



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



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 19.08.14

ITEM Nº 064

TC-002027/026/12

Prefeitura Municipal: Vargem Grande do Sul.

Exercício: 2012.

Prefeito(s): Amarildo Duzi Moraes.

Advogado(s): Cristiane Caldarelli e Marcus Vinicius Ibanez Borges.

Acompanha(m): TC-002027/126/12 e Expediente(s): TC-012358/026/13, TC-013366/026/13, TC-043030/026/13, TC-024553/026/14 e TC-024555/026/14.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-19 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-19 - DSF-II.

-Aplicação total no ensino:	25,44%	(mínimo 25%) – cálculo de ATJ
-Investimento no magistério:	62,04%	(mínimo 60%) - cálculo de ATJ
-Total de despesas com Fundeb:	99,69%	- cálculo de ATJ – com saldo financeiro para os restos a pagar
-Despesas com saúde:	26,91%	(mínimo 15%)
-Transferências à Câmara:	1,79%	(máximo 7%)
-Gastos com pessoal:	47,65%	(limite 54%)
-Remuneração dos agentes políticos:	regular	
- Encargos sociais:	regular	
- Precatórios:	regular	
- Déficit da execução orçamentária:	4,67%	- R\$ 3.038.941,48
- Superávit financeiro	R\$ 486.487,61	
- Cumprimento do art. 42 da LRF:	regular	
- Pessoal últimos 180 dias:	regular	
- Despesas com publicidade:	relevado	

Em exame as contas anuais do exercício de 2012 da Prefeitura Municipal de VARGEM GRANDE DO SUL cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Mogi Guaçu – UR/19.

No relatório de fls. 37/68, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Autorização da LOA para créditos suplementares em percentual superior a 20%;
- Inexistência de Plano de Saneamento Básico bem como do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- Atendimento parcial quanto à acessibilidade em prédios públicos;
- Inexistência de Plano de Mobilidade Urbana.

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

- Inexistência do Serviço de Informação ao Cidadão;
- Ausência de divulgação, em página eletrônica, dos repasses ao terceiro setor e também das ações governamentais;



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



B.1.1- RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

- Divergências entre os dados fornecidos no DVP, Balanço Financeiro e Balanço Patrimonial inseridos no AUDESP e aqueles verificados na Origem em possível desobediência aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal n. 4.320/64), tal qual o Comunicado SDG n.º 34, de 2009;
- Déficit de 4,67% (R\$ 3.038.941,48), não amparado por superávit registrado no Balanço Patrimonial de 2011;
- Abertura de créditos adicionais acima do percentual de 40,00% da despesa prevista (final) indicando insuficiente planejamento orçamentário;
- Emissão de notificações de alerta sobre o descompasso entre receitas e despesas.

B.1.2- RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL:

- Divergências entre os dados fornecidos no AUDESP e aqueles verificados na Origem, impossibilitando a mensuração dos resultados;

B.1.6 - DÍVIDA ATIVA

- Divergências substanciais entre os valores apresentados pelo setor responsável com aqueles disponibilizados pela contabilidade municipal;

B.3.1- ENSINO:

- se considerado o ajuste da fiscalização, a Prefeitura aplicou no desenvolvimento da educação básica somente o percentual de 24,02% descumprindo, portanto, o disposto no artigo 212 da Constituição;
- glosa no valor de R\$ 330.996,82 na aplicação de recursos do FUNDEB, reduzindo o percentual de investimento para 96,47%, desatendendo, portanto, o artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494, de 2007.

B.3.2 - SAÚDE

- glosas no importe de R\$ 360.500,45;

B.8 - ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- descumprimento;

C.2.3 - EXECUÇÃO CONTRATUAL

- obra paralisada;
- material em deterioração;
- devido a falta de manutenção, o local oferece riscos por conter valas, pontas de ferro, estacas de madeira;
- ausência de punição à contratada;

D.1 - ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- não publicação do parecer prévio desta Casa de Contas;

D.2 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- como demonstrado no itens B.1.1- Resultado da Execução Orçamentária e B.1.2- Resultado Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial foram constatadas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no Sistema AUDESP, em possível desobediência aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal n. 4.320/64), tal qual o Comunicado SDG n.º 34, de 2009.

D.4 - DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

- TC-13366/026/13 – Expediente – ausência de pagamentos por parte da fiscalizada, decorrentes do Termo de Parceria – Programa “Pró-Santa Casa”, firmado com a Secretaria de Estado da Saúde e demais municípios.



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



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

- durante todo o exercício a fiscalizada foi alertada por não entrega ou entrega intempestiva de documentos;
- descumprimento das recomendações deste E. Tribunal;

E.2.2 -DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL

- realização de empenhos com publicidade posteriores a 07 julho, em desatendimento à legislação eleitoral;

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

- empenho superior a um duodécimo da despesa prevista no orçamento, no último mês de mandato.

