



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



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 19.08.14

ITEM Nº 063

TC-001793/026/12

Prefeitura Municipal: Quintana.

Exercício: 2012.

Prefeito(s): Fernando Branco Nunes.

Advogado(s): Marcelo de Souza Pecchio.

Acompanha(m): TC-001793/126/12 e Expediente(s): TC-000508/004/12 e TC-020529/026/13.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-4 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-4 - DSF-II.

-Aplicação total no ensino:	32,21%	(mínimo 25%)
-Investimento no magistério:	61,74%	(mínimo 60%) -
-Total de despesas com Fundeb:	100,00%	
-Despesas com saúde:	19,80%	(mínimo 15%)
-Transferências à Câmara:	4,63%	(máximo 7%)
-Gastos com pessoal:	37,53%	(limite 54%)
-Remuneração dos agentes políticos:	relevada a diferença paga a título de anuênios a Secretários	
- Encargos sociais:	em ordem, a exceção dos depósitos fundiários a comissionado	
- Precatórios:	em ordem	
- Superávit da execução orçamentária:	0,82%	- R\$ 134.896,85
- Déficit financeiro	R\$ 217.830,50	
- Cumprimento do art. 42 da LRF:	em ordem	
- Pessoal últimos 180 dias:	em ordem	
- Despesas com publicidade:	relevado	

Em exame as contas anuais do exercício de 2012 da Prefeitura Municipal de QUINTANA cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Marília – UR/4.

No relatório de fls. 13/67, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

Subitem A.1 – Planejamento das políticas públicas: autorização na LOA para abertura de créditos adicionais suplementares em percentual superior à inflação do período; Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos não elaborados, desatendendo as Leis Federais nº 11.445/07 e nº 12.305/10, respectivamente.

Subitem A.1.1 – Fiscalização seletiva: planejamento das políticas públicas com a definição de metas físicas incompatíveis com a execução do objeto e apresentação de indicadores “alcançados” que não retratam o efetivamente realizado.

Subitem A.2 – A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal: descumprimento à Lei Federal nº 12.527/11, em face da não criação do Serviço de Informação ao Cidadão.

Subitem A.3 – Do controle interno: controle interno sem regulamentação e sem resultados eficientes, contrariando a legislação que trata da matéria.



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



Subitem B.1.1 – Resultado da execução orçamentária: peça contábil inconsistente, em razão da contabilização do cancelamento de restos a pagar como receita orçamentária.

Subitem B.1.1.1 – Alterações orçamentárias: alto percentual de alterações no período, desfigurando o planejamento inicial dos programas e ações governamentais; abertura de créditos adicionais sem a correspondente fonte de recurso; realização dos institutos previstos no artigo 167, VI, da Constituição Federal sem a edição de lei específica; .

Subitem B.1.2 – Resultados financeiro, econômico e saldo patrimonial: divergências entre os balanços da Prefeitura e aqueles emitidos pelo sistema Audesp; peças contábeis da Origem não refletem a real movimentação do período; ofensa às disposições da Lei Federal nº 4.320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal.

Subitem B.1.3 – Dívida de curto prazo: falta de liquidez imediata para fazer frente aos compromissos de curto prazo; cancelamento indevido de restos a pagar processados.

Subitem B.1.4 – Dívida de longo prazo: o valor apresentado no Balanço Patrimonial não corresponde ao total de débitos do Município.

Subitem B.1.5 – Fiscalização das receitas: contabilização dos recursos de multas de trânsito pelo valor líquido.

Subitem B.1.6 – Dívida ativa: falta de confiabilidade no montante de dívida ativa, em razão de divergências entre o saldo existente no setor de lançadoria e aquele apresentado nas peças contábeis; baixo percentual de recebimento, o que exige a intensificação de esforços na cobrança dos créditos.

Subitem B.2.1 – Análise dos limites e condições da LRF: desvio de finalidade na aplicação dos recursos de alienação de ativos.

Subitem B.3.2.4 – Repasse à Entidade do Terceiro Setor para execução de programas de saúde: contratação de agentes comunitários da saúde de forma terceirizada, em afronta à legislação federal; contratações de profissionais para execução de serviços na área da saúde contrariam a regra do concurso público; a Entidade não executa, por ela própria, as atividades da área da saúde para as quais houve a transferência de recursos.

Subitem B.3.3.1 – Multas de trânsito: contabilização da receita pelo valor líquido; não comprovação do recolhimento ao FUNSET.

Subitem B.4.1 – Regime de pagamento de precatórios: o balanço patrimonial não evidencia corretamente o total dos débitos judiciais.

Subitem B.5.1 – Encargos: recolhimentos de FGTS em favor dos cargos comissionados, em contrariedade à jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho; falta de atualização do débito relativo ao PASEP.

Subitem B.5.2 – Subsídios dos agentes políticos: pagamento de verba pessoal a secretários, contrariando disposição constitucional.

Subitem B.5.3.1 – Gasto com combustível: falta de um controle adequado que evidencie, por veículo, o total gasto com combustível.

Subitem B.5.3.2 – Despesas sem comprovação da pesquisa de preço e da prestação do serviço: inexistência de pesquisas de preços e de documentos para comprovação da liquidação do serviço.

Subitem B.5.3.3 – Despesas sob o regime de adiantamento: inexistência de parecer do controle interno e de relatórios das missões oficiais.

Subitem B.6.1 – Tesouraria: conciliações não transmitidas ao Sistema Audesp, em ofensa ao princípio



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



da eficiência e da transparência da gestão.

Subitem B.6.2 – Almoxarifado: fragilidade nos controles adotados pelo setor.

Subitem B.6.3 – Bens Patrimoniais: inadequada gestão dos bens patrimoniais, com ofensa aos artigos 94 e 95 da Lei Federal nº 4.320/64.

Subitem B.8 – Ordem cronológica de pagamentos: descumprimento à cronologia de desembolsos.

Subitem C.1 – Formalização das licitações, dispensas e inexigibilidades: erro no preenchimento da modalidade de licitação nos empenhos.

