao devido, considerando que foi protocolada nesta Corte após os trabalhos da inspeção (TC-575/009/13 – 03.05.13), considero que a matéria deva ser avaliada em próximos roteiros.

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

Primeiro, observo que o resultado da execução orçamentária apresentou um superávit de R\$ 874.090,36 – equivalente a 3,58%; e, ademais, esse proveito elevou o saldo financeiro que vinha do exercício anterior.

Portanto, há de se reconhecer, formalmente, que houve equilíbrio fiscal no período.



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



No entanto, 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 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 29/10².

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).



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



No caso concreto, há de se observar que a receita realizada (R\$ 24.404.438,28) ficou 19,05% (R\$ 3.904.438,28) acima daquela inicialmente prevista (R\$ 20.500.000,00).

A questão merece cautela, uma vez que a receita subestimada impõe a abertura de créditos adicionais sem maior rigor no seu processamento – no que diz respeito às discussões antes comentadas junto ao Legislativo e perante a sociedade.

Igualmente, reduz potencialmente os estudos sobre a implantação, manutenção ou ampliação de políticas públicas voltadas à melhoria na qualidade de vida dos munícipes.

A prática revela falta de melhor técnica na formulação da peça orçamentária, repetindo situação já firmada no exercício anterior (2010), quando o excesso de arrecadação foi de 4,68% (R\$ 937.438,15)³.

Também consta do relatório de inspeção que a abertura de créditos adicionais correspondeu a 54,99%% da receita inicialmente prevista (R\$ 9.663.991,46), revelando que houve profunda alteração do planejamento inicial.

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

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 receptionar 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.

³ TC-2646/026/10 - Contas de 2010 - PM Guaréi

Receitas/Repasse	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	20.868.000,00	21.870.654,00	4,80%	104,23%
Receitas de Capital	1.909.000,00	1.790.507,29	-6,21%	8,53%
Deduções da Receita	2.732.000,00	2.678.723,14	-1,95%	12,77%
Receitas Intraorçamentárias			#DIV/0!	0,00%
Subtotal das Receitas Orçam.	20.045.000,00	20.982.438,15		
Op. de Crédito - Refinanciamento				
Total das Receitas Orçam.	20.045.000,00	20.982.438,15		
Repasse Recebidos				
Total das Receitas e Repasses		20.982.438,15		
(+) Inclusões da Fiscalização				
(-) Exclusões da Fiscalização				
Total Ajustado das Receitas e Repasses Recebidos		20.982.438,15		
Resultado da Execução Orçamentária da Receita		937.438,15	4,68%	4,47%
Resultado da Exec. Orç./Financeira da Receita Ajustado		937.438,15	4,68%	4,47%



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



inicial ou a harmonia necessária em relação à LDO e ao PPA, 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.

Ainda sobre o planejamento a longo prazo, a Origem deverá editar e implantar seu Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

A par das correções noticiadas junto ao setor de registro dos bens, 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 32/12⁴.

A Municipalidade deverá eliminar eventuais divergências nas informações prestadas ao Sistema AUDESP, inclusive no tocante à distinção dos certames licitatórios e os valores envolvidos.

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

⁴ **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 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



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 14.565 (sendo 6.152 a 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 1.337 jovens.

Ocorre, no mesmo arquivo eletrônico, há indicação de que o Município mantém 1.316 alunos em sua rede – nos níveis infantil e fundamental, com indicação de que a rede Estadual mantinha outros 795 estudantes, perfazendo um total de 2.111 alunos⁵.

Assim, há forte sugestão – considerando que o número de alunos no ensino fundamental é muito superior à população da faixa etária correspondente, de que o controle exercido pela Origem deva ser revisto.

Ainda no ensino, tomando por base os indicadores sociais informados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB⁶, observa-se que não há informações a respeito das notas obtidas pela avaliação dos últimos anos do fundamental.

Nesse sentido, a Origem deverá incentivar aos alunos das últimas séries do ensino fundamental à participação nas avaliações de desempenho, para que o Município possa orientar-se quanto à efetiva aplicação na qualidade do ensino.

Na saúde, setor que também guarda proteção constitucional, haja vista o expressa determinação para direcionamento de investimentos, segundo consta no sítio eletrônico da Fundação Seade⁷, 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.

⁵ **SIAPNET**

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	211	253	852	0	0	9	0	0
Estadual	0	0	795	443	0	3	0	0
Particular	0	0	0	0	0	42	0	0
União	0	0	0	0	0	0	0	0
Filantrópica	0	0	0	0	0	0	0	0

⁶ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

⁷ <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>



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



Mais, que os índices divulgados quanto ao IDHM 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 na infância (por mil nascidos vivos)	16,22	13,59	13,35
Mães adolescentes (%)	12,43	7,95	6,88
Mães que tiveram sete e mais consultas de pré-natal (%)	79,33	81,96	78,33
Nascimento de baixo peso – menos de 2,5Kg (%)	12,97	8,68	9,26
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	Médio 0,687		Alto - 0783
Renda per capita (em reais correntes)	405,79	625,16	853,75
Domicílios particulares com renda per capita de até ½ salário mínimo (em %)	23,69	21,03	18,86

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **GUAREÍ, 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 reveja seu quadro de pessoal no tocante aos cargos em comissão; proceda estudos visando o aperfeiçoamento técnico dos planos orçamentários, dirigindo os recursos em atenção às necessidades da população local; implante um Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; mantenha rígido controle sobre os bens permanentes; implante um efetivo sistema de controle interno; elimine as possíveis divergências ainda existentes nas informações transmitidas ao Sistema AUDESP; atenda as Instruções e recomendações desta E.Corte; proceda a revisão das informações prestadas ao Sistema SIAPnet; estimule a população estudantil a participar das avaliações de desempenho para aferição da qualidade do ensino e aperfeiçoamento das técnicas aplicadas; implante e/ou aperfeiçoe as políticas públicas tendentes à melhoria dos indicadores sociais na saúde.

Os Expedientes TC-575/009/13 e 24198/026/13 deverão retornar à inspeção para subsídio às próximas fiscalizações.

Finalmente, determino à fiscalização da E.Corte que certifique-se das correções das situações recomendadas.

GCCCM/25