



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



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 19.08.14

ITEM Nº 062

TC-001707/026/12

Prefeitura Municipal: Guareí.

Exercício: 2012.

Prefeito(s): José Pedro de Barros.

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

Acompanha(m): TC-001707/126/12 e Expediente(s): TC-024111/026/12.

Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalizada por: UR-9 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-9 - DSF-I.

- Aplicação total no ensino:	30,11% - (mínimo 25%)
- Investimento no magistério:	60,00% - (mínimo 60%)
- Total de despesas com Fundeb:	100,00% - (mínimo 100%) Cálculo de ATJ
- Déficit orçamentário:	9,27% - (R\$2.373.132,72)
- Transferências à Câmara:	3,95% - (máximo 7%)
- Gastos com pessoal:	48,89% - (limite 54%)
- Despesas com saúde:	22,06% - (mínimo 15%)
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Encargos sociais:	em ordem
- Precatórios:	em ordem
- Cumprimento do art. 42 da LRF:	em ordem
- Gastos com pessoal últimos 180 dias:	em ordem
- Despesas com publicidade:	Relevado

Em exame as contas anuais do exercício de 2012 da Prefeitura Municipal de Guareí cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Sorocaba – UR/9.

Os pontos destacados e consolidados no relatório elaborado pela fiscalização às fls.12/47, encontram-se reproduzidos na Conclusão, dos quais destaco:

Item - A.1 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- a LDO não estabelece, por ação do governo, custos estimados, indicadores e metas físicas; o Município não editou o Plano de Saneamento Básico; o Município não editou o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; falta de providências para acessibilidade em prédios públicos.

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

- não houve criação do Serviço de Informação ao Cidadão; não houve divulgação das informações alusivas a procedimentos licitatórios e ações governamentais.



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



Item - A.3 DO CONTROLE INTERNO

- a Prefeitura não regulamentou seu sistema de controle interno.

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

- presença de déficit financeiro.

Item - B.1.3 DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- a Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo.

Item - B.1.6 DÍVIDA ATIVA

- falhas na contabilização;
- saldo da Dívida Ativa não está corretamente refletido no Balanço Patrimonial;
- divergências entre os dados informados pela Origem ao Sistema AUDESP e o relatório do setor da Dívida Ativa da Prefeitura.

Item - B.3 APLICAÇÃO DOS RECURSOS VINCULADOS / B.3.1 ENSINO

- não utilização da parcela diferida do FUNDEB no primeiro trimestre de 2013;
- aparente desvio de finalidade na aplicação de recursos vinculados do FUNDEB.

Item – B.4.1 REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS:

- acordo de parcelamento junto ao Tribunal de Justiça para pagamento de diferença de precatórios apurada pelo DEPRE;

Item - B.5.3 DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE /

B.5.3.a – Horas Extras:

- pagamento de horas-extras a pessoal de cargo em comissão, com proposta de devolução dos valores por parte do responsável pelas contas;

Item - B.5.3.1 Gasto com combustível

- somente os setores da educação e saúde têm controle de utilização dos veículos oficiais.

Item - B.6.2 BENS PATRIMONIAIS

- o Município não realizou o levantamento geral dos bens móveis e imóveis.

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

- classificação equivocada das despesas quanto à modalidade de licitação.

Item - C.2.3 EXECUÇÃO CONTRATUAL

- escola inaugurada com diversas irregularidades.

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

- divergências entre os dados da Origem e os informados ao Sistema AUDESP.

Item - D.3 PESSOAL / D.3.1 QUADRO DE PESSOAL



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



- cargos em comissão sem definição de atribuições, a prejudicar a análise de sua adequação aos ditames constitucionais;
- reajuste da escala de vencimentos do quadro de pessoal em índices imotivadamente desiguais;
- não comprovada a prévia dotação orçamentária e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias para o reajuste efetuado da escala de vencimentos.

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

- desatendimento às Instruções e recomendações do Tribunal.

Item - E.2 LEI ELEITORAL (nº 9.504, de 1997) / E.2.1 ALTERAÇÕES SALARIAIS

- a partir de abril, as alterações remuneratórias não se limitaram à inflação contada a partir de janeiro de 2012.

Item - E.2.2 DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL

- a partir de 7 de julho, o Município empenhou gastos de publicidade;
- gastos liquidados de publicidade superaram a média despendida nos 3 (três) últimos exercícios financeiros.

Item - E.3 VEDAÇÃO DA LEI Nº 4.320, DE 1964

- a Prefeitura empenhou mais de um duodécimo da despesa prevista no orçamento, no último mês do mandato do Prefeito.