Subitem C.1.1 – Falhas de instrução: infringência a dispositivos da Lei Federal nº 8.666/93 e do CTN.

Subitem C.2.3 – Execução contratual: prorrogação de prazo sem comprovação da justificativa apresentada; execução de obra sem o atendimento das formalidades exigidas pelas legislações vigentes e pelo contrato; obra paralisada que poderá causar prejuízos à Administração.

Subitem C.2.3.1 – Gerenciamento da folha de pagamento: cláusula restritiva no edital da licitação, que pode ter causado a falta de interessados no certame.

Subitem D.1 – Análise do cumprimento das exigências legais: descumprimento ao artigo 48, *caput*, da LRF.

Subitem D.2 – Fidedignidade dos dados informados ao Sistema AudeSP: divergências entre os dados da Origem e aqueles transmitidos ao AudeSP.

Subitem D.3.2 – Cargos comissionados: inexistência de lei regulamentando as condições e percentuais de cargos comissionados a serem ocupados por servidores de carreira; atribuições de cargos comissionados voltadas a funções de servidores efetivos, em ofensa ao artigo 37, II, CF; inexistência de regulamentação das funções, prejudicando a análise das atribuições definidas pelo artigo 37, V, CF; desproporção entre cargos comissionados e efetivos; inversão da regra constitucional do concurso público.

Subitem D.3.3 - Pagamento de horas extras a cargos comissionados: pagamentos contrários à natureza do cargo e à Jurisprudência desta Corte.

Subitem D.3.4 – Designação para cargos públicos: designação para cargos efetivos que contrariam o mandamento constitucional do ingresso por concurso público.

Subitem D.3.5 – Acúmulo de cargo/função pública: acumulação ilegal de 03 cargos/funções, em mácula ao artigo 37, XVI, da Constituição Federal.

Subitem D.3.6 – Prestação de serviços de plantões médicos: serviços típicos e não eventuais prestados por terceiros, contrariando o artigo 37, II, da Constituição Federal e o princípio constitucional da impessoalidade.

Subitem D.3.7 – Prestação de serviços de limpeza: terceirização de profissionais para serviços contínuos e essenciais, em desatendimento ao artigo 37, II, da Constituição Federal e o princípio da impessoalidade.

Subitem D.5 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal: entrega extemporânea de documentos/dados ao Sistema AudeSP; desatendimento de recomendações desta Casa.

Subitem E.1.1 – Dois últimos quadrimestres – cobertura monetária para despesas empenhadas e liquidadas: descumprimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



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



Subitem E.2.1 – Alterações salariais: descumprimento ao artigo 73, VIII, da Lei Eleitoral.

Subitem E.2.2 – Despesas com publicidade e propaganda oficial: descumprimento ao artigo 73, VII, da Lei Eleitoral.

Subitem E.3 – Vedação da Lei nº 4.320, de 1964: montante empenhado em dezembro/12 superou um duodécimo da despesa prevista no orçamento, desatendendo o artigo 59, § 1º, da Lei Federal nº 4.320/64.

Realço o anotado pela inspeção de que o Executivo cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), uma vez que os investimentos corresponderam a 32,21% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

Ainda segundo a inspeção, também houve a integralidade de investimentos com as verbas do FUNDEB, dos quais foram destinados 61,74% na valorização dos profissionais do Magistério.

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS		
RECEITAS	11.650.919,91	
(+/-) Ajustes da Fiscalização		
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	11.650.919,91	
FUNDEB - RECEITAS		
Retenções	2.153.487,78	
Transferências recebidas	1.964.134,12	
Receitas de aplicações financeiras	4.505,15	
(+/-) Ajustes da Fiscalização		
Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.	1.968.639,27	
FUNDEB - DESPESAS		
Despesas com Magistério	1.215.487,65	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização (60%)		
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)	1.215.487,65	61,74%
Demais Despesas	755.478,88	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização (40%)		
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)	755.478,88	38,38%
Total aplicado no FUNDEB	1.970.966,53	100,12%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		
Educação Básica (exceto FUNDEB)	1.599.397,38	
(+) FUNDEB retido	2.153.487,78	
(—) Ganhos de aplicações financeiras		
(—) FUNDEB retido e não aplicado no retorno		
Aplicação efetuada até 31.12. 2012	3.752.885,16	32,21%
(+) FUNDEB: retenção de até 5%: Aplic. no 1º trim. de 2013		
(—) Restos a Pagar não pagos até 31.01. 2013		
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios		
Aplicação final na Educação Básica	3.752.885,16	32,21%
PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO		
Receita Prevista Realizada	12.296.900,00	
Despesa Fixada Atualizada	4.578.750,00	
Índice Apurado	37,23%	



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



Os investimentos na saúde também superaram ao mínimo constitucional, alcançando 19,80% do valor da receita e transferências de impostos.

SAÚDE		Valores (R\$)
Receitas de impostos		11.650.919,91
Ajustes da Fiscalização		
Total das Receitas		11.650.919,91

Total das Despesas empenhadas com Recursos Próprios	2.306.301,01
Ajustes da Fiscalização	
(-) Restos a Pagar Liquidados não pagos até 31.01.2013	
Valor e percentual aplicado em ações e serviços da Saúde	2.306.301,01 19,80%

Planejamento Atualizado da Saúde	
Receita Prevista Atualizada	12.296.900,00
Despesa Fixada Atualizada	2.531.500,00
Índice Apurado	20,59%

O quadro elaborado pela inspeção indica que a arrecadação da receita foi superior à sua previsão, apresentando excesso de R\$ 949.896,93, equivalente a 6,13%.

De outro lado, observa-se que ocorreu o aumento substancial do valor fixado inicialmente para as despesas; contudo, sua execução foi em valor inferior ao ingresso de recursos, gerando um superávit da execução orçamentária de R\$ 134.896,85.

