



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



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 06.05.14

ITEM Nº 038

TC-001898/026/12

Prefeitura Municipal: Guaratinguetá.

Exercício: 2012.

Prefeito: Antônio Gilberto Filippo Fernandes Júnior.

Advogado(s): Aline de Paula Santos Vieira, Marciano Valezzi Junior e outros.

Acompanha(m): TC-001898/126/12 e Expediente(s): TC-000733/007/12, TC-000277/014/13, TC-000716/014/13 e TC-045367/026/13.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-7 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-7 - DSF-II.

- Aplicação total no ensino:	25,40%	- (mínimo 25%)
- Investimento no magistério:	76,71%	- (mínimo 60%)
- Total de despesas com Fundeb:	107,37%	(conforme quadro elaborado pela fiscalização)
- Despesas com saúde:	25,67%	(mínimo 15%)
- Transferências à Câmara:	4,34%	(máximo 7%)
- Gastos com pessoal:	50,30%	(limite 54%)
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem	
- Encargos sociais:	em ordem	
- Precatórios:	em ordem	
- Superávit da execução orçamentária:	0,04%	- R\$ 99.451,10
- Déficit financeiro	(R\$ 970.463,29)	
- Cumprimento do art. 42 da LRF:	em ordem	
- Gastos com pessoal últimos 180 dias:	relevado	
- Despesas com publicidade:	em ordem	

Em exame as contas anuais do exercício de 2012 da Prefeitura Municipal de GUARATINGUETÁ cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de São José dos Campos – UR/7.

No relatório de fls. 25/90, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Autorização na LOA para abertura de créditos suplementares em percentual de 50%, índice muito superior ao máximo de 20% aceito pela jurisprudência deste E. Tribunal;
- Não adoção de providências para acessibilidade em prédios públicos, não atendendo assim o disposto no art. 11 da LF 10.098/00;
- Não edição do Plano de Mobilidade Urbano, não tendo atendido ainda o disposto no artigo 24, § 3º, lf 12.587/12.
- Atendimento parcial ao conteúdo mínimo legal previsto no art. 19 da Lei Federal nº 11.445/07.

A.2 - A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

- Não criação do Serviço de Informação ao Cidadão, nos termos do art. 9º da LF 12.527/11;
- Atendimento parcial ao art. 8º, § 1º da LF 12.527/11.

A.3 - DO CONTROLE INTERNO

- O sistema de controle interno não está regulamentado, bem como não produz relatórios periódicos quanto às suas funções institucionais, lacuna que desatende aos artigos 31 e 74 da Constituição.



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



B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Déficit de arrecadação de 10,59%, possivelmente por motivo de superestimativa da receita, repetindo situação verificada em 2011;
- A Administração deixou de informar as suplementações da Câmara, implicando falta de fidedignidade dos dados informados ao Audesp;
- Erro na classificação das alterações orçamentárias como remanejamentos (troca de verbas entre órgãos), transferências (troca de verbas entre categorias de despesa) e transposições (troca de verbas entre programas) e créditos adicionais nos termos do art. 43, § 1º, III, LF 4.320/64, que além de prejudicarem a fidedignidade dos dados registrados pela Administração no Audesp, constituem inobservância aos Princípios Constitucionais da Transparência e Eficiência Administrativas, as quais também foram prejudicadas pela ausência de informação quanto ao programa que está sendo suplementado;
- Realização e transferência de créditos orçamentários por meio de remanejamentos, transferências e transposições sem prévia autorização legislativa específica, nos termos do artigo 167, VI da CFB/88, uma vez que foi consignada autorização na L.O.A., conforme artigo 8º, inciso II, da Lei Municipal 4334/11.

B.1.2 - RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- Redução do resultado patrimonial em 2,31% em relação a 2011.
- Déficit financeiro acumulado de R\$ 970.463,29.

B.1.2.1 - Influência do Resultado Orçamentário sobre o Resultado Financeiro

- Ausência de liquidez da Administração face aos compromissos de curto prazo.

B.1.5 - FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- Divergência na escrituração de receitas no confronto do Balancete da Receita com as informações franqueadas pela Secretaria Estadual da Fazenda, Fundo Nacional de Saúde – FNS, Ministério da Fazenda/STN e Banco do Brasil/DAF (Distribuição de Arrecadação Federal).

B.1.5.1 - Renúncia de Receitas

- Efetivação de renúncia de receita, sem demonstrar a sua regularidade, haja vista não ter comprovado a esta fiscalização o correto atendimento a uma das condições estabelecidas pelos incisos I e II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, apesar de devidamente requisitado.

B.1.6 - DÍVIDA ATIVA

- Aumento drástico do saldo de Dívida Ativa no período compreendido entre 2010 a 2012, e em sentido contrário o recebimento vem diminuindo.
- Mediante análise dos cancelamentos da dívida ativa, constatamos as seguintes irregularidades:
- Concessão de Imunidade Tributária à ACEG – Associação Comercial e Empresarial de Guaratinguetá, com fulcro no Artigo 150 da CFB/88, inciso VI, alínea “c”, sem que a mesma preencha tal requisito;
- Cancelamentos por prescrição, sem observância aos Princípios da Eficiência Administrativa e da Igualdade;
- Cancelamento por extinção em função de depósito judicial, quando é caso de suspensão do crédito e não exclusão.

B.3.1 - ENSINO

- Despesas impróprias no ensino no valor de R\$ 437.608,61;
- Despesas impróprias no ensino com recursos do QESE, no valor de R\$ 21.775,05;
- Contabilização e informação no Audesp de aplicação de Recursos no Fundeb no valor de R\$ 37.674.291,58, quando os recursos repassados foram de R\$ 35.087.802,62, havendo, portanto, uma diferença de R\$ 2.586.488,96.

B.4.1 - REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS

- O Balanço Patrimonial não registra, corretamente, as pendências judiciais, havendo nisso ocultação de passivo e, disso decorrente, ofensa aos princípios da transparência fiscal (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei n.º 4.320, de 1964).
- Ausência de informação no Sistema Audesp de sua posição com relação aos precatórios no exercício em tela, constituindo violação aos Princípios da Transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da Evidenciação Contábil (artigo 83 da Lei Federal n. 4.320/64).



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



B.5.2 - SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

- Não foram apresentadas as declarações de bens dos secretários municipais, nos termos da Lei Federal nº 8.429/92.