Realço o anotado *inicialmente* pela inspeção de que o Executivo deixou de cumprir a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), uma vez que os investimentos teriam correspondido a 24,02% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

Ainda segundo a inspeção, também não houve integralidade de investimentos com as verbas do FUNDEB – limitados a 96,47%, dos quais foram destinados 60,74% na valorização dos profissionais do Magistério.

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS			
RECEITAS		44.280.609,40	
(+/-) Ajustes da Fiscalização		-	
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.		44.280.609,40	
FUNDEB - RECEITAS			
Retenções		6.877.302,18	
Transferências recebidas		9.885.438,12	
Receitas de aplicações financeiras		39.948,42	
(+/-) Ajustes da Fiscalização		-	
Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.		9.925.386,54	
FUNDEB - DESPESAS			
Despesas com Magistério		6.159.926,13	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização (60%)		(130.875,09)	
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)		6.029.051,04	60,74%
Demais Despesas		3.745.608,11	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização (40%)		(200.121,73)	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)		3.545.486,38	35,72%
Total aplicado no FUNDEB		9.574.537,42	96,47%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO			
Educação Básica (exceto FUNDEB)		4.284.373,05	
(+) FUNDEB retido		6.877.302,18	
(—) Ganhos de aplicações financeiras		28.679,14	
(—) FUNDEB retido e não aplicado no retorno		-	
Aplicação efetuada até 31.12. 2012		11.132.996,09	25,14%
(+) FUNDEB: retenção de até 5%: [] Aplic. no 1º trim. de 2013		-	
(—) Restos a Pagar não pagos até 31.01. 2013		156.550,91	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios		(342.242,06)	
Aplicação final na Educação Básica		10.634.203,12	24,02%
PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO			
Receita Prevista Realizada		46.027.100,00	
Despesa Fixada Atualizada		12.997.985,32	
Índice Apurado		28,24%	



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



Inclusões	Recursos Próprios	FUNDEB 60%	FUNDEB 40%
Total das inclusões	-	-	-
Cancelamento de Restos a Pagar da Educação			
Pessoal em desvio de função (salário/encargos)			
Despesas com Ensino Médio			
Despesas com Ensino Superior			
Despesas não amparadas pelo art. 70 da LDB	137.542,75		8.839,25
Restos a Pagar não quitados até 31.01.13	156.550,91		
Outras	204.699,31	128.698,41	191.282,48
Total das exclusões	498.792,97	128.698,41	200.121,73
Total dos ajustes [Inclusões (-) Exclusões]	(498.792,97)	(128.698,41)	(200.121,73)
Informações adicionais			
RP quitados entre 01.02.2013 e a fiscalização	70.031,36		
Saldo de RP não quitados até a fiscalização	86.519,55		

Os investimentos na saúde também superaram ao mínimo constitucional, alcançando 26,91% do valor da receita e transferências de impostos.

SAÚDE	Valores (R\$)
Receitas de impostos	44.280.609,40
Ajustes da Fiscalização	-
Total das Receitas	44.280.609,40

Total das Despesas empenhadas com Recursos Próprios	12.473.663,36	
Ajustes da Fiscalização	211.711,64	
(-) Restos a Pagar Liquidados não pagos até 31.01.2013	346.790,77	
Valor e percentual aplicado em ações e serviços da Saúde	11.915.160,95	26,91%

Planejamento Atualizado da Saúde	
Receita Prevista Atualizada	46.027.100,00
Despesa Fixada Atualizada	13.106.812,72
Índice Apurado	28,48%

O quadro elaborado pela inspeção indica que a arrecadação da receita foi bastante superior à sua previsão, motivando o excesso de R\$ 5.815.181,03, equivalente a 9,82%.

De outro lado, observa-se que ocorreu o aumento substancial do valor fixado inicialmente para as despesas, as quais foram executadas em valor superior ao ingresso de recursos, gerando um déficit da execução orçamentária de R\$ 3.038.941,48.