Ou seja, o volume de despesas contratadas foi inferior às receitas do período, em montante que resultou em superávit de 0,82%.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	16.319.400,00	16.228.995,60	-0,55%	98,66%
Receitas de Capital	1.450.000,00	2.631.014,62	81,45%	15,99%
Deduções da Receita	(2.269.400,00)	(2.153.487,78)	-5,11%	
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
Subtotal das Receitas	15.500.000,00	16.706.522,44		
Outros Ajustes		(256.625,51)		
Total das Receitas	15.500.000,00	16.449.896,93		100,00%
Excesso de Arrecadação		949.896,93	6,13%	5,77%

Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	12.974.230,00	12.541.717,96	-3,33%	76,87%
Despesas de Capital	5.736.470,00	3.258.323,63	-43,20%	19,97%
Reserva de Contingência	34.000,00	-		
Despesas Intraorçamentárias	-	-		
Repasse de duodécimos à CM	568.000,00	568.000,00		
(-) Devolução de duodécimos	-	53.041,51		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	-		
Subtotal das Despesas	19.312.700,00	16.315.000,08		
Outros Ajustes		-		
Total das Despesas	19.312.700,00	16.315.000,08		100,00%
Economia Orçamentária		2.997.699,92	-15,52%	18,37%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	134.896,85		0,82%

Observa-se que esse resultado foi decorrente do ajuste da fiscalização, pelo lançamento de restos a pagar processados no valor de R\$ 256.625,51, que teriam sido cancelados indevidamente.



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



Também foi indicado que a Municipalidade vinha de superávits de execução orçamentária nos últimos exercícios.

2011	Superávit de	0,06%
2010	Superávit de	0,03%
2009	Superávit de	7,16%

A abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e transposições de recursos, no montante de R\$ 4.462.550,00, correspondeu a 23,11% da despesa prevista.

A inspeção formulou quadro indicando que o Município incorreu em déficit financeiro de R\$ 217.830,50.

Resultados	2011	2012	%
Financeiro	609.352,86	(217.830,50)	-135,75%
Econômico	812.314,75	1.512.409,10	86,19%
Patrimonial	3.280.757,03	4.793.166,13	46,10%

A inspeção registrou a falta de liquidez do Município frente aos compromissos de curto prazo.

Exigível	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo Para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar processados	1.028.673,06	123.814,75	678.118,57	474.369,24
Restos a Pagar não processados	-	270.869,29	-	270.869,29
Depósitos	-	211.616,22	204.512,33	7.103,89
Consignações	9.109,00	1.148.327,26	1.112.658,55	44.777,71
Outros	-	13.207.114,90	13.207.114,90	-
Total	1.037.782,06	14.961.742,42	15.202.404,35	797.120,13
Inclusões da Fiscalização	-	15.612,79	-	
Exclusões da Fiscalização	-	-	-	
Total Ajustado	1.037.782,06	14.977.355,21	15.202.404,35	812.732,92
Índice de Liquidez Imediata				0,69

A inspeção registrou que a Municipalidade não deu atendimento ao art. 42 da LRF, uma vez que – consoante metodologia utilizada no cálculo do tema, porque lançado o ajuste referente ao valor do cancelamento de restos a pagar processados, não havia disponibilidade de caixa no período vedado.



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



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

Ilíquidez 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

Ilíquidez em 31.12

2012
895.261,67
618.964,42
327.467,02
(51.169,77)
512.417,70
474.369,24
163.090,44
(125.041,98)

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve um aumento de 7,39% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2011	RCL de 2012	Crescimento
13.043.720,34	14.008.235,97	7,39

Ao contrário, às despesas com pessoal cresceram em ritmo mais acentuado, uma vez que sofreram um aumento nominal equivalente a 16,01%.

Sendo assim, considerando a metodologia estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, houve redução dos gastos com pessoal em relação à receita corrente, fixando-se em 37,53% e, portanto, abaixo do teto permitido (54%).

Período	dez/11	abr/12	ago/12	dez/12
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	4.532.179,36	4.794.494,59	4.947.880,14	5.257.914,18
(+) Inclusões da Fiscalização - B				
(-) Exclusões da Fiscalização - C				
Gastos Ajustados - D		4.794.494,59	4.947.880,14	5.257.914,18
RCL - E *	13.043.720,34	13.517.265,24	13.935.680,39	14.264.861,48
(+) Inclusões da Fiscalização - F				
(-) Exclusões da Fiscalização - G				256.625,51
RCL Ajustada - H		13.517.265,24	13.935.680,39	14.008.235,97
% Gasto = A / E	34,75%	35,47%	35,51%	36,86%
% Gasto Ajustado = D / H		35,47%	35,51%	37,53%

O quadro elaborado pela inspeção indicou que não houve movimentação relevante no número de servidores ao final do período.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Efetivos	347	348	179	183	168	165
Em comissão	85	99	77	79	8	20
Total	432	447	256	262	176	185
Temporários	2011		2012		Em 31/12 de 2012	
Nº de contratados	-		-		-	

Contudo, chama a atenção o fato de que o total de servidores comissionados (79) representou 30% da força de trabalho da Prefeitura.



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



Ainda no pessoal, a inspeção registrou que o aumento de gastos nos últimos 180 dias de mandato não teve relação com atos de gestão expedidos a partir de 05.07.12.

Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	4.895.567,99	13.858.850,32	35,3245%	35,3245%
07	4.897.517,76	13.874.266,35	35,2993%	
08	4.947.880,14	13.935.680,39	35,5051%	
09	4.997.372,71	14.056.974,04	35,5508%	
10	5.043.342,20	14.061.954,75	35,8652%	
11	5.076.620,75	14.182.548,53	35,7948%	
12	5.257.914,18	14.008.235,97	37,5344%	
Aumento de despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				2,21%

Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 1927/08; e, considerando que não houve revisão geral anual no período, a inspeção registrou que não ocorreram pagamentos indevidos.

No entanto, foram destacados pagamentos a título de anuênio recebido pelos Secretários de Meio Ambiente, Promoção Social e Administrativo, respectivamente nos valores de R\$ 448,00 (jan/dez), R\$ 512,00 (novembro e 13º salário) e R\$ 112,00 (jan/março).

O recolhimento dos encargos sociais se mostrou formalmente em ordem, a exceção do apontamento a respeito do recolhimento de FGTS aos comissionados.