B.6 - TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

- As disponibilidades de caixa não são depositadas em bancos estatais, não atendendo a Prefeitura ao artigo 164, § 3º, da Constituição Federal, sendo que a conta corrente nº 045000133-2, Agência 0053, do Banco Santander, não é utilizada somente para mero recolhimento de tributos.

B.8 - ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- A origem não procedeu à publicação das justificativas prévia, desobedecendo o artigo 5º da Lei Federal nº 8.666/93, concernentes a quebra da Ordem Cronológica de Pagamentos.

C.1.1 - FALHAS DE INSTRUÇÃO

Pregão Presencial nº 22/2012:

- Exigência de apresentação de cópia do registro do produto no Ministério da Saúde/ANVISA, na fase de classificação das propostas, com afronta à Súmula 14 deste Tribunal;
- Exigência de apresentação de comprovante de licença de funcionamento da empresa licitante perante o órgão sanitário local competente, na fase de habilitação, também com afronta à Súmula 14.
- Exigência de apresentação de amostras, no pregão, dos licitantes em geral, e não só do vencedor do item adjudicado, comprometendo a competitividade e celeridade do certame.

Pregão Presencial nº 10/2012:

- Aquisição por preço superior à média de mercado.

Pregão Presencial nº 51/2012:

- Objeto impreciso, sem observância ao disposto nos artigos 6º, IX, 7º, I, e 40, I, Lei Federal nº 8.666/93 c/c o artigo 1º, *caput* e parágrafo único da Lei Federal nº 10.520/02.
- Exigência de comprovação de licenciamento da empresa licitante perante o órgão sanitário competente de sua sede, na fase de habilitação, com infração à Súmula 14.
- Ausência de exigência de comprovação de Regularidade Fiscal da Pessoa Física perante o INSS e o FGTS, desatendendo disposição contida no art. 195, § 3º da CF/88 e art. 2º da Lei nº 9.012/95, c/c o art. 3º, *caput*, LF 8.666/93.

Convite nº 04/2012:

- Menos de 03 (três) empresas convidadas com afronta ao artigo 22, §§ 3º e 7º, da Lei Federal nº 8.666/93.
- Memorial descritivo e planilha orçamentária deficientes sem fiel observância ao disposto no art. 6º, IX c/c o art. 7º, *caput* e § 2º, II, ambos da LF 8666/93.

Tomada de Preços nº 02/2012:

- Aglutinação do objeto sem observância ao disposto no art. 23, § 1º, LF. 8.666/93.

Pregão Presencial nº 06/2012:

- Especificação exageradamente pormenorizada, acabando por levar à diminuição do universo de participantes no certame, demonstrando ser tão restritiva a ponto de só poder ser observada por uma única marca.
- Preço Contratado acima do valor de mercado.
- Exigência de apresentação de catálogo original ou documento equivalente, para efeitos de classificação da proposta, com afronta à Súmula 14.

C.2.3 - EXECUÇÃO CONTRATUAL

- Falhas na execução do contrato decorrente da licitação Convite nº 04/2012, com a Empresa Eletrowal Serviços Ltda., para execução de reformas na EMEF Maria Cecília Broca Meirelles, em função de memorial descritivo e planilha orçamentária insuficientes, bem como ausência de assinatura do engenheiro da Prefeitura, atestando a realização dos serviços nas planilhas de medição e notas fiscais da contratada, não comprovando o atendimento ao artigo 67 da Lei de Licitações.



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



D.1 - ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- Atendimento parcial ao artigo 48, “caput”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, visto não haver na página eletrônica do Município divulgação do PPA, LDO, LOA 2012, parecer prévio do Tribunal de Contas, do REG e do RREO.

D.2 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- Como demonstrado nos itens B.1.1 e B.4.1, foram constatadas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP.

D.3.1 - QUADRO DE PESSOAL

- Criação de cargos sem lei específica.
- Nomeação de servidores para cargos em comissão, cujas atribuições **não** possuem características de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da CF).
- Continuidade na concessão de gratificação aos servidores da Municipalidade, sem critério factível capaz de determinar os diferentes percentuais pagos.

D.4 - DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

EXPEDIENTE – TC- 277/014/13:

- No entender desta fiscalização, os fatos apontados procedem, entretanto, não verificamos óbice legal ao procedimento adotado.

EXPEDIENTE – TC- 716/014/13:

- Informação de reserva de 5% vaga para deficiência, quando foi oferecida somente 01 vaga por cargo.
- Dissonância de informação quanto aceitabilidade dos comprovantes de título.
- Divulgação das notas sem especificação da composição da pontuação de títulos.
- Ausência da formalização da homologação do concurso.
- Prazo para interposição para recurso insuficiente com prejuízo ao princípio contraditório e ampla defesa.

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

- Inobservância dos prazos para remessa dos documentos relativos à Gestão Fiscal, nos termos do artigo 2º, §§ 1º a 3º, das Instruções nº 02/2008.
- Descumprimento das seguintes recomendações deste E. Tribunal:
 - Aprimorar a elaboração das Peças de Planejamento da Gestão;
- cumprir fielmente os mandamentos da Lei nº 8.666/93, nas futuras licitações e contratos levados a efeito;
- obedecer à ordem cronológica de pagamentos;
- coibir a repetição da falha relativa ao item Fiscalização das Receitas.

E.1.2 AUMENTO DA TAXA DA DESPESA DE PESSOAL NOS ÚLTIMOS 180 (CENTO E OITENTA) DIAS DO MANDATO

- A partir de 5 de julho de 2012, o Poder Executivo expediu atos que aumentaram a taxa da despesa de pessoal, restando prejudicado o fiel atendimento ao art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

E.2.3 - DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS, VALORES E BENEFÍCIOS

- Em 2012, a Prefeitura realizou a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios fiscais, afrontando o art. 73, § 10 da Lei nº. 9.504, de 1997.