Ou seja, o volume de despesas contratadas superou as receitas do período, em montante que resultou em déficit de 4,67%%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	64.555.600,00	63.564.609,08	-1,54%	97,75%
Receitas de Capital	2.075.000,00	8.337.874,12	301,83%	12,82%
Deduções da Receita	(7.420.600,00)	(6.877.302,18)	-7,32%	-10,58%
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
Subtotal das Receitas	59.210.000,00	65.025.181,02		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Receitas	59.210.000,00	65.025.181,02		100,00%
Excesso de Arrecadação		5.815.181,02	9,82%	8,94%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	50.103.552,80	47.154.514,15	-5,89%	69,28%
Despesas de Capital	21.642.900,68	16.586.363,28	-23,36%	24,37%
Reserva de Contingência	-	-		
Despesas Intraorçamentárias	3.628.213,00	3.513.993,38		
Repasse de duodécimos à CM	1.200.000,00	1.200.000,00		
(-) Devolução de duodécimos	-	471.253,09		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	80.504,78		
Subtotal das Despesas	76.574.666,48	68.064.122,50		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Despesas	76.574.666,48	68.064.122,50		100,00%
Economia Orçamentária		8.510.543,98	-11,11%	12,50%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(3.038.941,48)		4,67%

A fiscalização apurou inconsistências no cotejo de informações registradas junto ao Sistema AUDESP e aquelas mantidas pela Municipalidade, no que se refere à indicação dos créditos adicionais; contudo, registrou que o orçamento inicial foi alterado em nível superior a 40% da despesa prevista.

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

2011	Déficit de	6,74%
2010	Déficit de	6,58%
2009	Superávit de	1,99%

A inspeção anotou, em que pesem as diferenças constantes nas informações prestadas em relação às constantes no Sistema AUDESP, que o déficit da execução orçamentária não estava devidamente amparado pelo superávit financeiro do ano anterior, dele já abatida a sobra monetária do Fundo de Previdência próprio.

Resultados	2011	2012	%
Financeiro	2.408.589,39	486.487,61	-79,80%
Econômico	4.517.293,60	8.208.788,74	81,72%
Patrimonial	43.783.756,10	51.977.544,84	18,71%

Contudo, a inspeção registrou a existência de liquidez do Município frente aos compromissos de curto prazo.



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



Exigível	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo Para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar processados	980.846,77	4.246.748,11	3.479.441,64	1.748.153,24
Restos a Pagar não processados	8.660.731,38	26.032.866,68	27.613.358,54	7.080.239,52
Depósitos	244.852,11	9.728.862,61	9.066.457,98	907.256,74
Consignações	-	-	-	-
Outros	117.173,35	63.390.529,81	63.390.529,81	117.173,35
Total	10.003.603,61	103.399.007,21	103.549.787,97	9.852.822,85
Inclusões da Fiscalização	-	-	-	
Exclusões da Fiscalização	131.725,44	-	-	
Total Ajustado	9.871.878,17	103.399.007,21	103.549.787,97	9.721.097,41
Índice de Liquidez Imediata				104,90

A inspeção registrou que a Municipalidade deu atendimento ao art. 42 da LRF, uma vez que – consoante metodologia utilizada no cálculo do tema, havia disponibilidade de caixa no período vedado.

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:

Disponibilidades de Caixa em 30.04

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04

Empenhos liquidados a pagar em 30.04

Liquidez em 30.04

Disponibilidades de Caixa em 31.12

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12

Cancelamentos de empenhos liquidados

Cancelamentos de Restos a Pagar Processados

Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo

Liquidez em 31.12

2012
16.808.056,05
331.274,58
2.992.956,64
13.483.824,83
10.344.433,10
1.755.036,65
40.633,83
8.548.762,62

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve um aumento de 12,14% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2011	RCL de 2012	Crescimento
55.194.153,96	61.899.774,82	12,14%

Ao contrário, às despesas com pessoal cresceram em ritmo menos acentuado, uma vez que sofreram um aumento nominal equivalente a 6,14%.

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 47,65% e, portanto, abaixo do teto permitido (54%).



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



Período	dez/11	abr/12	ago/12	dez/12
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	27.786.402,71	28.003.893,69	28.271.913,34	29.492.599,24
(+) Inclusões da Fiscalização - B				-
(-) Exclusões da Fiscalização - C				-
Gastos Ajustados - D		28.003.893,69	28.271.913,34	29.492.599,24
RCL - E	55.194.153,96	57.486.895,11	58.969.482,73	61.899.774,82
(+) Inclusões da Fiscalização - F				
(-) Exclusões da Fiscalização - G				
RCL Ajustada - H		57.486.895,11	58.969.482,73	61.899.774,82
% Gasto = A / E	50,34%	48,71%	47,94%	47,65%
% Gasto Ajustado = D / H		48,71%	47,94%	47,65%

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	1.310	1314	837	824	473	490
Em comissão	148	148	74	75	74	73
Total	1458	1462	911	899	547	563
Temporários	2011		2012		Em 31/12 de 2012	
Nº de contratados	152		136		72	

Aliás, há de se observar que o número de servidores em comissão (75) representava 8,34% do quadro; e, no mesmo sentido, os contratados por prazo determinado (136) foram em número equivalente a 15,12% do efetivo (899).

Ainda no pessoal, a inspeção registrou que não houve a ocorrência de aumento de gastos nos últimos 180 dias de mandato.