Quanto ao Resultado da Execução Orçamentária, a fiscalização apurou a seguinte situação:

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	25.099.500,00	27.013.781,46	7,63%	105,52%
Receitas de Capital	660.000,00	2.040.010,51	209,09%	7,97%
Deduções da Receita	(3.259.500,00)	(3.454.123,71)	5,97%	
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
Subtotal das Receitas	22.500.000,00	25.599.668,26		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Receitas	22.500.000,00	25.599.668,26		100,00%
Excesso de Arrecadação		3.099.668,26	13,78%	12,11%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	22.508.503,61	22.257.398,75	-1,12%	79,57%
Despesas de Capital	4.907.536,36	4.904.550,01	-0,06%	17,53%
Reserva de Contingência	-	-		
Despesas Intraorçamentárias	-	-		
Repasse de duodécimos à CM	823.680,00	823.680,00		
(-) Devolução de duodécimos	-	12.827,78		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	-		
Subtotal das Despesas	28.239.719,97	27.972.800,98		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Despesas	28.239.719,97	27.972.800,98		100,00%
Economia Orçamentária		266.918,99	-0,95%	0,95%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(2.373.132,72)		9,27%



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



Segundo a fiscalização, o déficit orçamentário foi devidamente amparado pelo superávit financeiro do ano anterior (R\$ 2.567.757,03), consoante consignado no item B.1.2 do relatório.

Os repasses à Câmara foram efetuados nos termos do artigo 29-A da Constituição Federal, conforme quadro abaixo:

Valor utilizado pela Câmara (repasses menos devolução)	810.852,22
Despesas com inativos	68.081,01
Subtotal	742.771,21
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2011 18.821.293,02
Percentual resultante	3,95%

Os gastos com pessoal atingiram percentual abaixo do limite de 54% da Receita Corrente Líquida, imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Período	dez/11	abr/12	ago/12	dez/12
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	10.023.796,00	9.750.317,11	11.550.533,02	11.518.256,05
(+) Inclusões da Fiscalização - B				
(-) Exclusões da Fiscalização - C				
Gastos Ajustados - D		9.750.317,11	11.550.533,02	11.518.256,05
RCL - E	23.721.331,87	23.568.976,25	23.473.584,68	23.559.657,75
(+) Inclusões da Fiscalização - F				
(-) Exclusões da Fiscalização - G				
RCL Ajustada - H		23.568.976,25	23.473.584,68	23.559.657,75
% Gasto = A / E	42,26%	41,37%	49,21%	48,89%
% Gasto Ajustado = D / H		41,37%	49,21%	48,89%

As despesas com a área da Saúde também superaram o percentual mínimo de 15% das receitas exigido pela Constituição Federal e apresentaram a seguinte posição:

SAÚDE		Valores (R\$)
Receitas de impostos		19.196.835,54
Ajustes da Fiscalização		
Total das Receitas		19.196.835,54
Total das Despesas empenhadas com Recursos Próprios		4.328.583,70
Ajustes da Fiscalização		
(-) Restos a Pagar Liquidados não pagos até 31.01.2013		
(-) RP Não-Liquidados Sem Lastro Financeiro em 31.12.2012		(94.421,50)
Valor e percentual aplicado em ações e serviços da Saúde		4.234.162,20 22,06%
Planejamento Atualizado da Saúde		
Receita Prevista Atualizada		18.478.000,00
Despesa Fixada Atualizada		4.362.699,92
Índice Apurado		23,61%

Segundo a fiscalização, na área do Ensino, o Poder Executivo apresentou os seguintes índices de aplicação:



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



IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS			
RECEITAS		19.196.835,54	
(+/-) Ajustes da Fiscalização			
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.		19.196.835,54	
FUNDEB - RECEITAS			
Retenções		3.454.123,71	
Transferências recebidas		3.953.549,87	
Receitas de aplicações financeiras		39.952,99	
(+/-) Ajustes da Fiscalização			
Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.		3.993.502,86	
FUNDEB - DESPESAS			
Despesas com Magistério		2.396.101,72	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização (60%)			
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)		2.396.101,72	60,00%
Demais Despesas		1.583.115,19	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização (40%)			
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)		1.583.115,19	39,64%
Total aplicado no FUNDEB		3.979.216,91	99,64%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO			
Educação Básica (exceto FUNDEB)		2.540.546,48	
(+) FUNDEB retido		3.454.123,71	
(—) Ganhos de aplicações financeiras		3.160,04	
(—) FUNDEB retido e não aplicado no retorno			
Aplicação efetuada até 31.12. 2012		5.991.510,15	31,21%
(+) FUNDEB: retenção de até 5%:			Aplic. no 1º trim. de 2013
(—) Restos a Pagar não pagos até 31.01. 2013		184.639,35	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios		(26.409,20)	
Aplicação final na Educação Básica		5.780.461,60	30,11%
PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO			
Receita Prevista Realizada		18.478.000,00	
Despesa Fixada Atualizada		5.845.254,84	
Índice Apurado		31,63%	