Ainda relevante no trabalho da fiscalização, foi destacado que as despesas com publicidade superaram a média apurada nos últimos três exercícios.

Publicidade em ano eleitoral				
Exercício de:	2009	2010	2011	2012
Despesas	39.361,99	48.220,45	44.703,89	60.234,78
Média apurada entre três exercícios anteriores				44.095,44
Parâmetro para comparação despesas de 2012				44.095,44
Despesas do exercício foram superiores ao parâmetro adotado em:				16.139,34

ins
peç
ão atestou que a transferência de recursos financeiros à Câmara obedeceu ao limite imposto pela Constituição Federal, situando-se em 4,63% da receita tributária do exercício anterior.

Valor utilizado pela Câmara (repasse menos devolução)	514.958,49
Despesas com inativos	-
Subtotal	514.958,49
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2011 11.126.648,82
Percentual resultante	4,63%



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



Segundo indicado pela fiscalização, a Origem empenhou mais do que um duodécimo da despesas prevista no orçamento, contrariando o art. 59, § 1º, da Lei 4320/64.

A inspeção registrou o Município pagou/depositou valor pertinente ao saldo da dívida com precatórios exigida no período.

Opção de pagamento anual:	13	Anos Restantes
Saldo anterior de precatórios:	813.265,60	
Saldo atual de precatórios:	957.996,27	
Valor devido referente à opção anual:	73.692,02	
Valor depositado nas contas vinculadas:	74.000,00	
Saldo a pagar:	883.996,26	

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1 TC-1793/126/12 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Também acompanharam as contas os seguintes Expedientes:

TC-20529/026/13	Tribunal Regional do Trabalho – 15ª Região – encaminha cópia de Acórdão proferido em face de lide trabalhista.
TC-508/004/12	João Carlos Vieira dos Santos – encaminha informações a respeito de possíveis irregularidades praticadas no âmbito da Municipalidade.

Procedeu-se a notificação do Responsável pelos demonstrativos – Sr. Fernando Branco Nunes – Prefeito Municipal e Responsável pelas contas sob exame, através do DOE de 10.10.13 (fl.75).

Após ser concedida a solicitação para a dilação de prazo (D.O.E de 14.11.13), o Interessado apresentou suas justificativas (fls. 82/111 e documentos que acompanham).

Em síntese, defendeu que não há legislação firmando os limites para suplementação orçamentária; também, que o Município celebrou convênio visando a execução do Plano Municipal de Saneamento; que há destinação adequada aos resíduos sólidos; e, que foi regulamentada norma a respeito do acesso à informação.

Disse que regulamentou o sistema de controle interno.

Alegou que a contabilização dos restos a pagar cancelados é feita apenas de forma escritural, nos termos da Lei 4320/64.

Considerou que houve uma evolução no tratamento da dívida de curto prazo.

Explicou que o recolhimento do FUNSET ocorre diretamente pelo Estado, disso não havendo formalização contábil.



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



No que diz respeito à dívida ativa, avaliou que as divergências encontradas nas informações da lançadoria e contabilidade decorrem de uma série de fatores, procedendo ao longo do tempo uma busca ao seu aperfeiçoamento.

Defendeu a regularidade do convênio firmado com a Associação Centro Social da Comunidade Quintanense para o desenvolvimento de atividades complementares na área de saúde, especialmente do Programa de Saúde da Família.

Afirmou que, com a retirada do mundo jurídico da Súmula 29 do TRT, a qual amparava o recolhimento do FGTS em favor dos comissionados, foi determinada a sua suspensão.

Disse que está adotando providências quanto ao pagamento de anuênios aos Secretários.

Alegou que todos os veículos possuem ficha individual de controle.

Explicou pontualmente sobre as despesas impugnadas pela fiscalização; e, que já providenciou a regularização daquelas pelo regime de adiantamentos.

Defendeu a regularidade das licitações e contratos, explicando que houve um aumento no índice pluviométrico em dezembro/12.

Disse que encaminhou à Câmara Municipal o Projeto de Lei que trata da reorganização do quadro de cargos comissionados; também, que deverá sanar o pagamento de horas extras aos servidores em comissão; e, que a designação de servidores está consolidada no tempo; defendendo ainda, as demais situações expostas sobre o setor de pessoal.

Quanto ao cumprimento do art. 42 da LRF, lembrou que o Prefeito foi reeleito para o mandato seguinte, de tal sorte que o exercício de 2012 não foi o seu último ano à frente da Prefeitura.

E, apresentando novo quadro, indagou que a posição em 30.04.12 demonstrava uma liquidez negativa de R\$ 3.824,27, em em 31.12.12 passou a ser positiva em R\$ 89.930,06.

Asseverou que os gastos com publicidade e propaganda ocorreram em atendimento à legislação vigente.

Finalmente, sobre o apontamento a respeito do excesso no empenho de dezembro, alega que a ocorrência se anula totalmente com o fato de que houve superávit orçamentário no período.

Ademais, que o Estatuto Financeiro foi editado em 1964, época em que os mandatos se encerravam no primeiro trimestre, e não em dezembro como é



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



atualmente – onde havia a preocupação que não se deixasse dívidas ao novo mandatário.

Em seguida, a matéria seguiu à avaliação da Assessoria Técnica.

No que se refere aos aspectos orçamentário-financeiros, o setor especializado de ATJ avaliou que não havia óbices para a emissão de parecer favorável às contas.

Aqui, em ênfase ao cumprimento do art. 42 da LRF, a ATJ avaliou que assiste razão à Origem, demonstrando que o cancelamento de restos a pagar de 2008, no valor de R\$ 163.090,44, era devido e não deveria incorporar o cálculo para atendimento daquele dispositivo legal (fls. 434/436).

Os demais aspectos que encerram as contas, notadamente no que tange às questões de cunho jurídico, também foram avaliados pela ATJ, sendo expressa opinião pela emissão de parecer favorável, sob recomendações e sem prejuízo de abertura de apartados para tratar situações relativas a licitações e contratos (fls. 437/452).