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:				2012
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	27.980.758,03	58.680.312,07	47,6834%	47,6834%
07	28.154.980,64	59.231.003,75	47,5342%	
08	28.271.913,34	58.969.482,73	47,9433%	
09	28.528.604,87	59.728.747,11	47,7636%	
10	28.874.784,38	60.644.683,11	47,6131%	
11	29.030.197,94	61.195.013,22	47,4388%	
12	29.492.599,24	61.899.774,82	47,6457%	
Diminuição das despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				0,04%

Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 2.803/08; e, avaliada a revisão geral anual no período, a inspeção registrou que não ocorreram pagamentos indevidos.

O recolhimento dos encargos sociais se mostrou formalmente em ordem.



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



Ainda sobre o tema, foi destacado que a Origem mantém o Fundo de Previdência e Benefícios dos Servidores Públicos do Município de Vargem Grande do Sul – FUPREBEN, cujas contas estão abrigadas no TC-432/010/12.

Ainda relevante no trabalho da fiscalização, foi destacado que, a partir de 07 de julho, a Municipalidade empenhou gastos de publicidade legal no valor de R\$ 11.073,07; contudo, que as despesas da espécie não superaram a média apurada nos últimos três exercícios.

Publicidade em ano eleitoral				
Exercício de:	2009	2010	2011	2012
Despesas	90.530,78	90.957,30	120.030,08	72.175,41
Média apurada entre três exercícios anteriores				100.506,05
Parâmetro para comparação despesas de 2012				100.506,05
Despesas do exercício não superaram o parâmetro adotado				

insp
eçã
o
atestou que a transferência de recursos financeiros à Câmara obedeceu ao limite imposto pela Constituição Federal, situando-se em 1,79% da receita tributária do exercício anterior.

Valor utilizado pela Câmara (repasse menos devolução)		728.746,91
Despesas com inativos		-
Subtotal		728.746,91
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2011	40.766.580,63
Percentual resultante		1,79%

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

A inspeção registrou que o Município pagou valor a título de precatórios abrangendo o Mapa Orçamentário e os requisitórios de baixa monta.

PRECATÓRIOS				
Precatórios não pagos de	2009	a	2011	-
Mapas encaminhados em	2011	para pagamento em	2012	317.305,45
Saldo total de precatórios				317.305,45
Pagamentos dos débitos de	2009	a	2011	-
Pagamento do mapa encaminhado em	2011	feito em	2012	317.305,45
Saldo de precatórios para o exercício seguinte				-
REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA				
Requisitórios de baixa monta incidentes e pagos em				2012
				81.774,85

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1 TC-2027/126/12 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Também acompanharam as contas os seguintes Expedientes:



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



TC-43030/026/13	Câmara Municipal de Vargem Grande do Sul – comunica possíveis irregularidades no âmbito da Municipalidade
TC-13366/026/13	Santa Casa de Misericórdia “Dona Carolina Malheiros” – comunica falta de repasse de valores de convênio
TC-12358/026/13	E. Tribunal de Contas da União – encaminha cópia de decisão proferida, em razão de protocolado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, sobre eventuais irregularidades ocorridas no Município, no tocante ao contrato firmado para implantação da Estação de Tratamento de Esgoto.

Acompanham ainda os presentes os Expedientes TC-24553/026/14 e TC-24555/026/14.

Procedeu-se a notificação do Responsável pelos demonstrativos – Sr. Amarildo Duzi Moraes – Prefeito à época do exercício sob exame, bem como do atual Prefeito Municipal Sr. Celso Itaroti Cancelieri Cerva, através do DOE de 07.11.13 (fl.71).

Após solicitações, foi concedida a dilação de prazo em três oportunidades (DD.OO.EE de 11.01.14, 14.02.14 e 26.02.14); e, em seguida, apresentadas as justificativas por parte do Responsável pelas contas (fls. 119/137 e documentos que acompanham).

Em síntese de sua defesa, disse que todas as suplementações orçamentárias foram realizadas através de lei, por necessidade de atendimento à população, norteando novas políticas de investimentos e criações de programas de interesse público; quanto aos Planos reclamados pela fiscalização, que encontram-se em fase de estudos e elaboração.

Disse que o déficit orçamentário teve cobertura pelo superávit financeiro do exercício anterior; explicando as divergências detectadas pela fiscalização.

Explicou as inconsistências indicadas na dívida ativa.

Sobre o ensino, requereu o reconhecimento dos valores pagos à conta de restos a pagar de 2011; explicou a situação dos servidores que dão atendimento a alunos portadores de necessidades especiais; que foram alocados trabalhadores, aqui incluída uma nutricionista, exclusivamente à disposição do setor educacional; e, ademais, realçou a existência de disponibilidade de caixa para fazer frente aos restos a pagar do FUNDEB.