Realço o anotado pela inspeção de que o Executivo superou a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), indicando investimentos que corresponderam a 25,40% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

A Municipalidade procedeu investimentos utilizando a integralidade das verbas do FUNDEB, destinando-se destes, 76,71% na valorização dos profissionais do Magistério, segundo cálculo inicial da inspeção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS

RECEITAS	146.364.368,53	
(+/-) Ajustes da Fiscalização		
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	146.364.368,53	
FUNDEB - RECEITAS		
Retenções	20.175.045,37	
Transferências recebidas	34.932.183,30	
Receitas de aplicações financeiras	155.619,32	
(+/-) Ajustes da Fiscalização		
Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.	35.087.802,62	
FUNDEB - DESPESAS		
Despesas com Magistério	26.915.854,64	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização (60%)		
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)	26.915.854,64	76,71%
Demais Despesas	10.758.436,94	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização (40%)		
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)	10.758.436,94	30,66%
Total aplicado no FUNDEB	37.674.291,58	107,37%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		
Educação Básica (exceto FUNDEB)	17.747.523,15	
(+) FUNDEB retido	20.175.045,37	
(—) Ganhos de aplicações financeiras	85.168,03	
(—) FUNDEB retido e não aplicado no retorno		
Aplicação efetuada até 31.12. 2012	37.837.400,49	25,85%
(+) FUNDEB: retenção de até 5%:		Aplic. no 1º trim. de 2013
(—) Restos a Pagar não pagos até 31.01. 2013	217.685,90	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios	(447.088,61)	
Aplicação final na Educação Básica	37.172.625,98	25,40%
PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO		
Receita Prevista Realizada	143.341.000,00	
Despesa Fixada Atualizada	39.328.900,00	
Índice Apurado	27,44%	

Os investimentos na saúde também superaram ao mínimo constitucional, alcançando 25,67% do valor da receita e transferências de impostos.

SAÚDE		Valores (R\$)
Receitas de impostos		146.364.368,53
Ajustes da Fiscalização		
Total das Receitas		146.364.368,53
Total das Despesas empenhadas com Recursos Próprios		
Ajustes da Fiscalização		37.565.195,71
(-) Restos a Pagar Liquidados não pagos até 31.01.2013		(389,30)
Valor e percentual aplicado em ações e serviços da Saúde	37.564.806,41	25,67%
Planejamento Atualizado da Saúde		
Receita Prevista Atualizada		143.341.000,00
Despesa Fixada Atualizada		45.012.094,90
Índice Apurado		31,40%

O quadro elaborado pela inspeção indica o déficit na arrecadação da receita no período, em montante de R\$ 26.227.188,35 – 11,84%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



De outro lado, observa-se que ocorreu economia orçamentária sobre o valor fixado inicialmente para as despesas, de tal sorte que os gastos realizados se deram de forma equilibrada em relação à entrada de recursos, resultando em superávit da execução orçamentária de R\$ 99.451,10, equivalente a 0,04%.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	236.272.400,00	238.518.600,18	0,95%	107,72%
Receitas de Capital	32.095.400,00	3.087.056,84	-90,38%	1,39%
Deduções da Receita	(20.710.000,00)	(20.175.045,37)	-2,58%	
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
Subtotal das Receitas	247.657.800,00	221.430.611,65		
Outros Ajustes		-		
Total das Receitas	247.657.800,00	221.430.611,65		100,00%
Déficit de arrecadação		26.227.188,35	-10,59%	11,84%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	215.309.650,00	195.801.552,60	-9,06%	88,47%
Despesas de Capital	26.064.150,00	18.592.523,87	-28,67%	8,40%
Reserva de Contingência	225.000,00	-		
Despesas Intraorçamentárias	-	-		
Repasse de duodécimos à CM	8.080.000,00	8.080.000,00		
(-) Devolução de duodécimos	-	1.142.915,92		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	-		
Subtotal das Despesas	249.678.800,00	221.331.160,55		
Outros Ajustes		-		
Total das Despesas	249.678.800,00	221.331.160,55		100,00%
Economia Orçamentária		28.347.639,45	-11,35%	12,81%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	99.451,10		0,04%

A inspeção registrou que a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências / remanejamentos / transposições alcançaram o montante de R\$ 67.987.942,32 – correspondente a 27,23% da despesa prevista.

Os dois últimos exercícios examinados também apresentaram superávits de execução orçamentária.

2011	Superávit de	2,27%
2010	Superávit de	1,28%
2009	Déficit de	1,43%

Esse resultado diminuiu parte do saldo financeiro negativo do exercício anterior.

Resultados	2011	2012	%
Financeiro	(1.218.200,16)	(970.463,29)	20,34%
Econômico	(833.891,32)	(594.631,86)	28,69%
Patrimonial	25.773.846,81	25.179.214,95	-2,31%

Nesse sentido, a inspeção registrou a falta de liquidez do Município frente aos compromissos de curto prazo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



O quadro abaixo indica que para cada real de dívida, o Município possui apenas R\$ 0,94 para seu pagamento.

Exigível	Período Anterior	Inscrição	Baixa	Período Seguinte
Restos a Pagar processados	2.271.216,99	1.846.523,40	2.272.874,04	1.844.866,35
Restos a Pagar não processados	4.888.586,97	10.490.932,12	8.503.116,25	6.876.402,84
Depósitos	290.473,95	-	-	290.473,95
Consignações	6.960.247,68	17.179.086,89	16.094.782,16	8.044.552,41
Outros	-	1.052,71	-	1.052,71
Total	14.410.525,59	29.517.595,12	26.870.772,45	17.057.348,26
Inclusões da Fiscalização	-	-	-	
Exclusões da Fiscalização	-	-	-	
Total Ajustado	14.410.525,59	29.517.595,12	26.870.772,45	17.057.348,26
Índice de Liquidez Imediata				0,94

Ao contrário, a inspeção registrou que a Municipalidade deu atendimento ao art. 42 da LRF, uma vez que – consoante metodologia utilizada no cálculo do tema, havia disponibilidade de caixa para cobertura das despesas contratadas no período vedado.

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:

Disponibilidades de Caixa em 30.04

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04

Empenhos liquidados a pagar em 30.04

Liquidez em 30.04

Disponibilidades de Caixa em 31.12

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12

Cancelamentos de empenhos liquidados

Cancelamentos de Restos a Pagar Processados

Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo

Liquidez em 31.12

2012
21.491.054,97
2.588.572,45
3.884.059,14
15.018.423,38
17.122.357,36
8.721.269,19
-
-
8.401.088,17

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve um aumento de 11,47% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2011	RCL de 2012	Crescimento
196.625.068,28	219.196.040,46	11,47

Ocorre que as despesas com pessoal cresceram em ritmo mais acentuado, uma vez que sofreram um aumento nominal equivalente a 27,25%.