Quanto aos precatórios:

Opção de pagamento anual:	13	Anos Restantes
Saldo anterior de precatórios:	1.889.039,78	
Saldo atual de precatórios:	1.952.297,04	
Valor devido referente à opção anual:	150.176,70	
Valor depositado nas contas vinculadas:	173.184,22	
Saldo a pagar:	-	
LOA 2009	693.000,00	
LOA 2010	666.100,00	
Média LOA 2009 - 2010	679.550,00	-74,51%

Relata ainda que, em 15 de janeiro de 2013, ocorreu o bloqueio das contas bancárias do município no valor de R\$ 678.965,76 (fl. 85 do Anexo I), referente ao não recolhimento das parcelas do precatório de maior monta, credor Ohannes Kafajian.

O fato ocorreu devido a apuração realizada pelo DEPRE 5.1 – Serviço de Gestões das Dívidas, Conciliações e Rateios dos Depósitos – Letras A a L,



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



do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, de uma diferença a ser depositada, dos exercícios de 2010 a 2012, no montante de R\$ 1.566.788,88, conforme se desprende do documento às fls. 100/102 do Anexo I.

Para evitar novo bloqueio, o atual Prefeito Municipal fez acordo, junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, para pagamento em 44 parcelas mensais do valor citado anteriormente (R\$ 1.566.788,88).

A fiscalização apensou às fls.147/161 do Anexo I, a documentação apresentada quando da inspeção *in loco*, destacando que os fatos estão sendo tratados no expediente TC-575/009/13, que tramita conjuntamente com o TC-1118/026/11 (contas do Executivo de Guareí de 2011).

A inspeção "in loco" indicou que a partir de 7 de julho, o Município empenhou gastos de publicidade no montante de R\$ 2.370,00, **não** atendendo ao art. 73, VI, "b" da Lei nº 9.504, de 1997 (fl. 246 do Anexo II).

Além disso, e ao longo de todo o exercício de 2012, apontou que os gastos liquidados de publicidade superaram a média despendida nos três últimos exercícios financeiros (2009 a 2011), bem como o gasto feito, a esse título, no ano de 2011.

Publicidade em ano eleitoral

Exercício de:	2009	2010	2011	2012
Despesas	27.071,84	-	-	40.307,80
Média apurada entre três exercícios anteriores				9.023,95
Parâmetro para comparação despesas de 2012				-
Despesas do exercício foram superiores ao parâmetro adotado em:				40.307,80

E ainda, segundo a fiscalização, o aumento da taxa da despesa de pessoal nada tem a ver com atos de gestão expedidos a partir de 5 de julho de 2012; tal incremento provém de leis editadas antes do presente lapso de vedação, restando por isso atendido o art. 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:				2012
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	11.128.308,67	23.558.797,88	47,2363%	47,2363%
07	11.330.603,82	23.537.743,78	48,1380%	
08	11.550.533,02	23.473.584,68	49,2065%	
09	11.751.631,97	23.382.519,14	50,2582%	
10	11.916.124,56	23.659.427,32	50,3652%	
11	11.992.087,78	23.590.343,85	50,8347%	
12	11.518.256,05	23.559.657,75	48,8897%	
Aumento de despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				1,65%



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



O Poder Executivo atendeu ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tal qual se vê no quadro abaixo:

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
4.532.638,73
302.337,68
459.929,73
3.770.371,32
1.156.440,58
101.945,53
1.054.495,05

O processo acessório TC-1707/126/12 (Acompanhamento da Gestão Fiscal) subsidiou os trabalhos da fiscalização.

E ainda:

Expediente TC-24111/026/12: O Ministério Público do Estado de São Paulo remete cópias da Lei Municipal nº 20/12, que concedeu aumento salarial aos servidores, para a adoção de providências que esta E. Corte entender pertinentes.

Anexa também cópias da portaria do Inquérito Civil instaurado, da Lei Municipal nº 20/2012 e de recomendação administrativa.

Segundo a fiscalização, houve ocorrência de irregularidades, conforme anotações insertas no item D.3 PESSOAL / D.3.1 QUADRO DE PESSOAL e no item E.2 LEI ELEITORAL (nº 9.504, de 1997) / E.2.1 ALTERAÇÕES SALARIAIS.

Após proposta do d. MPC, a Prefeitura Municipal foi regularmente notificada (DOE de 31.10.2013 - fls.51), enviando o responsável as razões de fls.61/104 e demais documentos que acompanham.