Afirmou que a quebra da ordem cronológica se deu para em razão do pagamento de despesas essenciais.

Disse que o atraso na execução de obra se deu em virtude das chuvas que assolaram o Município, embora não tenha sido questionado nenhum pagamento efetuado por indevido ou inexecução injustificada.



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



Admitiu ter enfrentado problemas de natureza técnica na transmissão de informações ao Sistema AUDESP.

Quanto à publicidade, disse que esteve afeta às campanhas de educação e saúde – divulgação do número dos telefones 160 (ambulância do PPA) e 192 do SAMU; que o empenho referente à aquisição de material gráfico para informe publicitário junto ao Setor da Educação foi de R\$ 1.360,00 – cancelado em 29.12.12.

E, por fim, tendo em vista o cumprimento dos compromissos de curto prazo e justificativas do déficit, avaliou que os apontamentos da fiscalização – incluindo o excesso de empenho no último mês devem ser relevados.

A matéria foi avaliada pela Assessoria Técnica e, no tocante aos cálculos do ensino, foi observada a intenção da Origem de ver incluídas as despesas inscritas em restos a pagar de 2011, pagas após 31.01.12 (R\$ 435.523,38); certo, ainda, que no relatório de fiscalização do exercício de 2011 foram excluídas despesas com recursos próprios em restos a pagar, não pagos até 31.01.12, na importância de R\$ 548.886,63.

Da avaliação dos documentos, a ATJ observou que, nessa situação, foram pagos R\$ 424.854,39, pertinentes a restos a pagar de 2011, quitados entre 01.02 e 28.12.12, motivando sua proposta de retorno ao câmpulo da educação.

Mais ainda, anotou que o Defendente comprovou através de documentos próprios, que as servidoras elencadas são lotadas no Dpto. de Educação e cedidas a uma escola de educação especial; disso, também considerou pertinente o retorno da glosa de R\$ 128.698,41 das despesas com profissionais do magistério/60%.

Ainda sobre as exclusões, pelos documentos juntados, considerou apta a contratação de trabalhadores temporários (pedreiros, oficiais de pedreiros, ajudantes de pedreiro e mestre de obra) com o fim específico de exercer funções junto ao Dpto. de Educação, também motivando proposta de reintegração nos cálculos do FUNDEB/40% - R\$ 131.880,13, bem como no ensino geral – R\$ 45.745,49.

Igualmente comprovado, segundo orientação da ATJ, que os servidores ocupantes de cargos de vigias, fonoaudiólogo, motoristas, nutricionista, técnico de informações estiveram exclusivamente à disposição da educação; logo, foi opinado pelo retorno de R\$ 153.959,53 ao ensino geral e R\$ 59.402,35 ao FUNDEB/40%.

Dito isso, feito novo quadro do ensino, a Assessoria Técnica, pelo setor de cálculos, estabeleceu que houve aplicação de 25,44% no ensino geral; e, ainda, que foi arrecadado R\$ 9.925.386,54 junto ao FUNDEB (100%), desse montante sendo investidos R\$ 6.157.749,45 no magistério (Fundeb/60% - 62,04%), bem como R\$ 3.736.768,86 nas demais despesas (Fundeb/40% - 37,65), totalizando R\$ 9.894.518,31, equivalente a 99,69% do Fundo (fls. 140/143).



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



Ainda na ATJ, pelos aspectos orçamentários e financeiros, foi registrado que não havia óbices contábeis para emissão de parecer favorável às contas (fls. 144/145).

As demais questões suscitadas nos autos também foram objeto de avaliação pela Assessoria Técnica, com opinião – compartilhada por sua i. Chefia, de emissão de parecer favorável aos demonstrativos (fls. 146/153).

O d. MPC posicionou-se pela emissão de parecer desfavorável diante das gravidades anunciadas – utilização créditos adicionais de maneira acentuada e em índices elevados; aplicação de, após os devidos ajustes da fiscalização, 24,02% no ensino; falta de utilização da integralidade dos recursos do FUNDEB; e, empenho superior a um duodécimo da despesa em dezembro (fls. 154/157).

O Interessado solicitou vista dos autos, sendo deferida após a instrução da matéria, mediante acompanhamento; extraíram-se cópias dos autos (fls. 158/161).

Nessa fase os autos retornaram à manifestação da inspeção, considerando as análises sobre os investimentos no ensino, consoante a existência de restos a pagar no FUNDEB, os quais não teriam sido quitados até a data limite do período diferido; e, também porque é importante para emissão de juízo, além dos argumentos de que a Origem possuía saldo financeiro suficiente ao seu pagamento, o fato de que houve mudança na Gestão ao final do exercício examinado.

