



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



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 23.09.14

ITEM Nº 059

TC-001760/026/12

Prefeitura Municipal: Oriente.

Exercício: 2012.

Prefeito(s): Antonio Aparecido Moris.

Acompanha(m): TC-001760/126/12 e Expediente(s): TC-001001/004/12, TC-014474/026/12, TC-009693/026/13, TC-012765/026/13 e TC-031575/026/14.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-4 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-4 - DSF-II.

- Aplicação total no ensino:	23,11% (mínimo 25%) – (cálculo de ATJ)
- Investimento no magistério:	56,46% (mínimo 60%)
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	19,46% (mínimo 15%)
- Transferências à Câmara:	3,36% (máximo 7%)
- Gastos com pessoal:	39,49% (limite 54%)
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Encargos sociais:	compensação financeira através de ato unilateral
- Precatórios:	irregular
- Déficit da execução orçamentária:	3,44% - R\$ 530.818,39
- Déficit financeiro	R\$ 453.901,38
- Cumprimento do art. 42 da LRF:	irregular
- Gastos com pessoal últimos 180 dias:	relevado
- Despesas com publicidade:	irregular

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

No relatório de fls. 14/96, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: - Ausência na LDO de critérios específicos para contingenciamento de dotações e repasses ao 3º Setor; - Autorização na LOA para abertura de créditos adicionais suplementares no patamar de 100% da despesa orçada; - Ausência dos Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;

A.3 - DO CONTROLE INTERNO: - Ausência de regulamentação do sistema de Controle Interno do Município;

B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: - Déficit da execução orçamentária de 3,44%; - Alterações orçamentárias de 46,43% da despesa fixada final - Realização de remanejamentos, transposições e transferências sem a edição de leis específicas; - Abertura de créditos suplementares sem recursos para sua cobertura; - Emissão de alertas pelo Sistema AUDESP sobre o descompasso entre receitas e despesas;



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



B.1.2 - RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL: - Apurado déficit financeiro e resultado econômico negativo;

B.1.3 - DÍVIDA DE CURTO PRAZO: - Falta de liquidez para cumprimento dos compromissos de curto prazo;

B.1.4 - DÍVIDA DE LONGO PRAZO: - Não reconhecimento contábil de débitos previdenciários; - Inexistência de registro de precatórios a pagar;

B.1.5 - FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS: - Contabilização incorreta de receitas;

B.1.5.1 – RENÚNCIA DE RECEITAS: - Ocorrência de prescrição quinquenal de créditos inscritos em Dívida Ativa; - Falta de cobrança pelos serviços de recepção e depósito do lixo domiciliar do município de Vera Cruz;

B.1.6 - DÍVIDA ATIVA: - Baixo índice de recebimento; - Não adoção de medidas para cobrança dos créditos inscritos; - Divergência na inscrição da dívida ativa entre os registros do setor e os dados contabilizados; - Falta de atualização do saldo da dívida ativa; - Fornecedores inadimplentes com a Fazenda Municipal;

B.2.1 - ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LRF: - Receita com alienação de ativos aplicada incorretamente;

B.2.2 - DESPESA DE PESSOAL: - Despesas com terceirização de mão de obra não computadas;

B.3.1 - ENSINO: - Aplicação insuficiente de recursos na manutenção do ensino (22,90%) e do FUNDEB/magistério (56,46%);

B.3.1.1 - AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO: - Controle inadequado dos recursos do FUNDEB, ocasionando despesas além do valor recebido no exercício; - Glosa de restos a pagar não quitados até 31/01/13; - Glosas de despesas não pertinentes à Educação;

B.3.1.3 - PLANO DE CARREIRA DO MAGISTÉRIO: - Salário dos profissionais do magistério abaixo do piso nacional;

B.3.2.3 – OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA SAÚDE MUNICIPAL: - Movimentação de recursos do Fundo Municipal da Saúde pelo Prefeito e pela Tesoureira da Prefeitura;

B.3.3.1 - MULTAS DE TRÂNSITO: - Falta de comprovação das despesas efetuadas;

B.3.3.2 - CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO-CIDE: - Falta de comprovação das despesas e aplicação incorreta dos recursos recebidos;

B.3.3.3 - ROYALTIES: - Ausência de conta bancária específica para a cota dos royalties do petróleo;