Dentre eles, diz que os Planos de Saneamento Básico e de Gestão Integrada foram elaborados e autorizados pelas Leis Municipais nº 461/2010 e 322/2007, respectivamente, e que foi criado o Serviço de Informação ao Cidadão com procedimentos e normas a serem adotadas para garantir o acesso às informações da Administração Pública Municipal.

Apregoa a existência de um sistema de controle interno no Município utilizado na fiscalização das contas e que as atividades fiscais, contábeis e financeiras do exercício foram acompanhadas.

Consigna que os valores apurados a título de pagamento de horas extras a pessoal ocupante de cargo em comissão não corresponde à realidade, visto que contemplaram valores recebidos por funcionários ocupantes de cargo efetivo.



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



Com relação ao pagamento de horas extras a funcionários ocupantes de cargo em comissão, diz que o procedimento é perfeitamente lícito, porquanto não é dado ao Município se locupletar à custa do trabalho alheio. Se o servidor público admitido, a que título for, extrapolou de sua jornada normal, faz jus ao recebimento das horas a mais trabalhadas, sob pena de transformar em inaceitável enriquecimento sem causa do empregador público.

Ressalta que as contratações de funcionários pelo Município de Guareí são regidas pela CLT, a qual prevê o pagamento de horas extras ao empregado que extrapolar de sua jornada normal de trabalho.

Pondera que não é porque o funcionário ocupa cargo em comissão que deva trabalhar mais do que qualquer outro funcionário, que recebe o adicional.

Esclarece que havia controle da quantidade de gasto de combustível por quilometro rodado no caso de veículos, e por hora trabalhada, no caso de máquinas durante todo o governo, através de planilhas de gastos de cada veículo/máquina.

Afirma que possui inventário de todos os bens móveis e imóveis, consoante ao que dispõe o citado artigo 96 da Lei Federal nº 4.320/64, conforme pode se comprovar através do Relatório Demonstrativo Patrimonial dos bens móveis e imóveis (DOCUMENTO Nº 19).

Por outro lado, desde o exercício de 2011, tem realizado um novo levantamento de todos os bens móveis e imóveis da municipalidade, visando à aplicação de depreciação e reavaliação de seus valores para que retratem um saldo atualizado nas peças contábeis.

Portanto, considera infundada a alegação de que não foi realizado o levantamento geral dos bens móveis e imóveis.

Anota que as informações da planilha obtida pelo Sistema AUDESP, com apontamento de falhas na classificação das despesas tratam-se de lapsos de natureza estritamente formal e que não interferiram no resultado apurado no exercício e na execução orçamentária, e nenhum deles aponta ato lesivo ao erário, ou decorre de dolo, sendo que os responsáveis já foram cientificados da ocorrência e já foram tomadas as medidas visando a sua regularização.

Quanto à existência de cargos em comissão sem definição de atribuições, a prejudicar a análise de sua adequação aos ditames constitucionais, entende ser sem razão a anotação neste aspecto, posto que pelo Decreto nº 538, de 03 de setembro de 2012 (DOCUMENTO Nº 21), os cargos criados anteriormente que não



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



continham atribuições foram todos regulamentados com as respectivas atribuições definidoras das competências de cada um.

Sobre o apontamento de que não restou comprovada a prévia dotação orçamentária, e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias para o aumento salarial, afirma que foi elaborado demonstrativo do impacto orçamentário e havia existência de dotação orçamentária prévia para cobrir o reajuste efetuado na escala de vencimentos, cuja cópia anexa ao presente (DOCUMENTO N° 22).

Sobre o Termo Aditivo do Contrato n° 51/2011, com a empresa Copemak Construtora e Comércio Ltda. Me, no qual foram apontadas irregularidades constatadas por ocasião de visita ao prédio e junto a funcionários e estudantes, afirma que existia sim condições de acessibilidade do lado direito do prédio, no mesmo nível do piso da escola, onde existe inclusive acesso para veículos, conforme foto em anexo, e, dentro do prédio foi instalado elevador do 1º para o 2º pavimento.

Em relação às demais irregularidades apontadas, deixa de se manifestar, pois a obra foi concluída e recebida pelo sucessor e atual Prefeito, anexando cópia dos Atestados de Recebimento Provisório e Definitivo da Obra, datado, este último, de 28/03/2013.

Sobre os gastos com publicidade, de que teria infringido o artigo 73, VI, "b", da Lei n°9.504/97 empenhando gastos com publicidade no montante de R\$ 2.370,00, informa que não se tratava de publicidade institucional e sim de edital de interesse público, razão pela qual o apontamento deve ser desconsiderado.