Sendo assim, a fiscalização procedeu a juntada de documentos e anotou que os restos a pagar do FUNDEB, ao final do exercício eram de R\$ 163.088,55, conquanto o saldo disponível em conta-corrente na Caixa Econômica Federal em 31.12.12, vinculada ao Fundo, era de R\$ 233.147,83.

Nesse sentido, a inspeção registrou que o saldo financeiro era suficiente à quitação das despesas inscritas em restos a pagar do FUNDEB (fls. 165/173).

Encaminhados ao d. MPC, o Órgão Ministerial pronunciou-se no sentido de que, em manifestação precedente já havia pugnado pela emissão de parecer desfavorável/ e, como a documentação colacionada aos autos não trouxe nenhuma inovação capaz de sanar as ilegalidades apontadas, ratificou seu posicionamento anterior (fl. 176).

Registro a situação dos últimos demonstrativos analisados nesta Corte:

TC-1438/026/11	2011	Favorável	E. Segunda Câmara - DOE 21.03.13
TC-2966/026/10	2010	Favorável	E. Segunda Câmara - DOE 15.09.12
TC-568/026/09	2009	Favorável	E. Primeira Câmara - DOE 09.07.11

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 064

Processo: TC-2027/026/12

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE VARGEM GRANDE DO SUL

Responsável: Amarildo Duzi Moraes – Prefeito Municipal à época

Período: 01.01 a 31.12.12

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2012

Autoridade: Celso Itaroti Cancelieri Cerva – atual Prefeito Municipal

Procuradores: Cristiane Caldarelli – OAB/SP 169.275, Marcus Vinicius Ibanez Borges – OAB/SP 214.215

(Expedientes que acompanham: TC-2027/126/12, TC-12358/026/13, TC-13366/026/13, TC-43030/026/13, TC-24553/026/14 e TC-24555/026/14)

-Aplicação total no ensino:	25,44%	(mínimo 25%) – cálculo de ATJ
-Investimento no magistério:	62,04%	(mínimo 60%) - cálculo de ATJ
-Total de despesas com Fundeb:	99,69%	- cálculo de ATJ – com saldo financeiro para os restos a pagar
-Despesas com saúde:	26,91%	(mínimo 15%)
-Transferências à Câmara:	1,79%	(máximo 7%)
-Gastos com pessoal:	47,65%	(limite 54%)
-Remuneração dos agentes políticos:	regular	
- Encargos sociais:	regular	
- Precatórios:	regular	
- Déficit da execução orçamentária:	4,67%	- R\$ 3.038.941,48
- Superávit financeiro	R\$ 486.487,61	
- Cumprimento do art. 42 da LRF:	regular	
- Pessoal últimos 180 dias:	regular	
- Despesas com publicidade:	relevado	

Verifica-se que a Administração de VARGEM GRANDE DO SUL 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 25,44% das receitas da arrecadação e transferências de impostos.

Acolho os cálculos elaborados pela Assessoria Técnica, considerando a jurisprudência favorável da Corte no sentido de aceitação dos restos a



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



pagar não aproveitados ao ano de sua inscrição – porque pagos após a data de 31 de janeiro do exercício seguinte.

Ademais, a documentação avaliada convenceu o setor de que os servidores destacados laboraram em favor do setor educacional, motivando a reincorporação dos gastos ao câmputo dos investimentos no ensino.

Quanto ao FUNDEB, primeiro há de se observar que o Município – mediante avaliação e novo cálculo da ATJ, procedeu investimentos na valorização do magistério em importância equivalente a 62,04% dos recursos desse Fundo, de tal sorte cumprindo a determinação contida no art. 60, XII, do ADCT da CF/88.

No que toca à integralidade de investimentos com verbas do FUNDEB, nos termos do quadro revisto pela ATJ, observa-se que a Municipalidade aplicou 99,69% do total da verba recebida.

Devo frisar que o Município é daqueles beneficiados com a transferência maior do que a própria arrecadação dos tributos que formam o Fundo, uma vez que, enquanto foram retidos R\$ 6.877.302,18, obteve transferência de valores que chegaram a R\$ 9.885.438,12, além de outros R\$ 39.948,42 decorrentes de receitas de aplicações financeiras (totalizando R\$ 9.925.386,54).

Assim, pela sistemática constitucional estabelecida, é possível perceber que os recursos vinculados ao ensino geral estão ligados à capacidade arrecadatória de cada ente federativo, ao passo que aqueles vinculados ao FUNDEB têm a ver com a população estudantil concentrada no Município, de modo que se procura, por meio desse instrumento, igualar as condições de aprendizado em nível nacional.

Destarte, a verba destinada à construção do FUNDEB possui objetivos específicos e complexos – constituindo-se em ferramenta apta ao grande esforço nacional para o desenvolvimento uniforme da educação.