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



B.4.1 - REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS-REGIME ORDINÁRIO: - Falta de um efetivo controle dos débitos judiciais; - Pagamento insuficiente de precatórios e requisitórios de pequena monta; - Não cumprimento de acordos judiciais ou extrajudiciais; - Ocultação de passivo nos demonstrativos contábeis;

B.5.1 - ENCARGOS: - Abatimentos nos recolhimentos ao INSS sem respaldo legal, judicial ou administrativo;

B.5.3 - DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE:

- A)** Existência de adiantamentos pendentes de prestação de contas; - formalização inadequada dos documentos constantes das prestações de contas apresentadas; - Concessão de adiantamentos a Agente Político;
- B)** Despesas desprovidas de interesse público;
- C)** Despesas com liquidação irregular;
- D)** Despesas pagas em atraso, com incidência de juros e multas;
- E)** Despesas com aquisições de carnes sem licitação, sem registro das entradas e saídas e sem justificativas plausíveis;
- F)** Despesas com prestação de serviços continuados, sem licitação e/ou concurso público, sem a formalização de contratos escritos e sem cotações de preços; - Liquidação de despesas com base apenas em recibos ou notas fiscais, sem indicação de locais e quantidades de serviços executados; - Pagamentos realizados com base em documentos fiscais inválidos;

B.6.1 - TESOURARIA: - Atraso no repasse ao Banco do Brasil dos valores dos empréstimos pessoais retidos da folha de pagamento dos servidores, configurando apropriação indébita;

B.6.2 - ALMOXARIFADO: - Ausência de controle do consumo de combustível e dos gastos com manutenção da frota;

B.6.3 - BENS PATRIMONIAIS: - Ausência de levantamento geral dos bens patrimoniais; - Alienação de lotes de parte de terreno objeto de desapropriação, sem a outorga definitiva da escritura;

B.8 - ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS: - Inobservância na cronologia dos pagamentos e ausência de justificativas e publicações para as inversões;

C.1 - FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

C.1.1 - FALHAS DE INSTRUÇÃO: - Falhas formais que infringiram os ditames da Lei Federal nº 8.666/93;

C.1.2 - LICITAÇÕES NÃO PROCESSADAS: - Diversas despesas sem a formalização de procedimento licitatório;

C.2.2 - CONTRATOS EXAMINADOS *IN LOCO*: - Contratos de alienação não formalizados; - Falhas na formalização de aditivo contratual para aquisição de combustível;

C.2.3 - EXECUÇÃO CONTRATUAL: - Aquisições de produtos não abrangidos pelo contrato; - Pagamentos realizados a empresa jornalística em desacordo com disposição contratual e sem comprovação das matérias veiculadas; - Abatimentos em recolhimentos ao INSS baseados em informação de empresa contratada, sem amparo legal, judicial ou administrativo;



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



D.1 - ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS: - Divulgação parcial dos dados contábeis na página eletrônica do Município;

D.2 – FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP: - Empenhos sem histórico ou com indicações genéricas, impossibilitando as verificações necessárias pela Fiscalização; - Registro no AUDESP de despesas incompatíveis com os fornecedores/credores informados.

D.3.1 – QUADRO DE PESSOAL: - Contratações de pessoas físicas para execução de atribuições próprias de servidores municipais e de monitores para projetos desenvolvidos pela Prefeitura, sem concurso público ou processo seletivo;

D.3.1.1 – CARGOS EM COMISSÃO SEM ATRIBUIÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO: - Provimento de cargos comissionados que não possuem os requisitos exigidos pela Constituição Federal;

D.3.1.2 – AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE: - Descumprimento do disposto no artigo 2º da EC nº 51/06 e na Lei Federal nº 11.350/06;

D.3.1.3 – PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS: - Pagamentos sem justificativas e de forma contínua;

D.3.1.4 – ACÚMULO REMUNERADO DE CARGOS: - Servidora acumulando indevidamente cargos remunerados nas Prefeituras de Marília e de Oriente;

D.5 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL: - Desatendimento às Instruções e recomendações da Casa;

E.1.1 - DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES-COBERTURA MONETÁRIA PARA DESPESAS EMPENHADAS E LIQUIDADAS: descumprimento do artigo 42 da LRF;

E.2.2 - DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL: - Despesas com publicidade a partir de julho de 2012; e

E.3 - VEDAÇÃO DA LEI Nº 4.320, DE 1964: - Empenhos em dezembro de 2012 superaram um duodécimo da despesa fixada final.