Ainda neste tópico, foi apontado que os gastos liquidados de publicidade superaram a média despendida nos três últimos exercícios financeiros, esclarecendo que as despesas ocorreram com a publicação constitucional obrigatória de atos oficiais, ressaltando que a Constituição Federal não proíbe a publicidade de atos e programas realizados pela Administração.

Sustenta ainda que as fiscalizações realizadas nos exercícios de 2010 e 2011 não consideraram as despesas com publicidade de atos oficiais como publicidade institucional, assim o valor foi lançado como inexistente para ambos exercícios, havendo que ser considerado, portanto, esses valores para apurar se realmente esses gastos superaram a média despendida nos três últimos exercícios financeiros.

Considerando o valor da publicidade gastos em 2009, apurado em R\$ 27.071,84 (fls.42), e a dos anos de 2010 e 2011 tabela acima, a média dos 3 (três) exercícios anteriores (2009/2011) seria de R\$ 49.535,00, portanto, superior ao gasto em 2012 no valor de R\$ 40.307,80, apurado às fls.42.



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



Encerrando as justificativas, pleiteia o acolhimento dos argumentos oferecidos para o fim de ser considerada regular a apresentação das contas do exercício de 2012.

A Assessoria Técnica, no que se relaciona aos aspectos orçamentários e financeiros, anota que a Lei Orçamentária autorizou à abertura de créditos adicionais suplementares inferiores a 20% (Item A. 1).

E ainda, que ocorreu a abertura de créditos adicionais e a realização de transferência, remanejamento e/ou transposição de dotação orçamentária que correspondeu a 21,24% da despesa prevista final e que o superávit financeiro de R\$ 2.126.655,45 em 2011 foi revertido para um déficit de R\$ 246.477,27 em 2012 e o resultado econômico de R\$ 1.269.045,54 elevou em 7,60% a situação patrimonial (Item B.1.2), e que houve uma diminuição no estoque da dívida ativa de 1,54%.

No caso dos precatórios judiciais, informa que o valor devido era de R\$ 150.176,70 e foi depositado R\$ 173.184,22 em conta vinculada, não havendo requisitório de baixa monta incidente no período, além do balanço patrimonial registrar corretamente as pendências judiciais.

Porém, destaca que em 15/01/13 ocorreu bloqueio nas contas bancárias do Município no valor de R\$ 678.965,76, para garantir o pagamento de uma diferença apurada pelo DEPRE de R\$ 1.566.788,88, referente ao recolhimento a menor de precatório do período 2010 a 2012, sendo feito um acordo em 2013 para o pagamento desta diferença em 44 parcelas mensais.

Verifica que os pareceres das contas de 2009, de 2010 e de 2011 foram todos favoráveis com recomendações.

Entende que os resultados contábeis obtidos pela municipalidade não prejudicaram o equilíbrio das contas, ressaltando que as falhas relativas à sua área de atuação não macularam as contas, e que os esclarecimentos apresentados podem ser aceitos por esta Corte de Contas com a ressalva da fiscalização verificar os ajustes anunciados, concluindo não ter encontrado óbices à emissão do **parecer favorável** às contas (fls.401/402).

De acordo com o laudo de fls.403/411, o setor especializado na análise dos gastos com ensino da Assessoria Técnica verificou que foi aplicada a totalidade dos recursos oriundos do FUNDEB, conforme artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007.

Chefia de ATJ também opina pela emissão de **parecer favorável** aos demonstrativos, propondo o envio de cópias dos autos ao Ministério Público do Estado de São Paulo, para ciência dos apontamentos relativos às despesas com publicidade (fls.412/414).



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



Da mesma forma, o d. MPC posicionou-se pela emissão de **parecer favorável** aos demonstrativos, propondo ressalvas e recomendações aos apontamentos feitos pela fiscalização, bem como a formação de autos próprios e apartados para exame específico de alguns itens do relatório (fls.415/417).

É o relatório.

GC.CCM-23



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



GC.CCM

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 19/08/2014 – ITEM 062

Processo: TC-1707/026/12
Interessada: Prefeitura Municipal de Guareí
Responsável: José Pedro de Barros – Prefeito Municipal
Período: 01.01 a 31.12.12
Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2012

Expediente(s) que acompanha(m): TC-1707/126/12 e TC-24111/026/12

- | | |
|--|--|
| - Aplicação total no ensino: | 30,11% - (mínimo 25%) |
| - Investimento no magistério: | 60,00% - (mínimo 60%) |
| - Total de despesas com Fundeb: | 100,00% - (mínimo 100%) Cálculo de ATJ |
| - Déficit orçamentário: | 9,27% - (R\$2.373.132,72) |
| - Transferências à Câmara: | 3,95% - (máximo 7%) |
| - Gastos com pessoal: | 48,89% - (limite 54%) |
| - Despesas com saúde: | 22,06% - (mínimo 15%) |
| - Remuneração dos agentes políticos: | em ordem |
| - Encargos sociais: | em ordem |
| - Precatórios: | em ordem |
| - Cumprimento do art. 42 da LRF: | em ordem |
| - Gastos com pessoal últimos 180 dias: | em ordem |
| - Despesas com publicidade: | Relevado |