Sendo assim, considerando a metodologia estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos com pessoal fixaram-se em 50,30% e, embora abaixo do teto, situando-se no chamado "limite de alerta".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Período	dez/11	abr/12	ago/12	dez/12
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	86.651.856,41	95.566.229,09	103.027.968,94	110.265.119,54
(+) Inclusões da Fiscalização - B				
(-) Exclusões da Fiscalização - C				
Gastos Ajustados - D		95.566.229,09	103.027.968,94	110.265.119,54
RCL - E	196.625.068,28	201.151.067,88	203.776.068,37	219.196.040,46
(+) Inclusões da Fiscalização - F				
(-) Exclusões da Fiscalização - G				
RCL Ajustada - H		201.151.067,88	203.776.068,37	219.196.040,46
% Gasto = A / E	44,07%	47,51%	50,56%	50,30%
% Gasto Ajustado = D / H		47,51%	50,56%	50,30%

O quadro elaborado pela inspeção indicou que não houve movimentação relevante no número de servidores na comparação dos períodos.

Contudo, embora haja indicação de que o número de servidores em comissão (115) represente menos de 5% do quadro (2359), o total de contratados por prazo determinado foi equivalente a 17,63% daquele efetivo.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Efetivos	3.499	3528	2080	2244	1419	1284
Em comissão	155	155	151	115	4	40
Total	3654	3683	2231	2359	1423	1324
Temporários	2011		2012		Em 31/12 de 2012	
Nº de contratados	637		416		65	

Ainda no pessoal, a inspeção registrou a ocorrência de aumento de gastos nos últimos 180 dias de mandato, por conta da promulgação da Lei Municipal nº 4385, de 04.07.12, que visou compatibilizar os níveis básicos de vencimentos e salários com o salário mínimo previsto na Lei Federal nº 12.382/11, elevando em 14,13% o piso mínimo nacional – passando-o para o valor de R\$ 622,00.

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:				2012
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	99.451.137,99	202.774.327,53	49,0452%	49,0452%
07	101.450.312,47	204.560.531,32	49,5943%	
08	103.027.968,94	203.776.068,37	50,5594%	
09	103.103.483,27	205.477.767,03	50,1774%	
10	105.054.007,67	215.575.753,60	48,7318%	
11	106.258.042,46	215.910.873,65	49,2138%	
12	110.265.119,54	219.196.040,46	50,3043%	
Aumento de despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				1,26%

Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 4.117/08; e, segundo a inspeção, não ocorreram pagamentos irregulares.

O recolhimento dos encargos sociais se mostrou formalmente em ordem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Ainda relevante no trabalho da fiscalização, foi destacado que, a partir de 07 de julho, a Municipalidade não empenhou gastos de publicidade.

A inspeção atestou que a transferência de recursos financeiros à Câmara obedeceu ao limite imposto pela Constituição Federal, situando-se em 4,34% da receita tributária do exercício anterior.

Valor utilizado pela Câmara (<i>repassa menos devolução</i>)		6.937.084,08
Despesas com inativos		1.141.680,13
Subtotal		5.795.403,95
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2011	133.559.071,90
Percentual resultante		4,34%

A inspeção registrou que a Origem depositou os valores devidos à conta de precatórios; e ainda, pagou os requisitórios de baixa monta apresentados no exercício e outros acordos de precatórios.

Opção de Pagamento Mensal	1,00%	% RCL
Valor devido referente à opção mensal:	2.042.450,15	
Total de depósitos nas contas vinculadas:	2.042.450,15	

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1 TC-1898/126/12 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Acompanharam as contas os seguintes Expedientes:

TC-45367/026/13	Ministério Público do Estado de São Paulo – 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Guaratinguetá – Notícia a instauração de Inquérito Civil visando a apuração de irregularidades no pagamento de férias em dobro aos servidores municipais, em razão da não concessão no período legal.
TC-716/014/13	Prefeitura Municipal de Guaratinguetá – solicita orientação deste Tribunal de Contas acerca de processos licitatórios e edital de concurso.
TC-277/014/13	Sindicato dos Servidores Municipais de Guaratinguetá – comunica possíveis irregularidades ocorridas na Prefeitura Municipal, no tocante à elaboração das planilhas de custos do transporte coletivo municipal, no exercício de 2012, bem como ao aumento de tarifa única dos ônibus urbanos e rurais, no exercício de 2013.
TC-733/007/12	Marcelo Senna Picciani – funcionário público municipal – comunica possíveis arbitrariedades cometidas contra si por parte da Prefeitura Municipal de Guaratinguetá.

Procedeu-se a notificação do Responsável pelos demonstrativos – Sr. Antonio Gilberto Felippo Fernandes Júnior, Prefeito à época – bem como, do atual Chefe do Executivo Sr. Francisco Carlos Moreira dos Santos, através do DOE de 03.12.13 (fl.95).



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



O Responsável apresentou suas justificativas, as quais, em síntese, destacam índices e situações positivas avaliadas pela inspeção durante o período (fls. 118/186 e documentos que acompanham).

No mais, avaliou que não ocorreram quaisquer irregularidades na elaboração e execução orçamentária – inclusive, porque o Governo do Estado também contava com autorização para abertura de créditos adicionais acima do índice inflacionário; que o Plano Municipal de Mobilidade Urbana somente poderá ser exigido a partir do exercício de 2015; que o Plano de Saneamento Básico, igualmente, deverá ser exigido a partir de 2014; e, sendo a Lei de Acesso à Informação editada em fins de 2011, com prazo de carência para sua vigência de 180 dias, não seria razoável exigir-se seu cumprimento já durante o exercício sob exame.

Disse que repete os procedimentos de controle interno há vários anos; e, que teve conhecimento do Manual editado por esta E.Corte – para orientação dos Municípios, em setembro/13.

Afirmou que a LOA contemplava uma operação de crédito no valor de R\$ 14.784.000,00 referente à realização de obras de infraestrutura; contudo, o repasse do Governo Federal limitou-se a R\$ 547.680,86, daí resultando o déficit apontado pela fiscalização; mais ainda, que ao final do período houve um superávit da execução orçamentária de 0,04%, repetindo a política de contenção de despesas dos anos anteriores.