Nos termos dos quadros formulados pela fiscalização, observa-se que o Executivo não cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), indicando investimentos que corresponderam a tão somente 22,90% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

Observa-se que foram realizados investimentos com a integralidade dos recursos das verbas do FUNDEB; contudo, destinando-se apenas 56,46% desse montante na valorização dos profissionais do Magistério.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS

RECEITAS	10.611.415,48	
(+/-) Ajustes da Fiscalização	-	
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	10.611.415,48	
FUNDEB - RECEITAS		
Retenções	1.821.438,25	
Transferências recebidas	774.155,16	
Receitas de aplicações financeiras	114,82	
(+/-) Ajustes da Fiscalização	(2.971,82)	
Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.	771.298,16	
FUNDEB - DESPESAS		
Despesas com Magistério	484.100,13	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização (60%)	(48.659,77)	
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)	435.440,36	56,46%
Demais Despesas	300.831,20	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização (40%)	35.026,60	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)	335.857,80	43,54%
Total aplicado no FUNDEB	771.298,16	100,00%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		
Educação Básica (exceto FUNDEB)	768.014,03	
(+) FUNDEB retido	1.821.438,25	
(—) Ganhos de aplicações financeiras	-	
(—) FUNDEB retido e não aplicado no retorno	-	
Aplicação efetuada até 31.12. 2012	2.589.452,28	24,40%
(+) FUNDEB: retenção de até 5%: -	Aplic. no 1º trim. de 2013	-
(—) Restos a Pagar não pagos até 31.01. 2013	73.651,45	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios	(85.954,94)	
Aplicação final na Educação Básica	2.429.845,89	22,90%
PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO		
Receita Prevista Realizada	10.740.000,00	
Despesa Fixada Atualizada	2.591.385,81	
Índice Apurado	24,13%	

Inclusões	Recursos Próprios	FUNDEB 60%	FUNDEB 40%
Valor incorretamente empenhado no FUNDEB	13.633,17	-	-
Auxiliar Administrativo emp. no FUNDEB-60%	-	-	48.659,77
Total das inclusões	13.633,17	-	48.659,77
Cancelamento de Restos a Pagar da Educação	-	-	-
Pessoal em desvio de função (salário/encargos)	-	48.659,77	-
Despesas com Ensino Médio	-	-	-
Despesas com Ensino Superior	-	-	-
Despesas não amparadas pelo art. 70 da LDB	99.588,11	-	-
Restos a Pagar não quitados até 31.01.13	73.651,45	-	-
Valor incorretamente empenhado	-	-	13.633,17
Total das exclusões	173.239,56	48.659,77	13.633,17
Total dos ajustes [Inclusões (-) Exclusões]	(159.606,39)	(48.659,77)	35.026,60
Informações adicionais			
RP quitados entre 01.02.2013 e a fiscalização	45.156,80	-	1.000,00
Saldo de RP não quitados até a fiscalização	28.494,65	-	-

Os investimentos na saúde, conforme quadro elaborado pela fiscalização, superaram ao mínimo constitucional, alcançando 19,46% do valor da receita e transferências de impostos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



SAÚDE	Valores (R\$)
Receitas de impostos	10.611.415,48
Ajustes da Fiscalização	-
Total das Receitas	10.611.415,48

Total das Despesas empenhadas com Recursos Próprios	2.064.462,19	
Ajustes da Fiscalização	-	
(-) Restos a Pagar Liquidados não pagos até 31.01.2013	-	
Valor e percentual aplicado em ações e serviços da Saúde	2.064.462,19	19,46%

Planejamento Atualizado da Saúde	
Receita Prevista Atualizada	10.740.000,00
Despesa Fixada Atualizada	2.072.815,22
Índice Apurado	19,30%

O quadro elaborado pela inspeção indica que houve um déficit na arrecadação da receita, em montante de R\$ 66.689,58 – equivalente a 0,43%.