A i. Chefia de ATJ acompanhou seus predecessores, opinando pela emissão de parecer favorável aos demonstrativos (fl. 453).

O d. MPC, ao contrário, avaliando o contexto das contas sob exame, considerou pela emissão de parecer desfavorável, tendo em vista a ausência de confiabilidade dos registros contábeis apontados nos itens pertinentes ao “Resultado da Execução Orçamentária”, “Resultado Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial”, “Dívida de Longo Prazo”, “Fiscalização de Receitas”, “Dívida Ativa”, “Regime de Pagamento de Precatórios” e “Tesouraria”, sem prejuízo da abertura de autos apartados para se apurar pagamentos indevidos de anuênios (fls. 454/466).

Juntou-se procuração outorgada pelo Município em favor do i. advogado Marcelo de Souza Pecchio (fl. 467).

É o relatório.

GCCCM/25



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



GCCCM

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 19.08.14 – ITEM 063

Processo: TC-1793/026/12

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE QUINTANA

Responsável: Fernando Branco Nunes – Prefeito Municipal à época

Período: 01.01 a 31.12.12

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2012

Autoridade: Fernando Branco Nunes – atual Prefeito Municipal

Procurador: Marcelo de Souza Pecchio – OAB/SP 103.011

(Expedientes que acompanham: TC-1793/126/12, TC-20529/026/13, 508/004/12)

-Aplicação total no ensino:	32,21%	(mínimo 25%)
-Investimento no magistério:	61,74%	(mínimo 60%) -
-Total de despesas com Fundeb:	100,00%	
-Despesas com saúde:	19,80%	(mínimo 15%)
-Transferências à Câmara:	4,63%	(máximo 7%)
-Gastos com pessoal:	37,53%	(limite 54%)
-Remuneração dos agentes políticos:	relevada a diferença paga a título de anuênios a Secretários	
- Encargos sociais:	em ordem, a exceção dos depósitos fundiários a comissionado	
- Precatórios:	em ordem	
- Superávit da execução orçamentária:	0,82%	- R\$ 134.896,85
- Déficit financeiro	R\$ 217.830,50	
- Cumprimento do art. 42 da LRF:	em ordem	
- Pessoal últimos 180 dias:	em ordem	
- Despesas com publicidade:	relevado	

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

I - 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 32,21% das receitas da arrecadação e transferências de impostos.

Há de se observar que o Município procedeu investimentos com a totalidade das verbas recebidas do FUNDEB; bem como, destinando 61,74% na valorização do magistério, de tal sorte cumprindo as determinações contidas no art. 60, XII, do ADCT da CF/88 e art. 21 da Lei 11.494/07.



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



Observa-se que foi superado o mínimo de aplicação de recursos na saúde, com investimentos de 19,80% 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.

Os gastos com pessoal atingiram 37,53% e, portanto, abaixo do limite estabelecido pela Lei Fiscal.

A inspeção considerou regular o índice de despesas com pessoal apurado nos últimos 180 dias de mandato, uma vez que o aumento verificado não esteve relacionado com atos de gestão praticados no período demarcado.

Com relação à remuneração dos agentes políticos não foram feitos apontamentos negativos, a exceção do pagamento de anuênios a 03 Secretários.

Sobre o tema, há de ser firmado que a sua remuneração deveria obedecer o parâmetro constitucional, qual seja, fixado por meio de subsídios, pagos em parcela única, de tal sorte que não caberia a incorporação da verba impugnada.

Contudo, a despeito dos valores envolvidos – de pequena monta – e das notícias ofertadas pela Municipalidade de que está adotando providências à correção da matéria, avalio que a questão possa ser relevada nas presentes contas, mediante determinação para que a Prefeitura abstenha-se de pagamentos dessa natureza, bem como, adotando providências visando o ressarcimento do que foi pago indevidamente no período.

O tema deverá ser revisto pela fiscalização em próxima inspeção ao Município.

Foi constatada a regularidade formal no recolhimento dos encargos sociais, a exceção dos depósitos fundiários em favor dos comissionados, situação que a Prefeitura já se comprometeu a corrigir.

Devo deixar consignado que, sendo a nomeação de servidores em comissão de caráter precário e, portanto, podendo ser desligados a qualquer momento e sem qualquer motivação, não há o que se falar nos depósitos à conta do FGTS – e menos ainda em indenizações, uma vez que o benefício de natureza trabalhista serve aos trabalhadores em geral como forma de obstar a sua despedida arbitrária, o que é incabível no caso sob análise.

Nesse sentido:

VOTO Nº 20502
APELAÇÃO CÍVEL Nº 0008865-33.2013.8.26.0462
COMARCA: POÁ
APELANTE: ELISEU PEREIRA DOS SANTOS



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



APELADA: PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA HIDROMINERAL DE POÁ

JUÍZA DE 1º GRAU: DRA. CRISTINA INOKUTI SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. Cargo em comissão. Posterior exoneração. Pretensão ao recebimento do saldo de salário e FGTS. Inadmissibilidade. Em se tratando de funcionário nomeado para exercer cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, e vinculado ao regime estatutário, é inadmissível a discussão acerca do alegado direito às verbas pretendidas. Precedentes. Improcedência da ação mantida. **Recurso não provido.**

Suficientes os valores pagos/depositados a título da dívida com precatórios.

O resultado da execução orçamentária se mostrou equilibrado, na medida em que o houve superávit de 0,82% e, do mesmo modo, o déficit financeiro não se mostrou acentuado – R\$ 217.830,50, porque bastante inferior a 01 mês de arrecadação (RCL – R\$ 14.008.236,07 : 12 meses = R\$ 1.167.352,99).

Quanto à análise sobre o cumprimento do preceito fiscal contido no art. 42 da LRF, a exemplo da Assessoria Técnica, também considero que não houve irregularidade.

Aqui, observa-se do quadro formulado pela inspeção, que houve inserção de R\$ 163.090,44, correspondente a “restos a pagar” processados de 2008, cancelados ao final do exercício de 2012 – provocando o apontamento inicial.