Anotou que eventuais inconsistências contábeis se deram por falhas na migração de dados de sistemas ou mesmo das informações procedidas pelos Órgãos responsáveis pelo repasse de recursos.

Atestou que houve empenho na cobrança da dívida ativa, a despeito da necessidade de ser observadas formalidades administrativas na instauração do competente processo administrativo, além das dificuldades de tramitação processual junto ao Juízo; e, que à Associação Comercial e Empresarial local foi conferida a condição de entidade de utilidade pública – sem fins lucrativos, motivando a isenção de tributos, nos termos da Lei Municipal nº 4257/10.

Sobre o ensino, a despeito das glosas, lembrou ter atingido a meta constitucional de investimentos; e, no mesmo sentido, com relação ao pagamento dos precatórios, a despeito de eventuais críticas quanto à sua contabilização.

Disse que a arrecadação de tributos é transferida para os bancos estatais, onde o Município mantém depositadas as suas disponibilidades.

Discorda que tenha havido quebra da ordem cronológica, em face do regramento complexo sobre a matéria.

Defendeu pontualmente a regularidade das licitações e contratos objeto de censuras por parte da fiscalização.

Considerou que sua página eletrônica mantém *links* específicos para acesso às informações fiscais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Negou que tenham sido criados cargos por meio de Portarias, ao contrário, amparados na Lei Municipal nº 4297/11, havendo apenas a alteração dos seus quantitativos através daquele instrumento, nos termos da LOM.

Defendeu-se pontualmente das questões relativas aos Expedientes que acompanham as contas.

Quanto ao cumprimento das Instruções e recomendações desta Corte, revelou que o próprio Sistema AUDESP prorrogou os prazos de envio de informações – em razão de ajustes técnicos e, ainda, que o resultado das contas de 2011 somente veio a ser conhecido após o encerramento do exercício sob exame.

Sobre o aumento das despesas com pessoal, afirmou que a Lei Municipal nº 4384, sancionada em 04.08.12, ou seja, um dia antes do prazo limite estabelecido pela LRF, reajustou o salário-base dos servidores, harmonizando-se com o salário mínimo nacional.

Disse, ainda que as doações de áreas para instalação de duas empresas – que tem por finalidade a criação de empregos e a geração de renda na comunidade - não se subsumem às proibições do art. 73 da Lei Eleitoral.

Enfim, pediu pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas.

Em seguida, a matéria foi encaminhada à avaliação detalhada da Assessoria Técnica – setor de economia, onde foram avaliados os resultados da execução orçamentária, financeira, econômico e patrimonial, além de outros pontos relevantes – a exemplo das dívidas de curto e longo prazo, fiscalização e renúncia de receitas, dívida ativa, LRF, precatórios e perspectivas e restrições de último ano de mandato, sendo emitida opinião pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas (fls. 384/388).

Os demais aspectos das contas foram apreciados pela i. Chefia de ATJ, a qual também se posicionou favoravelmente às contas, sob proposta de abertura de autos específicos para análise de matéria a ser apartada (fls. 389/394).

A i. Chefia de ATJ opinou pela emissão de parecer favorável aos demonstrativos (fl. 208).

O d. MPC, igualmente, posicionou-se pela emissão de parecer favorável às contas, com proposta de abertura de apartado para aferição dos cargos em comissão (fl. 395/397).

Registro a situação dos últimos demonstrativos analisados nesta Corte:

TC-1309/026/11	2011	Favorável	E. Primeira Câmara – DOE de 03.08.13
TC-2837/026/10	2010	Favorável	E. Segunda Câmara – DOE de 25.05.12
TC-439/026/09	2009	Favorável	E. Primeira Câmara – DOE de 09.08.11



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



GCCCM

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 06/05/2014 – ITEM 038

Processo: TC-1898/026/12

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARATINGUETÁ

Responsável: Antonio Gilberto Filippo Fernandes Júnior – Prefeito Municipal à época

Período: 01.01 a 31.12.12

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2012

Autoridade: Francisco Carlos Moreira dos Santos – atual Prefeito Municipal

Procurador(es): Marciano Valezzi Junior – OAB/SP 112.921, Aline de Paula Santos Vieira – OAB/SP 290.997, Mariano Garcia Rodrigues – OAB/SP 56.705, Petronio Kalil Vilela Leite – OAB/SP 91.464

(Expedientes que acompanham: TC-1898/026/12, TC-733/007/12, TC-277/014/13, TC-716/014/13, TC-45367/026/13)

- Aplicação total no ensino:	25,40% - (mínimo 25%)
- Investimento no magistério:	76,71% - (mínimo 60%)
- Total de despesas com Fundeb:	107,37% (conforme quadro elaborado pela fiscalização)
- Despesas com saúde:	25,67% (mínimo 15%)
- Transferências à Câmara:	4,34% (máximo 7%)
- Gastos com pessoal:	50,30% (limite 54%)
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Encargos sociais:	em ordem
- Precatórios:	em ordem
- Superávit da execução orçamentária:	0,04% - R\$ 99.451,10
- Déficit financeiro	(R\$ 970.463,29)
- Cumprimento do art. 42 da LRF:	em ordem
- Gastos com pessoal últimos 180 dias:	relevado
- Despesas com publicidade:	em ordem

I – Verifica-se que a Administração de GUARATINGUETÁ cumpriu os principais aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E.Corte, durante o exercício de 2012.

Nesse grupo encontra-se a superação da meta de investimentos mínimos na educação global, cumprindo o art. 212 da CF/88, uma vez que foi destinando ao setor 25,40% das receitas da arrecadação e transferências de impostos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



O Município procedeu a integralização dos recursos recebidos do FUNDEB, destinando, ainda, 76,71% dessa verba na valorização dos profissionais do magistério, atingindo a meta estabelecida pelo art. 60, XII, do ADCT da CF/88.

Aqui faço uma ressalva, no entanto, ao fato de que a inspeção registrou utilização de 107,37% da verba do FUNDEB, evidentemente, sugerindo que houve contabilização à conta do Fundo de saldo recebido na conta tesouro, merecendo recomendações à Origem para que mantenha efetivo controle, com distinção contábil, na gestão dos recursos da espécie.