De outro lado, considerando o aumento na fixação das despesas, o resultado da execução se mostrou deficitário em 3,44%, no montante de R\$ 530.818,39.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	12.951.000,00	13.353.321,02	3,11%	86,61%
Receitas de Capital	4.355.000,00	3.885.957,65	-10,77%	25,20%
Deduções da Receita	(1.821.470,00)	(1.821.438,25)	0,00%	
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
Subtotal das Receitas	15.484.530,00	15.417.840,42		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Receitas	15.484.530,00	15.417.840,42		100,00%
Déficit de arrecadação		66.689,58	-0,43%	0,43%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	11.885.920,01	11.875.151,58	-0,09%	74,46%
Despesas de Capital	4.626.017,30	3.735.718,46	-19,25%	23,42%
Reserva de Contingência	-	-		
Despesas Intraorçamentárias	-	-		
Repasse de duodécimos à CM	420.000,00	420.000,00		
(-) Devolução de duodécimos	-	82.211,23		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	-		
Subtotal das Despesas	16.931.937,31	15.948.658,81		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Despesas	16.931.937,31	15.948.658,81		100,00%
Economia Orçamentária		983.278,50	-5,81%	6,17%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(530.818,39)		3,44%

A inspeção destacou a abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 7.861.257,00, correspondente a 46,43% da despesa prevista.

Também foi avaliado que a Municipalidade vinha de sucessivos déficits de execução orçamentária, registrados nos exercícios de 2010 a 2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



2011	Déficit de	1,01%
2010	Déficit de	2,63%
2009	Superávit de	0,30%

Do resultado negativo da execução orçamentária, observa-se que reverteu a situação financeira então existente, agora revelando um déficit financeiro de R\$ 453.901,38.

Resultados	2011	2012	%
Financeiro	76.917,01	(453.901,38)	-690,12%
Econômico	(617.545,91)	(465.522,12)	-24,62%
Patrimonial	2.653.738,87	2.188.216,75	-17,54%

Portanto, segundo indicado pela inspeção, a Municipalidade não possuía liquidez financeira frente aos compromissos de curto prazo.

Foi demonstrado, por meio de quadro próprio, que a Municipalidade possuía apenas R\$ 0,47 para pagamento de cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo.

Exigível	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo Para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar processados	163.260,63	586.485,89	74.673,22	675.073,30
Restos a Pagar não processados	-	18.574,21	-	18.574,21
Depósitos	-	195.900,54	21.109,52	174.791,02
Consignações	-	2.500.972,89	2.510.026,78	9.053,89
Outros	-	-	-	-
Total	163.260,63	3.301.933,53	2.605.809,52	859.384,64
Inclusões da Fiscalização	-	-	-	-
Exclusões da Fiscalização	-	-	-	-
Total Ajustado	163.260,63	3.301.933,53	2.605.809,52	859.384,64
Índice de Liquidez Imediata				0,47

A inspeção registrou que a Municipalidade não deu atendimento ao art. 42 da LRF, uma vez que – consoante metodologia utilizada no cálculo do tema, ao final do exercício houve aumento da indisponibilidade financeira antes existente em 30.04.12, revelando que as despesas contraídas a partir de então não possuíam contrapartida financeira suficiente ao seu pagamento.



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
226.632,67
126.823,02
425.181,88
(325.372,23)
236.150,91
675.073,30
-
-
-
(438.922,39)

A inspeção registrou que a Origem foi alertada em 06 (seis) oportunidades sobre o possível descumprimento da norma fiscal.

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve um aumento de 9,12% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2011	RCL de 2012	Crescimento
11.526.933,23	12.579.165,86	9,12%

As despesas com pessoal sofreram um aumento nominal equivalente a 23,14%.

Sendo assim, em que pese o expressivo aumento nominal dos gastos com pessoal, observa-se que fixaram-se em 39,49% da receita corrente líquida e, portanto, abaixo do teto permitido.

Período	dez/11	abr/12	ago/12	dez/12
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	4.033.901,32	3.461.230,55	3.758.729,99	4.306.688,82
(+) Inclusões da Fiscalização - B		-	-	660.873,27
(-) Exclusões da Fiscalização - C		-	-	-
Gastos Ajustados - D		3.461.230,55	3.758.729,99	4.967.562,09
RCL - E	11.526.933,23	11.837.511,20	12.113.842,53	12.579.165,86
(+) Inclusões da Fiscalização - F		-	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização - G		-	-	-
RCL Ajustada - H		11.837.511,20	12.113.842,53	12.579.165,86
% Gasto = A / E	35,00%	29,24%	31,03%	34,24%
% Gasto Ajustado = D / H		29,24%	31,03%	39,49%

Foi elaborado quadro indicando que houve movimentação relevante no número de servidores ao final do período, notadamente no grupo de efetivos.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Efetivos	369	477	106	156	263	321
Em comissão	57	79	49	19	8	60
Total	426	556	155	175	271	381
Temporários	2011		2012		Em 31/12 de 2012	
Nº de contratados	4					



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Realço que a admissão de pessoal deverá ser avaliada em autos próprios, nos termos das Instruções vigentes.