O resultado da inspeção “in loco”, consubstanciado no relatório da fiscalização contempla informações e elementos capazes de propiciar a avaliação dos atos e procedimentos de gestão, envolvendo os aspectos administrativo, econômico-financeiro, contábil e patrimonial.

Conforme os dados apurados pela Fiscalização, o Município aplicou 30,11% das receitas vinculadas, em atendimento ao artigo 212 da Constituição Federal.

Conforme atestado pela Assessoria Técnica (fls.403/411), houve aplicação de 100% do total recebido do FUNDEB, aqui se atendendo ao artigo 21, da Lei Federal n.º 12.494/07.

O Município aplicou 60% na remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica, nisso dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT.



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



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

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

Os recolhimentos dos encargos sociais foram efetuados regularmente, além de não terem sido apontados pagamentos indevidos aos Agentes Políticos.

Tendo em vista tratar-se do último ano de mandato, observa-se que a Administração cumpriu as determinações constantes dos artigos 21 e 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que tange aos aspectos fiscais, a fiscalização constatou déficit orçamentário de 9,27%, que foi amparado pelo superávit financeiro do ano anterior (R\$ 2.567.757,03), consoante consignado no item B.1.2 do relatório.

Ainda que tenha havido suporte para o resultado orçamentário verificado, o déficit apurado indica incorreções na gestão fiscal, pois o que se espera é que a gestão administrativa e financeira mantenha o equilíbrio das contas, sobretudo pela obtenção de superávits primários capazes de diminuir o estoque da dívida, devendo a Administração envidar esforços no sentido de produzir a paridade fiscal, seja pelo aumento da sua Receita Corrente Líquida ou pela redução de despesas.

E, desse modo, cabem recomendações para que a Origem proceda com maior rigor técnico na formulação e execução do plano orçamentário, cabendo sérias advertências para que procure estabelecer superávit, a fim de manter o equilíbrio de seus demonstrativos.

O total de abertura de créditos adicionais e a realização de transferências/remanejamentos/transposições atingiu o montante de R\$ 5.996.743,56, o que corresponde a 21,24% da despesa prevista (final), demonstrando a deficiência no planejamento orçamentário.

Nesse sentido, é possível dizer que o Orçamento aprovado na Câmara foi alterado, descaracterizando em parte o programa inicial estabelecido para os investimentos e despesas correntes do período.

Tais deficiências na formulação das peças orçamentárias deverão ser corrigidas, de modo que a sua execução não descaracterize o programa inicial.

Aqui, de modo geral, faço lembrar as orientações traçadas por esta E.Corte sobre o tema, consubstanciados no Comunicado SDG nº 29/10¹, as quais deverão ser observadas pela Origem.

¹ COMUNICADO SDG nº 29/2010 – DOE 07, 19 e 20/08/10



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



A instrução apontou que a Administração não editou os Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de Saneamento Básico e falta de providências para acessibilidade em prédios públicos, além de não ter implementado e tornado acessível à comunidade o Serviço de Informação ao Cidadão, em atendimento aos termos da Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal, situações que precisam ser corrigidas prontamente.

Deve também envidar esforços visando fortalecer o sistema de controle dos créditos inscritos em dívida ativa, tendo em vista a informação da fiscalização acerca de falhas na contabilização, e divergências entre os dados informados ao Sistema AUDESP e o relatório do setor.

E ainda, foram detectadas falhas na classificação equivocada das despesas quanto à modalidade de licitação, e nos gastos com combustíveis, eis que somente os setores da educação e saúde mantinham efetivo controle sobre a utilização dos veículos oficiais, impropriedades que ensejam determinações ao Executivo para que dê maior atenção às questões, de forma que não mais ocorram.

As questões relativas às divergências nos dados fornecidos ao AUDESP precisam ser corrigidas de imediato, especialmente a fim de que não haja prejuízos ao sistema de controle externo.

A Administração deve também realizar levantamento geral dos bens móveis e imóveis, em atendimento aos ditames da Lei nº 4320/64, bem como divulgar na página eletrônica todos os dados exigidos pela legislação de regência.