Contudo, à evidência, essa despesa não foi contraída no período vedado¹; certo, ainda, que a sua anulação se deu por motivos não impugnados pela fiscalização – por ter decorrido o prazo prescricional, por ser objeto de parcelamento ou por ser objeto de questionamento judicial (fls. 80/83 do Anexo); e, de tal sorte, entendo que não podem ser considerados para análise dos compromissos que estão a comprimir o caixa do Município – especialmente na análise do preceito fiscal em apreço.

Logo, extraindo-se dito valor do quadro elaborado pela fiscalização, têm-se que havia disponibilidade ao final do período e, portanto, não há o que se falar em descumprimento do art. 42 da LRF.

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

Ilíquidez 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
895.261,67
618.964,42
327.467,02
(51.169,77)
512.417,70
474.369,24
38.048,46

¹ LRF

“Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício”.



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



Concluo, portanto, que não houve descumprimento do art. 42 da LRF, consoante existência de disponibilidades financeiras suficientes à quitação das despesas contraídas no período marcado (últimos dois quadrimestres/12).

Sobre as despesas com publicidade, considero que não há elementos que indiquem ter desbordado dos fins perseguidos pela Lei Eleitoral².

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 eleitoral.

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

Ademais, não obstante a necessidade de ser atualizados os valores dos exercícios mais distantes, vê-se que a diferença apontada sobre a média apurada (R\$ 16.139,34) não é de grande monta, podendo ser relevada.

Nesse sentido, pondero pelo afastamento do apontado pela fiscalização.

Ainda nesse grupo, também considero relevada a questão pertinente ao empenhamento das despesas, em dezembro, em valor superior ao duodécimo do exercício.

No caso, a própria arrecadação superior às expectativas lançadas no orçamento já seria suficiente para rever o planejamento de custeio e investimentos do período, consoante entendimento que se extrai da Lei Fiscal

² **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



Aliás, a Lei Complementar nº 101/00 reservou regras ainda mais rígidas ao último ano de mandato, em comparação ao Estatuto Financeiro – notadamente quanto ao acompanhamento bimestral da receita e contingenciamento de despesas pela restrição à emissão de empenhos.

E, considerando o equilíbrio fiscal do período – por conta do superávit da execução orçamentária, como é o caso, não seria racional exigir da Administração o contingenciamento de despesas necessárias ao seu funcionamento.

Além disso, é natural que ao final do exercício a Municipalidade incorra em outras despesas, a exemplo do 13º salário, benefício trabalhista de ordem constitucional, o qual firmou-se aos servidores públicos após o advento do próprio Estatuto Financeiro.

Ademais, observo que a matéria já foi objeto de análise junto ao E. Tribunal de Justiça do Estado, sendo relevada, pela ausência de intenção de causar prejuízos ao Erário.

VOTO Nº 8.980

APELAÇÃO COM REVISÃO Nº 9180115-48.2009.8.26.0000 - MONGAGUA

APTE: ARTUR PARADA PRÓCIDA

APDA: PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEARIA DE MONGAGUA

CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO - AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANO - ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES - AUSÊNCIA DE RECURSOS DISPONÍVEIS - EMPENHO - **DESRESPEITO AO DUODÉCIMO** - IRREGULARIDADES E ILEGALIDADES - DEMONSTRAÇÃO - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PREJUÍZO AO ERÁRIO - INEXISTÊNCIA - IMPOSSIBILIDADE DE INDENIZAÇÃO DE DANO PRESUMIDO - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - DOLO OU MÁ-FÉ -NECESSIDADE - INEXISTÊNCIA.

1. Prefeito Municipal pode ser réu de ação de improbidade administrativa proposta em primeira instância. Precedentes do Colendo STF e deste Tribunal.

2. A abertura de créditos suplementares depende de recursos disponíveis e exposição justificativa (art. 43 da Lei nº 4.320/64).

Créditos abertos quando a previsão era de queda da arrecadação. Ilegalidade.

3. Empenho no último mês do mandato que superou o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente. Ofensa ao art. 59, § 1º da Lei.

4. Da ilegalidade ou irregularidade em si não decorre a improbidade. Para caracterização do ato de improbidade administrativa exige-se a presença do elemento subjetivo na conduta do agente público. Inadmissível a responsabilidade objetiva em face do atual sistema jurídico brasileiro, principalmente considerando a gravidade das sanções contidas na Lei de Improbidade Administrativa.

5. A má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção /do administrador.

6. É indispensável a presença de dolo ou má-fé na conduta do agente público quando da prática do ato ímprobo, especialmente nas hipóteses do art. 11 da Lei nº 8.429/92, de ampla abrangência por tutelar os princípios constitucionais da administração pública. A modalidade culposa somente se admite no ato de improbidade administrativa relacionado à lesão ao erário (art. 10), não se aplicando aos demais tipos (arts. 9º e 11).

7. O propósito da Lei de Improbidade Administrativa é coibir atos praticados com manifesta intenção lesiva à Administração Pública e não apenas atos que, embora ilegais ou irregulares, tenham sido praticados por administradores inábeis sem a comprovação de má-fé.

8. Para caracterização da improbidade do art. 10 da Lei nº 8.429/92 necessária a demonstração de efetivo prejuízo material ao erário, pois inadmissível a condenação ao ressarcimento de dano hipotético ou presumido. Inexistência de lesão, perda ou desfalque patrimonial. Condenação por improbidade administrativa. Inadmissibilidade. Sentença reformada. Improcedência da pretensão inicial. Recurso provido.

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 6.008 (população rural 510), com discriminação dos jovens na faixa etária entre 0 e 14 anos em 1.402 indivíduos – ou seja, daqueles em idade escolar junto ao ensino infantil e fundamental.



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



E, junto ao arquivo eletrônico SIAPNET, observa-se que o número de alunos em sua rede – somados aos matriculados na rede Estadual e particular/filantrópica – nos níveis infantil e fundamental foi inferior a 1.110 elementos.

Assim, consoante informações alimentadas pela Origem, a despeito de eventuais inconsistências, há sugestão de que haja um déficit de vagas nas escolas públicas.