Igualmente favorável o fato de que foi superado o mínimo de aplicação de recursos na saúde, com investimentos de 25,67% da receita e transferências de impostos.

A transferência financeira à Câmara Municipal observou a limitação constitucional, uma vez que foi inferior a 7% das receitas tributárias do exercício anterior.

Quanto aos gastos com pessoal, ainda que tenha ocorrido seu aumento nominal, observa-se que a Municipalidade situou-se abaixo do teto estipulado pela Lei Fiscal.

Contudo, aqui a Origem deve observar que o percentual atingido – 50,30% da RCL – encontra-se no chamado “*limite de alerta*”, e, do mesmo modo, devem ser estudadas as razões pelas quais ocorreu a elevação desses gastos – a exemplo de pagamento de horas extras, adicionais, gratificações e mesmo falhas de controle, considerando que a movimentação de pessoal no período não foi significativa.

Ainda sobre os gastos com pessoal – os quais sofreram aumento nominal significativo no período e, diante do quadro de servidores, chama bastante a atenção o número de temporários, representando 17,63% do efetivo.

Considerando que a regra geral de ingresso no serviço público é o concurso, sendo a admissão temporária válida apenas para circunstâncias que refogem a normalidade burocrática dos órgãos públicos – ou seja para atender a situações de *necessidade temporária de excepcional interesse público*, cabem recomendações para que a Origem promova a imediata reversão dessa situação.

Os encargos sociais se apresentaram formalmente em ordem.

Não houve críticas ao pagamento dos subsídios aos Agentes Políticos.

O quadro da inspeção indicou suficiência de depósitos/pagamentos em favor da dívida de precatórios do período.



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



No tocante à execução orçamentária, os quadros elaborados pela fiscalização indicaram a obtenção de um resultado superavitário de R\$ 99.451,10, indicando que a receita arrecadada superou em 0,04% a despesa executada.

Contudo, em que pese o equilíbrio entre receitas e despesas no período, é preciso consignar que a Origem mantém um saldo financeiro negativo – ainda que tenha sido reduzido durante o período sob exame a R\$ 970.463,29; e, sendo assim, apresentou insuficiência de disponibilidades para a quitação de suas dívidas de curto prazo.

Nesse sentido, a Administração deve ser alertada à constituição de superávits primários, a fim de eliminar o déficit financeiro constituído.

De outro lado, considerando as situações afetas ao último ano de mandato e, diante da metodologia de avaliação adotada nesta Corte, observa-se que foi cumprida a regra fiscal quanto ao art. 42 da LRF, uma vez que não houve contratação de despesa que não pudesse ser paga no período que compreende os dois últimos quadrimestres do exercício.

Não foram destacadas despesas com publicidade em desacordo com as regras estabelecidas pela Lei Eleitoral.

Quanto à crítica pelo aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, há uma série de considerações a serem feitas.

Primeiro, embora tenha havido elevação das despesas dessa natureza, de outro lado também houve elevação da receita corrente líquida, de tal sorte que o acréscimo ao final do período foi de 1,26% - portanto, sem relevância ao eventual desequilíbrio fiscal.

Depois, há de se entender que no segundo semestre há aumento das despesas com a folha, notadamente pelo pagamento do décimo terceiro salário e, ainda, em face do seu próprio crescimento vegetativo.

Mais ainda, no caso concreto, foi identificado pela fiscalização que a elevação se deu por meio de edição da Lei Municipal nº 4.385, de 04.07.12 e, aqui há de se ponderar que o instrumento visou compatibilizar os níveis básicos de vencimentos e salários com o salário mínimo – este previsto na Lei Federal nº 12.382/11 – alterado em 14,13%, conforme anotações da própria fiscalização.

E, a despeito de que o trâmite legislativo possa ter consumido algum tempo até a edição da norma destacada, ficou evidente que o prazo limite para edição de atos censurados pela Lei Fiscal é o dia 05.07.12; portanto, ainda que



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



pudesse ser feita quaisquer críticas à edição da regra local, vê-se que sua publicação se deu antes do período vedado, de modo que não subsiste o apontamento.

Ainda sobre as características de último ano de mandato, a despeito das anotações da fiscalização sobre a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios, penso que as situações destacadas no laudo de fiscalização (Doação de área à empresa Nossa Telha Ind. e Com. de Telhas de Concreto Ltda. – Lei Municipal nº 4362/12 / Doação de área à empresa Lojas Teddy Art. para Presentes Ltda. – Lei Municipal nº 4365/12) não se ajustam à proibição legal imposta pela Lei Eleitoral¹.

Digo isso porque a interpretação lógico-sistemática que se extrai da regra eleitoral é que o Gestor não deve se utilizar da máquina administrativa para se sobressair em relação aos demais candidatos; e, no caso, as doações – autorizadas através de lei local - possuem nitidamente um caráter mais amplo, pelo qual se pretende o desenvolvimento de determinadas áreas, com expansão da oferta de empregos e arrecadação de tributos – ainda que a médio ou longo prazo, pela instalação e/ou ampliação do parque de determinadas empresas na área do Município.

II - 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, há indicação de que o seu número de habitantes alcançou 112.091 (sem indicação da população rural), não sendo feita a discriminação dos jovens na faixa etária entre 0 e 14 anos – ou seja, aqueles em idade escolar junto ao ensino infantil e fundamental.

Aqui já se observa a inconsistência dos dados formulados pela Origem.

Acrescento, no entanto, que os dados informados pela Fundação SEADE² dão conta de que a população com menos de 15 anos do Município atingiu 19,26%, ou seja, em torno de 21.500 crianças e adolescentes.

E, junto ao arquivo eletrônico SIAPNET, observa-se que o número de alunos em sua rede – nos níveis infantil e fundamental atingiu 9.666 alunos, havendo outros 952 alunos em unidades filantrópicas, mas sem a indicação dos matriculados na rede Estadual ou particular³ - somando 10.618 jovens atendidos.

¹ **Lei 9504/97**

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. [\(Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006\)](#)

² <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>

³ **SIAPNET**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Assim, é evidente que as informações alimentadas pela Origem não são consistentes, o que causa grande prejuízo aos sistemas de controle interno, externo e social, sem prejuízo da presunção de que haja um efetivo déficit de vagas nas escolas públicas.