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



Ressalte-se que o setor de dívida ativa, bem como a tributação, a tesouraria, os bens de consumo e permanentes são daqueles mais vulneráveis à perda e extravio, motivos pelos quais a Administração deve ficar atenta, constituindo sistemas de controle apropriados, sendo imperioso que implemente um efetivo sistema de controle interno, a par das orientações traçadas junto ao Comunicado SDG nº 32/12², com responsável ocupante de cargo efetivo, com a elaboração de relatórios de forma periódica.

Sobre as despesas com publicidade, a fiscalização constatou empenhos após a data de 7 de julho, desatendendo ao art. 73, VI, “b” da Lei nº 9.504, de 1997 (R\$ 2.370,00)

Além disso, os gastos liquidados de publicidade superaram a média despendida nos 3 (três) últimos exercícios financeiros (2009 a 2011), em desatendimento ao art. 73, VII da Lei Eleitoral.

Entretanto, considero que não há elementos que indiquem ter a Prefeitura Municipal desbordado dos fins perseguidos pela Lei Eleitoral.

Primeiro, porque a finalidade contida na norma em comento induz à vedação de atos que possam beneficiar diretamente a imagem da Autoridade, com vistas ao pleito eleitoral³.

Depois, porque, em contraponto, em face dos princípios constitucionais da publicidade e da continuidade do serviço público, mais ainda, pela

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

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

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

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

Nesse contexto, tal normatização atentará, dentre outros aspectos, para as funções constitucionais e legais atribuídas ao controle interno:

- 1- Avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados.
- 2- Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.
- 3- Comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados.
- 4- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município.
- 5- Apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.
- 6- Em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal.
- 7- Atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados.

De se registrar, ainda, que a adequada instituição do correspondente órgão de controle interno é medida que será verificada por ocasião da fiscalização levada a efeito pelo Tribunal de Contas, com repercussão no exame das contas anuais.

³ **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:

(...)

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

(...)

VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.



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



posterior edição da Lei de Responsabilidade Fiscal – impondo a publicação de uma série de demonstrativos, e pela própria necessidade de controle social, a Administração também está obrigada à divulgação de seus atos, inclusive, como condição de sua própria validade.

A divulgação desse material é, evidentemente, neutra à promoção pessoal, mas essencial ao cumprimento do princípio da legalidade.

Portanto, há de ser feita nítida distinção entre a publicidade obrigatória (demonstrativos fiscais, extratos de contratos, editais de licitação, comunicados oficiais e etc.), daqueles que puramente procuram promover, direta ou indiretamente, a Administração/Autoridade.

No caso, o quadro elaborado pela fiscalização não se encarregou de distinguir a espécie dos gastos, de modo que não há como condená-los.

Nesse sentido, foi a decisão desta E. 1ª Câmara em Sessão de 10/06/2014, nos autos do TC-1855/026/12 – Prefeitura Municipal de Bálamo, sob a relatoria do e. Conselheiro Renato Martins Costa e do TC-1954/026/12 – Prefeitura Municipal de Paulo de Faria, sob minha relatoria.

Além disso, os cálculos de fls.100 indicam ter havido classificação equivocada na contabilização de despesas com publicidade em exercícios anteriores⁴, razão pela qual reitero à Administração a necessidade de maior rigor na contabilização das despesas da espécie, para que seja possível aferir com segurança a realização de gastos dentro da média apurada nos três últimos exercícios financeiros ao término do mandato.

Quanto ao setor de pessoal, a fiscalização anotou a ausência de atribuições para os cargos em comissão, impossibilitando a aferição de sua compatibilização às características exigidas pela Constituição Federal, sobretudo para o exercício de funções de chefia, assessoramento e direção.

É preciso ressaltar que a regra para ingresso no serviço público é o certame, processo pelo qual a Administração escolhe os mais aptos ao desenvolvimento dos serviços, mediante a aprovação em concurso de provas ou provas e títulos.

Sendo assim, as atividades técnicas e burocráticas devem ser, necessariamente, realizadas por servidores concursados, em cumprimento dos princípios que regem a Administração Pública (art. 37 da Constituição Federal) e, ainda, em favor da profissionalização do funcionalismo.

⁴ Média dos gastos com publicidade nos três últimos exercícios foi de R\$ 49.535,00, portanto, superior ao gasto em 2012 no valor de R\$ 40.307,80, apurado às fls.42.



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



Desta forma, a investidura para cargos em comissão é a exceção constitucional, aceita para situações em que as atividades sejam transitórias e excedam à mera burocracia administrativa, porque detêm o elemento de confiança, razão pela qual a Prefeitura Municipal deve dispor e especificar quais serão as atividades desenvolvidas pelos servidores ocupantes de tais cargos.