Contudo, a inspeção registrou que a ocorrência de aumento dos gastos dessa natureza nos últimos 180 dias de mandato, não esteve relacionada com atos de gestão expedidos a partir de 05.07.12.

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:				2012
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	3.574.834,99	11.966.359,89	29,8740%	29,8740%
07	3.596.824,46	12.090.729,98	29,7486%	
08	3.758.729,99	12.113.842,53	31,0284%	
09	3.856.632,11	12.405.312,57	31,0886%	
10	4.026.516,17	12.384.053,21	32,5137%	
11	4.121.515,98	12.519.007,78	32,9221%	
12	4.306.688,82	12.579.165,86	34,2367%	
Aumento de despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				4,36%

Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pela Lei Municipal nºs 1886/08 e 1887/08; e, feitos os cálculos necessários, observou-se que não ocorreram pagamentos indevidos.

Sobre os encargos sociais, a fiscalização registrou o recolhimento ao INSS; contudo, procedendo o abatimento de valores, em montante de R\$ 362.775,71 (competências abril, setembro, outubro, novembro e dezembro) por conta de compensações de valores, sem respaldo em autorização administrativa ou judicial.

A inspeção atestou que a transferência de recursos financeiros à Câmara obedeceu ao limite imposto pela Constituição Federal, situando-se em 3,36% da receita tributária do exercício anterior.

Valor utilizado pela Câmara (repasse menos devolução)	337.788,77
Despesas com inativos	-
Subtotal	337.788,77
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2011 10.060.633,08
Percentual resultante	3,36%

Sobre a dívida com precatórios foi registrado que a Prefeitura Municipal não mantém controle efetivo de seus débitos judiciais, razão das divergências destacadas nas informações prestadas ao Sistema AUDESP.

A inspeção registrou que a Municipalidade se encontra sob o regime ordinário de precatórios, mercê do indeferimento ao seu pedido formulado ao E. Tribunal de Justiça do Estado.

Ainda, que a Origem não depositou qualquer valor em favor do E.TJESP no período e, conquanto possuía dívida de R\$ 881.885,91, procedeu pagamentos de apenas R\$ 4.890,86 – valor parcial em favor de determinado credor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Precatório	Saldo devedor em 31/12/11
Carlos Marinho de Campos	R\$ 36.322,92
F.D.G.-Engenharia e Construções Ltda.	R\$ 21.690,52
FEPASA	R\$ 812.862,16
Sutotal	R\$ 870.875,60
Marlon Fabiano da Silva	R\$ 11.010,31
Total	R\$ 881.885,91

No mais, havia um requisitório de pequeno valor – R\$ 6.830,91, o qual não foi pago.

Ainda relevante no trabalho da fiscalização, foi destacado que, a partir de 07 de julho, o Município empenhou gastos de publicidade que abrangeram publicações oficiais e divulgações diversas, deixando de atender ao art. 73, VI, “b”, da Lei 9504/97; também foi observado que as despesas do período foram em montante superior à média dos últimos exercícios.

Publicidade em ano eleitoral

Exercício de:	2009	2010	2011	2012
Despesas	101.091,71	97.917,96	175.623,20	133.128,66
Média apurada entre três exercícios anteriores				124.877,62
Parâmetro para comparação despesas de 2012				124.877,62
Despesas do exercício foram superiores ao parâmetro adotado em:				8.251,04

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1 TC-1760/126/12 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Também acompanharam as contas os seguintes Expedientes:

TC-1001/004/12	Adão Ribeiro da Silva, munícipe local - noticia a ocorrência de eventuais irregularidades praticadas – nos exercícios de 2008 a 2012 – na contratação de diversas empresas de pequeno porte, sem condições físicas e financeiras compatíveis com os serviços pagos.
TC-14474/026/12	Terezinha de Jesus Ayala, munícipe local - noticia a ocorrência de eventuais irregularidades no tocante à aquisição de combustíveis.
TC-9693/026/13	Delegacia de Polícia Federal em Marília – solicita informações sobre eventuais procedimentos em curso a respeito de contratação de empresas.
TC-12765/026/13	Fundo de Desenvolvimento da Educação – Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios – informações sobre os indicadores educacionais do Município.
TC-31575/026/14	Delegacia Seccional de Polícia de Marília – solicita informações sobre a constatação de irregularidades em determinados contratos.