A falta de demonstração de controle sobre a população abrigada prejudica, especialmente, a formulação de políticas públicas permanentes, necessárias à contínua perseguição à melhoria na qualidade do ensino e pleno atendimento à população; e, bem assim, a formulação do orçamento anual, PPA e LDO.

Portanto, independentemente do alcance formal dos mínimos constitucionais afetos à educação, a Origem deve manter atualizados os controles sobre o número de matriculados e a demanda existente, procedendo esforços orçamentários no sentido de abrigar as crianças e adolescentes possivelmente fora da escola.

Lembro ainda, que a oferta da educação básica, a partir dos 04 (quatro) anos, é matéria constitucional obrigatória⁴.

Na saúde, setor que também guarda proteção constitucional, segundo consta no sítio eletrônico da Fundação SEADE, também pode ser observado que o Município – em alguns quesitos, encontra-se em situação inferior na comparação com sua região administrativa e/ou ao próprio Estado.

	Município	Região	Estado
Taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos vivos)	14,69	13,68	11,48
Taxa de mortalidade na infância (por mil nascidos vivos)	14,72	15,29	13,35
Taxa de mortalidade da população entre 15 e 34 anos (por cem mil habitantes nessa faixa etária)	143,49	168,42	119,61
Taxa de mortalidade da população de 60 anos ou mais (por cem mil habitantes nessa faixa etária)	4.155,51	4.126,85	3.611,03
Mães adolescentes (com menos de 18 anos - %)	7,36	8,13	6,88

Dessas informações, sem prejuízo de estudos mais detalhados das causas que ensejaram esses índices, há forte sugestão de que a Administração deva proceder com maior cuidado no atendimento direto à população, através da ampliação da rede de saúde.

14.2 Quantidade de Matrículas Escolares sob Responsabilidade

	Educação Infantil					Curso Supletivo		
	Crech	Pré-Escol	Ensino Fundamêta	Ensino Médi	Ensino Superio	Educação Espec	1º Gra	2º Gra
Municipal	599	1.596	7.471	0	0	262	104	337
Estadual	0	0	0	0	0	0	0	0
Particular	0	0	0	0	0	0	0	0
União	0	0	0	0	0	0	0	0
Filantropic	528	424	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.



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



Enfim, a Origem deverá ater-se aos indicadores sociais para que possa estabelecer políticas públicas apropriadas às demandas da coletividade, refletidas no conteúdo do trabalho desenvolvido, bem como, nos planos orçamentários e sua respectiva execução.

III – Há um grupo de apontamentos que, mesmo diante das apresentada pelo Interessado, indicam a necessidade de recomendar-se à atual Administração para que proceda a sua correção imediata, o que deverá ser avaliado em próxima inspeção.

Aqui é preciso realçar o conceito de que a Lei Orçamentária é um sistema complexo, porque 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.

Portanto, a elaboração e execução do orçamento transcende ao período anual, uma vez que o desenvolvimento dos setores vitais – a exemplo da saúde e da educação, além do atendimento de outras demandas interligadas aos direitos difusos e coletivos, dependem de um planejamento de médio e longo prazo.

Modernamente, há de se acrescentar na necessidade de planejamento de curto, médio e longo prazo, a preocupação com a captação e tratamento de água e esgotos – a despeito da imposição de que os Municípios definam os respectivos Planos de Saneamento e Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Portanto, a ação planejada e transparente é coluna mestra da gestão fiscal responsável⁵ e do alcance de metas sociais de desenvolvimento.

No caso concreto, não obstante as situações destacadas pela fiscalização a respeito do superávit de execução orçamentária, chama a atenção o fato de que a Administração elaborou peça orçamentária abaixo da sua capacidade arrecadatória – expondo um déficit de arrecadação de R\$ 26.227.188,35, ou seja, de 10,59%.

Aqui, sem dúvida, estabeleceu-se a máxima de que orçamentos subestimados dão lugar à abertura de créditos adicionais sem maior controle e dissociados dos demais planos orçamentários – LDO e PPA, em total prejuízo aos preceitos fiscais do planejamento e transparência.

Não é sem motivo que a LOA, previamente, já autorizava o Poder Executivo a proceder a abertura de créditos suplementares à despesa fixada até o limite de 50% (cinquenta por cento), demonstrando a falta de maior apego técnico à formulação do orçamento e, especialmente, a possibilidade de distorção de tudo o

⁵ **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 consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.



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



que havia sido discutido na fase de sua aprovação – época em que o processo legislativo foi acompanhado pela comunidade local.

No caso concreto, a suplementação orçamentária – através de créditos adicionais e realização de transferências / remanejamentos / transposições alcançou 27,23% da sua despesa inicialmente fixada, percentual que embora seja inferior ao previsto, ainda assim se mostrou bastante significativo.

Considero que as situações descritas são capazes de distorcer as metas fiscais e sociais anteriormente definidas, disso prejudicando as expectativas da população.

Ademais, a alteração orçamentária de tal envergadura prejudica qualquer avaliação de resultados previamente estabelecida, ou seja, porque não é possível aferir se o orçamento alcançou suas metas⁶ de cunho operacional, superando à mera análise do cumprimento de legalidade.

E, desse modo, há de ser feitas recomendações para que a Origem proceda com maior rigor técnico na formulação e execução do plano orçamentário, a fim de que não incorra em desequilíbrio fiscal e para que atenda, efetivamente, as demandas da população local.

Devo reafirmar que a melhoria nos indicadores sociais, especialmente na qualidade da educação e da saúde, somente será possível pelo planejamento a médio e longo prazo, o que apenas será obtido pelo cumprimento das metas anuais estabelecidas.

Aliás, a Comuna deve se conformar à cultura de planejamento imposta pelo regramento geral, a despeito de que deverá providenciar a acessibilidade aos prédios públicos e adotar um Plano de Mobilidade Urbana.

E, igualmente, quanto à gestão dos recursos da educação – mesmo tendo sido atingidos os investimentos mínimos, a Municipalidade deverá ter atenção, também, à legislação periférica e jurisprudência desta Corte sobre o tema, especialmente quanto à correta contabilização das verbas por suas fontes, assim como proceder as despesas com amparo no art. 70 da LDBE.

Retomando, considero que prejudica a formulação do orçamento a inexistência de informações seguras a respeito dos indicadores sociais sobre as áreas protegidas constitucionalmente – aqui referindo-me à situação destacada quanto ao número de indivíduos em idade escolar, em confronto com a demanda por vagas.