Sendo assim, o tema deve ser refletido na formulação de políticas públicas permanentes, necessárias à contínua perseguição à melhoria na qualidade do ensino e pleno atendimento à população; e, bem assim, na 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 obrigatória³.

Na saúde, setor que também guarda proteção constitucional, segundo consta no sítio eletrônico da Fundação Seade⁴, 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)	16,39	9,17	11,48
Taxa de mortalidade na infância (por mil nascidos vivos)	27,03	18,08	13,35
Nascimentos de baixo peso (menos de 2,5kg - %)	14,86	9,44	9,26
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,732		0,783
Renda per capita (em reais correntes)	512,96	596,10	853,75
Taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais (%)	9,46	8,13	4,33

Dessas informações, chamam a atenção as taxas de mortalidade infantil e na infância – relacionadas aos nascimentos de baixo peso, sugerindo, sem prejuízo de estudos mais detalhados das causas que ensejaram esses índices, que a Administração deva proceder com maior cuidado no atendimento direto à população, através da ampliação da rede de saúde.

³ 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.

⁴ <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>



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



Mais, que os índices divulgados quanto à renda per capita e à taxa de analfabetismo sugerem a necessidade de ampliação e/ou criação de políticas públicas voltadas à melhoria das condições de vida da comunidade, pela alocação de recursos orçamentários visando resultados efetivos.

Enfim, a Origem deverá ater-se aos indicadores sociais a fim de 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 indica 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, 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.

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

No caso concreto, houve um excesso de arrecadação de 6,13% - R\$ 949.896,93, o que possibilitou a abertura de créditos adicionais sem maior controle, uma vez que não passaram pelas discussões ordinárias junto ao Poder Legislativo, com a participação popular, na fase própria de elaboração e aprovação do plano orçamentário.

Aliás, a inspeção registrou que a suplementação orçamentária alcançou 23.11% e, desse modo, traduzindo grande distorção da peça inicial.

Contudo, também, há de ser considerado que as despesas do período foram inferiores às receitas arrecadadas, em superávit da execução orçamentária de 0,82% - R\$ 134.896,85.

Aliás, também já havia experimentados superávits de execução orçamentária nos exercícios anteriores (2009 a 2011).

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



Contudo, como já foi relatado, a fiscalização indicou quadro estabelecendo que esse resultado não foi suficiente a reverter o saldo financeiro negativo; aliás, também foi registrado que não havia disponibilidade financeira suficiente ao pagamento da dívida de curto prazo.

Portanto, a Administração deve envidar esforços no sentido de produzir superávits primário e nominal, mantendo o equilíbrio fiscal, seja pelo aumento da sua RCL ou pela redução de despesas – sem afetar as necessidades de custeio e investimentos.

E, desse modo, há de ser feitas recomendações para que a Origem proceda com maior rigor técnico na formulação e execução do plano orçamentário.

Devo lembrar 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.

Aqui, de modo geral, faço lembrar as orientações traçadas por esta E.Corte sobre o tema, consubstanciados no Comunicado SDG nº 29/10⁶.

Ainda no campo do planejamento das políticas públicas, a Origem deverá implantar o Plano de Saneamento Básico e o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

A Origem deverá possibilitar maior participação popular na Administração, na medida em que cumpra o princípio da transparência fiscal, pela divulgação das peças junto ao seu sítio eletrônico.

É imprescindível que a Administração proceda amplo levantamento nos registros contábeis, a fim de eliminar eventuais inconsistências – se

⁶ **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



ainda existentes, de tal sorte que as peças reflitam a realidade do Órgão; e, no mesmo sentido, espelhando as informações transmitidas ao Sistema AUDESP.

Devo alertar que o setor de tributação e dívida ativa são daqueles, a rigor, mais frágeis ao extravio de receitas, motivo pelo qual deverá contar com maior controle.

Além disso, observa-se do quadro elaborado pela fiscalização, que do montante de R\$ 868.935,25 inscrito em dívida ativa, procedeu-se o recebimento de tão somente R\$ 15.412,29; e, sendo assim, a Municipalidade deve se esforçar pelo recebimento dos créditos inscritos em dívida ativa, sob pena de influência no desequilíbrio fiscal e, bem assim, de estímulo à inadimplência.

A Origem deverá manter controles contábil e financeiro distintos para a gestão das receitas de capital oriundas da alienação de ativos, a fim de facilitar a análise sobre sua aplicação e o cumprimento do mandamento fiscal inerente⁷.

Considerando que os combustíveis destinados à frota pertencem ao grupo de bens mais suscetíveis à perda – pela falta de utilização racional ou por extravio, é necessário que a Administração proceda amplo controle sobre o seu uso.

Do exposto no relatório de inspeção, cabem recomendações para que a Origem obedeça às formalidades estabelecidas às despesas realizadas pelo regime de adiantamento, que são exatamente aquelas que não podem ser feitas pelo regime normal e, nesse sentido, necessitam de maior acuidade.

Lembro que os procedimentos dessa natureza compreendem a entrega de numerário a servidor – que não se confunde com a Autoridade, para utilização em despesa própria – intimamente ligada ao interesse público, sob prazo definido e com prestação de contas, que deverá ser avaliada por servidor/órgão distinto.

Sendo assim, também não pode servir o procedimento de despesas pelo regime de adiantamentos como mecanismo de fuga de certame licitatório, disso devendo ser observado o princípio fiscal do planejamento.

A Administração deverá ficar atenta à legislação que rege a matéria e, de forma subsidiária, às orientações traçadas no Comunicado SDG nº 19/10⁸.

⁷ **LC 101/00**

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

⁸ **COMUNICADO SDG Nº 19/2010 – DOE 08 e 17.06.10.**

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

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



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



A Origem necessita proceder as correções necessárias junto ao setor de tesouraria – impondo a realização de conciliações periódicas, através de servidor/setor distinto da unidade; e, bem assim, manter rígido controle sobre o material em trânsito e o estocado, além dos bens de natureza permanente.

A Municipalidade deverá atender a ordem cronológica de pagamentos, sob pena de obrigar-se à sua motivação e publicidade.