Portanto, ensino geral (art. 212) e FUNDEB detém a mesma importância constitucional; e, desse modo, maior cuidado deve ser dispensado pelo Administrador na gestão desses recursos, para que alcancem a sua finalidade.

Aqui, observa-se após os cálculos de ATJ, que a diferença não investida foi de R\$ 30.868,23 [R\$ 9.925.386,54 (recebido + aplicações) – R\$ 9.894.518,31 (investidos)] - a qual deveria ter sido empregada – mediante existência de saldo financeiro - até o final do primeiro trimestre do exercício seguinte à sua inscrição.

É o que preconiza o art. 21, § 2º, da Lei 11.494/97¹, consoante permissão para que até 5% da verba do FUNDEB possa ser investida até o final do primeiro trimestre do exercício seguinte ao seu recebimento.

¹ Lei 11.494/97

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no [art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#).



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



Ocorre, no entanto, conforme anotado pela fiscalização em nova instrução, que o Município mantinha junto às contas do FUNDEB – em 31.12.12, montante de R\$ 233.147,83, suficiente à cobertura dos valores inscritos em restos a pagar – R\$ 163.088,55.

Nesse sentido, penso que procurou ser cumpridos os termos do Comunicado SDG nº 07/09² e, considerando a mudança na Gestão local ao término do mandato em 31.12.12, é evidente que o encargo pela integralidade dos investimentos estava, agora, afeta ao novo Chefe do Executivo.

Desse modo, considero que não há como imputar responsabilidade ao Prefeito à época – Interessado nas presentes, pela falta de pagamento dos restos a pagar do FUNDEB ao tempo devido.

No mais, vê-se que foi superado o mínimo de aplicação de recursos na saúde, com investimentos de 26,91% 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 47,65% e, portanto, abaixo do limite estabelecido pela Lei Fiscal.

Do mesmo modo, a inspeção considerou regular o índice de despesas com pessoal apurado nos últimos 180 dias de mandato.

Com relação à remuneração dos agentes políticos não foram feitos apontamentos negativos.

Foi constatada a regularidade formal no recolhimento dos encargos sociais.

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

O resultado da execução orçamentária se mostrou equilibrado, na medida em que o déficit do período foi coberto pelo saldo financeiro existente.

§ 1º Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos [§§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal](#).
§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

² **COMUNICADO SDG 7/09**

O Tribunal de Contas do Estado comunica às Prefeituras Municipais que, ocorrendo a situação prevista no § 2º, do artigo 21, da Lei nº 11.494, de 2007, os recursos correspondentes deverão ser movimentados em conta bancária específica, com a seguinte denominação: Parcela Diferida do FUNDEB - § 2º, do artigo 21, da Lei nº 11.494, de 2007.

Serão objeto de glosa no cálculo requerido pelo artigo 212 da Constituição Federal os recursos que não forem movimentados, conforme a orientação aqui contida.



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



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 Eleitoral³.

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 eficazes 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, o valor gasto a tal título em 2012 (R\$ 72.175,41) foi bastante inferior aos gastos do exercício anterior (R\$ 120.030,08) e, bem assim, à média dos últimos três exercícios (R\$ 100.506,55).

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

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



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

E, havendo saldo financeiro disponível, 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 39.266 (população rural 1.992), sem discriminação dos



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



jovens na faixa etária entre 0 e 14 anos – ou seja, daqueles em idade escolar junto ao ensino infantil e fundamental.

E, junto ao arquivo eletrônico SIAPNET, observa-se que o número de alunos em sua rede – somados aos matriculados na rede Estadual e particular – nos níveis infantil e fundamental foi inferior a 6.400.

Assim, é evidente que as informações alimentadas pela Origem não são consistentes, o que causa grande prejuízo aos sistemas de controle interno, externo e social, impossibilitando a análise sobre eventual déficit de vagas nas escolas públicas.

Prejudica, especialmente, a formulação de políticas públicas permanentes, necessárias à contínua perseguição à melhoria na qualidade do ensino e pleno atendimento à população; e, bem assim, a formulação do orçamento anual, PPA e LDO.

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

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

Na saúde, setor que também guarda proteção constitucional, segundo consta no sítio eletrônico da Fundação Seade⁵, 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)	11,34	10,20	11,48
Taxa de mortalidade da população entre 15 e 34 anos (por cem mil habitantes nessa faixa etária)	154,95	116,41	119,61
Taxa de mortalidade da população de 60 anos e mais (por cem mil habitantes nessa faixa etária)	4.032,41	3.952,92	3.611,03
Mães adolescentes (com menos de 18 anos – (%))	11,65	8,46	6,88
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,737		0,783
Renda per capita (em reais correntes)	593,94	657,55	853,75
Taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais (%)	5,91	5,91	4,33

⁴ CF/88

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

(...)