Procedeu-se a notificação do Responsável pelos demonstrativos – Sr. Antonio Aparecido Moris – Prefeito à época e, também, do Sr. Carlos Eduardo Boldorini Moris – atual Mandatário, através do DOE de 03.09.13 (fl.105).

Solicitada e deferida dilação de prazo (DOE 20.11.13), o Responsável pelas contas apresentou justificativas constantes às fls. 130/144.



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



Juntou-se nos autos o TC-28667/026/13 (cópia do TC-1040/004/13), dizendo respeito às informações prestadas pelo Sr. José Carlos Teixeira, ex-Contador da Municipalidade, no sentido de que constatou a falsificação de sua assinatura junto ao Balanço Patrimonial da entidade Creche Comunitária da Cidade de Oriente, onde prestava serviços voluntários. Ainda sobre o tema, foi anotado pela fiscalização a cargo da UR/4 – Marília, que o Expediente original a respeito da matéria em exame foi juntado ao Processo TC-953/004/13, que trata da prestação de contas da entidade referida (fls. 106/127).

Em síntese da defesa apresentada, esclareceu que delegou os serviços de fornecimento de água e saneamento à SABESP; que o Município foi bem avaliado em pesquisa divulgada pela Fundação Getúlio Vargas – FGV; e, no mesmo sentido, apresentou justificativas pontuais aos apontamentos a respeito da fiscalização seletiva.

Disse que procedeu a nomeação de servidor às funções de controle interno.

No que diz respeito à execução orçamentária, a despeito da autorização de 100% da despesa para suplementação, alegou que o Município entende que a autorização de tal limite transcorre por meio de anulação de dotações orçamentária, tal que, não infringe nenhum dispositivo constitucional ou fere norma prevista no direito financeiro.

Em relação ao apontado sobre a utilização de recursos oriundos da venda de terrenos afetos à Municipalidade, aplicados em despesas correntes, diz que visou atender pagamento com despesas inadiáveis e urgentes com a manutenção dos serviços públicos, decorrente da insuficiência do fluxo de caixa.

Disse que procedeu a quitação de restos a pagar até a data da fiscalização; disse que as despesas do projeto “*Acessa São Paulo*” têm amparo na LDBE; além disso, consideradas as despesas que imputa ao ensino, avaliou que o percentual real de 23,40%, ainda é inferior ao estipulado legal de 25%, mas que não incorreu em medidas de ordem governamental de maneira dolosa e nem em ato de má fé, atribuindo o fato de natureza procedimental ao serviço contábil, órgão responsável pela apuração e acompanhamento das aplicações dos recursos públicos.

Assegurou que foram tomadas providências necessárias à regularização dos royalties.

Avaliou que o Município cumpriu de forma gradual o estoque de precatórios, seguindo estritamente a ordem cronológica de pagamentos até o montante da disponibilidade de caixa.

Defendeu a regularidade das despesas pelo regime de adiantamentos e, bem assim, os apontamentos a respeito de certames e contratos.



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



Em relação aos valores descontados dos servidores em razão dos empréstimos com instituição financeira, avaliou que foram devidamente repassados a correção monetária, sem configurar retenção dolosa da Administração.

Alegou que o Programa de Saúde da Família – PSF existe desde 2001, seguindo orientação do Ministério da Saúde; que as horas extras foram apuradas por mecanismo de cartão de ponto; que foi determinada a apuração da contratação irregular de servidor.

E, no mais, explicando-se sobre o cumprimento das Instruções e recomendações desta E.Corte, pediu pela emissão de parecer favorável às contas.

Em seguida, a matéria seguiu à apreciação dos setores especializados da Assessoria Técnica.