A Origem deverá cumprir os termos da legislação convergente às licitações e contratos, bem como a jurisprudência desta E.Corte sobre a matéria, a fim de que não seja restringida a competitividade natural que se espera dos certames.

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 32/12⁹.

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

Quanto ao setor de pessoal, considero que seja a área de maior necessidade de ajustes na Prefeitura.

Primeiro há de ser lembrado que os cargos em comissão representaram 30% do quadro de servidores da Municipalidade; e, além disso, não obstante a atribuição de pagamento por horas extras, não havia norma regulamentando as condições e percentuais desses cargos, conquanto as suas atribuições – de natureza técnica, estavam voltadas para funções desempenhadas por servidores efetivos.

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

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

⁹ **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



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

Aliás, não é a nomenclatura que define o estado do cargo, mas a sua essência. Logo, a distribuição de cargos de “Assessor”, através de diversos níveis (fl.51), já indica que refogem a regra constitucional que rege a matéria.

Ademais, os cargos em comissão – exatamente por serem afetos ao comando e à assessoria, guardam uma complexidade própria, pela qual os conhecimentos exigidos do indivíduo nomeado devam superar à média dos demais cargos ordinários.

Vale dizer, portanto, que não é admissível a nomeação direta de servidores, sob o manto da designação para cargos em comissão, quando estejam claramente ausentes os pressupostos de autorização constitucional.

Também não é cabível o pagamento de horas extras a comissionados, uma vez que pela natureza do cargo, que detém a confiança direta do Mandatário, o coloca à disposição da Administração, mesmo fora do horário normal de trabalho.

Nesse sentido já julgou o E. TJESP:

VOTO Nº:20364

COMARCA: CAMPINAS

APELAÇÃO COM REVISÃO N. 0009608-53.2010.8.26.0428

APTE.: JOSLEY CRISTIAN MAGATTI

APDA.: PREFEITURA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

JUIZ DE 1º GRAU: JOÃO JOSÉ CUSTÓDIO DA SILVEIRA

SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. PAULÍNIA. Nomeação para cargo de provimento comissionado. Pretensão ao pagamento de horas extraordinárias. Inadmissibilidade. Cargo exercido por comissionado, sujeito a regime de dedicação exclusiva e integral. Improcedência da ação mantida. Recurso não provido.

Aliás, devido à importância e a complexidade que guardam na Administração, a jurisprudência do E. TJESP vem apontando no sentido de que o preenchimento de ditos cargos deve ser realizado sob a exigência de instrução de nível superior dos interessados.

Voto nº 30.530

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

nº 0176535-27.2013.8.26.0000

COMARCA SÃO PAULO

Requerente (s): PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA

Requerido(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BOCAINA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –

Legislação do Município de Bocaina que dispõe sobre a criação de cargos em comissão do quadro de servidores públicos municipais e da nova estrutura da prefeitura municipal.– Funções descritas que não exigem nível superior para seus ocupantes – Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos – Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual – Ação procedente.



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



Voto nº 27.195

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

nº 0107464-69.2012.8.26.0000

COMARCA - SÃO PAULO

Requerente (s): PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA

Requerido(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO E PREFEITO MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** - Legislações do Município que Alvares Machado que estabelece a organização administrativa, cria, extingue empregos públicos e dá outras providências - Funções descritas que não exigem nível superior para seus ocupantes - Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos - Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual — Ação procedente.*

Voto nº 27.141

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

nº 0130719-90.2011.8.26.0000

COMARCA - SÃO PAULO

Requerente (s): PROCURADOR GERAL DO ESTADO

Requerido(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TIETÊ E PREFEITURA MUNICIPAL DE TIETÊ

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** - Legislações do Município que Tietê, que dispõe sobre a criação de cargos de provimento em comissão - Funções que não exigem nível superior para seus ocupantes — Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos — Inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos, que afasta a complexidade das funções - Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual — Ação procedente.*

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

A Municipalidade também deverá rever a situação dos servidores, regularizando eventual acúmulo irregular de funções/cargos, se ainda existente.

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

- Repasse a entidade do terceiro setor para execução de programas de saúde;
- Prestação de serviços de plantões médicos;
- Prestação de serviços de limpeza

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

- Abstenha-se do pagamento de qualquer verba, a qualquer título, à exceção do subsídio em parcela única, a título de remuneração dos Agentes Políticos;
- Abstenha-se de recolher os depósitos fundiários em favor dos servidores comissionados;
- 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;



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



- 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;
- Constitua superávits primários e nominais, tendentes à redução do estoque da dívida de curto e longo prazo; e, mantenha equilíbrio entre receitas e despesas;
- Implante os Planos de Saneamento Básico e Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- Atenda aos princípios da participação popular e transparência fiscal;
- Corrija eventuais inconsistências, se ainda existentes, junto aos seus registros em geral;
- Proceda o controle sobre sua dívida ativa, bem como, sobre sua efetiva cobrança;
- Proceda o controle contábil e financeiro das receitas oriundas da alienação de ativos;
- Atente para o controle dos gastos com combustíveis;
- Cumpra com rigor o rito estabelecido para as despesas pelo regime de adiantamentos;
- Mantenha rígido controle sobre os setores da tesouraria, almoxarifado e bens;
- Atente à legislação convergente às licitações e contratos;
- Cumpra a ordem cronológica de pagamentos;
- Implante um sistema de controle interno eficaz;
- Cumpra as Instruções e recomendações desta E.Corte; e,
- Corrija as situações destacadas no setor de pessoal.

Determino à atual Administração que proceda a abertura de procedimento visando recuperar os valores pagos a título de anuênios aos Secretários Municipais.

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

Determino o envio de cópia desta decisão (relatório e voto) ao Ministério Público, tendo em vista as situações destacadas quanto aos cargos comissionados.

Arquive-se o Expediente TC-20529/026/13.

Determino que os autos TC-508/004/12 retornem à fiscalização, a fim de acompanhamento da matéria e lançamento de informações nos próximos laudos de inspeção.

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

GCCCM/25