⁶ **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;



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



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

Reitero a necessidade de reavaliação das informações contábeis e aquelas prestadas ao Sistema AUDESP, considerando as críticas da inspeção junto aos itens “*Resultado da execução orçamentária*”, “*Fiscalização das receitas*”, “*Regime de pagamento de precatórios*”, e “*Fidedignidade dos dados informados ao Sistema AUDESP*”, a fim de que não haja prejuízo aos sistemas de controle interno e externo, bem como, para que as peças reflitam com fidelidade a situação financeira e patrimonial do Órgão.

Acresço realçar que os setores de dívida ativa, bem como a tributação, a tesouraria, os bens – de consumo e permanentes e, ainda, as despesas pelo regime de adiantamentos, são daqueles mais vulneráveis à perda e extravio, motivo pelo qual a Administração deve ficar atenta, constituindo sistemas de controle apropriados.

Bem por isso maior rigor deve haver sobre os controles da dívida ativa, considerando as notícias de que ocorreu a prescrição de créditos, bem como o aumento do saldo não recebido.

Aqui chama a atenção o quadro elaborado pela inspeção indicando que o recebimento dos valores inscritos em dívida ativa representou tão somente 7,95% no período, expondo a necessidade de que os setores envolvidos sejam estimulados à sua cobrança, sob pena de eventual desequilíbrio fiscal e estímulo à inadimplência.

Anoto que as disponibilidades do Município devem ser mantidas em banco oficial – assim entendido aquele cuja participação acionária majoritária pertence ao setor público; razão pela qual os valores recebidos em rede credenciada para o recolhimento de tributos devem ser imediatamente transferidos à conta central.

A Administração deverá manter arquivo atualizado das declarações de bens dos Agentes Políticos e Administrativos.

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.



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



Via de regra, a Origem deverá cumprir a ordem cronológica de pagamentos, sob pena de obrigar-se à motivação da quebra, devidamente publicada.

A Origem deverá cumprir o princípio da transparência, pela disponibilização das informações fiscais junto a sítio eletrônico, a fim de que haja acompanhamento externo, exercido pela população local, sobre a gestão.

Também deve ser dado o maior rigor à transmissão de informações ao Sistema AUDESP – cumprindo-se os prazos estabelecidos, a fim de que não haja prejuízos ao sistema de controle externo.

Enfim, o laudo de inspeção revela a necessidade de implantação de um efetivo sistema de controle interno; e, aqui, relembro as orientações gerais traçadas por esta E.Corte a respeito do tema, constantes do Comunicado SDG nº 32/12⁸.

Bem por isso, a Origem deverá cumprir com eficiência as Instruções e recomendações desta E.Corte.

Contudo, avalio que esse grupo de falhas pode ser remetido ao campo das recomendações, sob compromisso de que a Administração venha a corrigi-las, de imediato.

IV – Há situações que devem ser melhor avaliadas, por meio da constituição de autos próprios, devidamente instruídos pela fiscalização – apartados ou termos contratuais, conforme o caso, se eventualmente, ainda não foram abertos processos nesse sentido, relacionados ao:

- B.1.5.1 – Renúncia de Receitas
- Pregão Presencial nº 22/12
- Pregão Presencial nº 10/12
- Pregão Presencial nº 51/12
- Convite 04/12
- Tomada de Preços 02/12
- Pregão Presencial 06/12
- C.2.3 – Execução Contratual
- D.3.1 – Quadro de pessoal – criação de cargos sem lei específica e nomeação de servidores para cargos em comissão.

⁸ **COMUNICADO SDG Nº 32/2012 – DOE 29.09 e 10.10.12**

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

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

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

Nesse contexto, tal normatização 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



Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **GUARATINGUETÁ, exercício de 2012**, 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:

- Mantenha controle contábil e financeiro rigoroso sobre as contas afetas à gestão dos recursos das contas tesouro e FUNDEB;
- Proceda a avaliação dos gastos com pessoal, uma vez que não houve movimentação expressiva no quadro e o Município encontra-se no chamado “limite de alerta”;
- Reveja a situação dos servidores contratados por prazo determinado, considerando a regra geral do concurso para ingresso no serviço público;
- Constitua superávits primários, a fim de eliminar o estoque de sua dívida constituída;
- Mantenha atualizadas as informações prestadas ao Sistema SIAPNet;
- Proceda o controle sobre eventual falta de oferta de vagas nas escolas municipais, ordenando recursos orçamentários suficientes à eliminação de possível déficit;
- Utilize os resultados dos indicadores sociais a fim de aperfeiçoar o planejamento fiscal, voltado à melhoria nas condições de vida da comunidade;
- Viabilize estudos técnicos visando o aperfeiçoamento da elaboração e execução dos planos orçamentários, atendendo ao regramento constitucional e infraconstitucional sobre o tema;
- Providencie a edição e implantação dos planos de acessibilidade e mobilidade urbana;
- Cumpra a legislação periférica e a jurisprudência desta E.Corte quanto à gestão dos recursos afetos à educação;
- Elimine eventuais inconsistências contábeis;
- Mantenha rígido controle sobre a dívida ativa, estendendo a recomendação para os setores da tributação, tesouraria, bens e despesas pelo regime de adiantamentos;
- Proceda a efetiva cobrança de sua dívida ativa;
- Mantenha suas disponibilidades financeiras em bancos oficiais;
- Atualize os arquivos sobre as declarações de bens dos agentes políticos;
- Cumpra a ordem cronológica de pagamentos;
- Cumpra o princípio da transparência fiscal;
- Proceda com o máximo rigor na fidelidade das informações prestadas ao Sistema AUDESP;
- Implante um efetivo sistema de controle interno; e,
- Cumpra as Instruções e recomendações desta E.Corte;

Determino que o Expediente TC-716/014/13 seja encaminhado à fiscalização, a fim de que subsidie o exame de eventual admissão de pessoal no período.

O Expediente TC-277/014/13 deverá ser enviado à UR/7, a fim de que proceda o acompanhamento da matéria e atualização de informações em próximos laudos das contas.



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



Os Expedientes TC-45367/026/13 e TC-733/007/12 devem seguir à UR/7 para sua instrução.

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

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

É como voto.

GCCCM/25