No que se refere à vedação do Município de empenhar, no último mês do mandato, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento, destaco trecho do Fórum SDG nº 151, de 27/09/2013 promovido pela Secretaria-Diretoria Gera desta Corte junto aos demais setores técnicos e de fiscalização, entendendo que:

A Lei nº 4.320, de 1964, impede que, no último mês da gestão política, empenhe o Prefeito mais de um duodécimo da despesa prevista. É o que determina o § 1º do art. 59. Tem-se argumentado que tal regra foi abolida por preceito mais recente, o art. 42 da LRF, vez que este restringe a execução orçamentária dos dois últimos quadrimestres do mandato, o que alcança o último mês da gestão. De outra parte, o art. 42 da LRF baseia-se no contexto financeiro, no lastro monetário para gastos empenhados e liquidados entre maio e dezembro do último ano de gestão...”

Aliás, a Lei Complementar nº 101/00 reservou regras ainda mais rígidas do último ano de mandato, em comparação ao Estatuto Financeiro.

Além disso, nesse sentido, cito a decisão proferida pela 2ª Câmara desta Corte nos autos do TC-2048/026/12⁵, sob a relatoria do e. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo que tratou das contas de 2012 da Prefeitura Municipal de Embaúba:

“Apontou também a Fiscalização, em 31 de dezembro de 2012, situação de liquidez dos restos a pagar em relação à disponibilidade financeira da Prefeitura, pelo que restou observada a regra do artigo 42 da LRF.

Quanto à restrição contemplada no artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64, entendo-a abrangida pelo referido artigo 42, que, com idêntica preocupação, mas de forma mais ampla, impede a todos os titulares de Poder e órgão a falta de cobertura financeira para despesas incorridas nos dois últimos quadrimestres do mandato e não somente no último mês do mandato do Prefeito”.

Ainda quanto às questões relativas às restrições feitas pela Lei Eleitoral

⁵ Decisão exarada pela C. Segunda Câmara em sessão de 11/02/14, publicada no DOE de 18/03/14.



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



As matérias relativas ao pagamento de horas extras a servidores comissionados e às alterações remuneratórias apontadas no item E.2 Lei Eleitoral (nº 9.504, de 1997) / E.2.1 Alterações Salariais, por meio do qual em 1º de junho de 2012, a Prefeitura editou a Lei Complementar 20/2012, alterando a escala de vencimentos dos cargos de seu quadro de pessoal em índices que variaram de 5,84% a 127,51%, beneficiando ocupantes de cargos em comissão devem ser tratadas em autos apartados.

Além disso, tendo em vista a ausência de maiores esclarecimentos por parte da defesa, os apontamentos relativos à inauguração de escola municipal com diversas irregularidades na execução da obra devem ser examinados em autos próprios.

Nesse cenário, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Guareí, 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:

- proceda com maior rigor técnico na formulação e execução do plano orçamentário, cabendo advertências para que procure estabelecer superávit, a fim de manter o equilíbrio de seus demonstrativos;
- implemente e torne acessível à comunidade o Serviço de Informação ao Cidadão;
- regularize a emissão de relatórios periódicos de controle interno, por profissional pertencente ao quadro de pessoal, bem como as divergências entre os dados prestados ao Sistema AUDESP, nos prazos estipulados nas Instruções desta Corte;
- implemente e torne acessível à comunidade o Serviço de Informação ao Cidadão, em atendimento aos termos das Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal;
- elimine as falhas verificadas nos registros dos bens patrimoniais, promovendo o levantamento geral dos bens;
- Maior controle nos registros relativos à Dívida Ativa;
- Implemente registros sobre o consumo de combustíveis dos veículos da frota municipal;
- estabeleça especificamente as atribuições para os cargos em comissão, possibilitando a aferição de sua compatibilização com as características exigidas pela Constituição Federal;
- contabilize corretamente as despesas com publicidade e propaganda oficial, para que seja possível aferir com segurança se foi observada a realização de gastos dentro da média apurada nos três últimos exercícios financeiros ao término do mandato.



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



Determino a formação de autos apartados para exame das matérias relativas ao pagamento de horas extras a servidores comissionados e às alterações remuneratórias apontadas no item E.2 Lei Eleitoral (nº 9.504, de 1997) / E.2.1 Alterações Salariais.

Determino a formação de autos próprios dos apontamentos relativos à inauguração de escola municipal com diversas irregularidades na execução da obra.

Determino à fiscalização que certifique-se das correções noticiadas e da implementação das recomendações aqui exaradas.

O Expediente TC-24111/026/12 deverá subsidiar o processo apartado que será aberto para análise da matéria relativa às alterações remuneratórias nos vencimentos dos servidores municipais, eis que se refere à mesma questão.

É como voto.