Art. 211. (...)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

⁵ <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>



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



Dessas informações, chama a atenção a taxa de mortalidade infantil da população entre 15 e 34 anos e das mães adolescentes, 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.

Mais, que os índices divulgados quanto à renda per capita sugerem a necessidade de ampliação ou criação de políticas públicas voltadas à melhoria das condições de vida da comunidade, pela alocação de recursos orçamentários 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 responsável⁶ e do alcance de metas sociais de desenvolvimento.

No caso concreto, houve um excesso de arrecadação de 9,82% - R\$ 5.815.181,02, 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.

Destarte, a inspeção registrou que a suplementação orçamentária alcançou 40% e, desse modo, traduzindo grande distorção da peça inicial.

⁶ **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



A Municipalidade incorreu, também, considerando que as despesas do período foram superiores às receitas arrecadadas, em déficit da execução orçamentária de 4,67% - R\$ 3.038.941,48.

Aliás, também já havia experimentado déficits de execução orçamentária nos exercícios anteriores (2011 e 2010).

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

Em que pese essa situação de equilíbrio, devo lembrar que sobre ditos saldos, a Origem não pode considerar os valores afetos à movimentação do RPPS, estabelecido no Município através de Fundo próprio - FUPREBEN, uma vez que tais recursos não são disponíveis à livre movimentação da Prefeitura – eis que destinados a despesas próprias.

Portanto, a Administração deve envidar esforços no sentido de produzir 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, consubstanciadas no Comunicado SDG nº 29/10⁷.

⁷ COMUNICADO SDG nº 29/2010 – DOE 07, 19 e 20/08/10

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



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



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

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 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.

A Origem deverá cumprir a legislação periférica e a jurisprudência desta E.Corte a respeito da gestão dos recursos da saúde e educação, notadamente quanto aos prazos para o pagamento dos restos a pagar com valores da conta tesouro e FUNDEB, bem como, a definição de despesas elegíveis e não elegíveis nos investimentos.

A Municipalidade deverá cumprir a ordem cronológica de pagamentos, sob pena de obrigar-se à motivação e devida publicação.

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

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

IV – Há situações que devem ser melhor avaliadas, por meio da constituição de autos próprios – apartados ou termos contratuais, conforme o

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

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

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

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

Nesse contexto, tal normatização atentarão, 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



caso, se eventualmente, ainda não foram abertos processos nesse sentido, relacionados ao:

- Contrato nº 202/11 – Execução de obras de infraestrutura (fundação) para recebimento de estrutura pré-moldada e capeamento de lajes em escola municipal.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **VARGEM GRANDE DO SUL, exercício de 2012**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal, com **recomendações** para que:

- Mantenha atualizadas as informações prestadas ao Sistema SIAPNet;
- Proceda o controle sobre eventual falta de oferta de vagas nas escolas municipais, ordenando recursos orçamentários suficientes à eliminação de possível déficit;
- Utilize os resultados dos indicadores sociais a fim de aperfeiçoar o planejamento fiscal, voltado à melhoria nas condições de vida da comunidade;
- Viabilize estudos técnicos visando o aperfeiçoamento da elaboração e execução dos planos orçamentários, atendendo ao regramento constitucional e infraconstitucional sobre o tema;
- Constitua superávits primários e nominais, tendentes à redução do estoque da dívida – se existente, quando da extração do resultado do RPPS; e, mantenha equilíbrio entre receitas e despesas;
- Implante os Planos de Saneamento Básico, Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e Mobilidade Urbana;
- Atenda aos princípios da participação popular e transparência fiscal;
- Corrija eventuais inconsistências, se ainda existentes, junto aos seus registros em geral;
- Cumpra a legislação periférica e jurisprudência desta Corte a respeito da gestão dos recursos afetos à educação e saúde;
- Proceda o efetivo controle sobre sua dívida ativa;
- Cumpra a ordem cronológica de pagamentos;
- Implante um sistema de controle interno eficaz;
- Cumpra as Instruções e recomendações desta E.Corte;

Determino à atual Administração que proceda a imediata elaboração de plano de aplicação dos recursos aqui insuficientes ao FUNDEB, no montante de R\$ 30.868,23, somando essa verba aos investimentos regulares do período.

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



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



Os Expedientes TC-13366/026/13 e TC-12358/026/13 deverão retornar à fiscalização, a fim de que se acompanhe a matéria, lançando a atualização de informações em próximos relatórios das contas municipais.

O Expediente TC-43030/026/13 também deverá ser encaminhado à fiscalização, a fim de que se proceda a sua instrução.

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

GCCCM/25