Assim, pelo setor de cálculos da ATJ, foi avaliada a possibilidade de retorno ao cômputo da educação os gastos no pagamento ao exercício do cargo de Chefe de Setor de Alimentação Escolar, no montante de R\$ 22.217,60, em analogia ao entendimento da Corte sobre a inclusão de despesas com pessoal da merenda escolar.

Assim, refeitos os cálculos de aplicação no setor educacional, a ATJ considerou aplicados 23,11% no ensino global; e, com as verbas do FUNDEB, com a utilização integral dos recursos, destinou apenas 56,46% na valorização do magistério (fls. 147/150).

A matéria afeta ao planejamento, execução orçamentária e resultados decorrentes, precatórios e restrições de último ano de mandato foram avaliadas pelo setor competente, sendo consignada opinião pela emissão de parecer desfavorável às contas, contribuindo para esse juízo a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares em 100% da despesa orçada; o déficit orçamentário, financeiro, econômico e consequentemente a diminuição da situação patrimonial; o aumento do endividamento e diminuição da capacidade de honrar com seus compromissos no curto e longo prazo, além dos desacertos dos registros contábeis, tudo na contramão da gestão fiscal equilibrada (fls. 151/153).

Os demais apontamentos, com ênfase nos aspectos jurídicos, também foram avaliados e expressa opinião pela emissão de parecer desfavorável aos demonstrativos, a qual foi acompanhada pela i. Chefia de ATJ (fls. 154/160).

O d. MPC, na mesma esteira, manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável às contas, com ênfase à necessidade de serem emitidas recomendações à Origem e abertura de apartados onde cabíveis (fls. 161/174).

Em seguida, a matéria foi levada à pauta dos trabalhos da E. Primeira Câmara, em Sessão de 29.07.14, quando foi proferido o voto pela emissão de parecer desfavorável e, entre as recomendações/determinações constantes à margem da decisão, foi proposta a determinação para que a Origem proceda a aplicação dos recursos faltantes, insuficientes à educação.



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



O tema destacado foi bastante discutido, inclusive, com a participação do d. Ministério Público de Contas, com enfoque na legalidade da medida, questionando-se sobre a obrigatoriedade imposta ao novo Gestor, pela necessidade de que o próximo orçamento comportasse investimentos não realizados durante o exercício em apreço.

Ato contínuo, a E. Câmara deliberou retirar a matéria de pauta, com retorno ao Gabinete, nos termos do art. 105, I, do Regimento Interno.

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 23.09.14 – ITEM 059

Processo: TC-1760/026/12

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE ORIENTE

Responsável: Antonio Aparecido Moris – Prefeito Municipal à época

Período: 01.01 a 31.12.12

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2012

Autoridade: Carlos Eduardo Boldorini Moris – atual Prefeito Municipal

(Expedientes que acompanham: TC-1760/126/12, TC-12765/026/13, TC-9693/026/13, TC-14474/026/12, TC-1001/004/12, TC-31575/026/14)

- Aplicação total no ensino: 23,11% (mínimo 25%) – (cálculo de ATJ)
- Investimento no magistério: 56,46% (mínimo 60%)
- Total de despesas com Fundeb: 100,00%
- Despesas com saúde: 19,46% (mínimo 15%)
- Transferências à Câmara: 3,36% (máximo 7%)
- Gastos com pessoal: 39,49% (limite 54%)
- Remuneração dos agentes políticos: em ordem
- Encargos sociais: compensação financeira através de ato unilateral
- Precatórios: irregular
- Déficit da execução orçamentária: 3,44% - R\$ 530.818,39
- Déficit financeiro R\$ 453.901,38
- Cumprimento do art. 42 da LRF: irregular
- Gastos com pessoal últimos 180 dias: relevado
- Despesas com publicidade: irregular

Inicialmente, ratifico os termos do voto anteriormente proferida em Sessão do dia 29.07.14 da E. Primeira Câmara, nos seguintes termos:

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

I - Excluem-se, no entanto, o emprego de toda a verba transferida por conta do FUNDEB.

Foi superado o mínimo de aplicação de recursos na saúde, com investimentos de 19,46% da receita e transferências de impostos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



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 limitaram-se a 39,49% e, portanto, abaixo do limite estabelecido pela Lei Fiscal. Do mesmo modo, a inspeção relevou o acréscimo no percentual apurado nos últimos 180 dias de mandato, uma vez que a elevação não decorreu de atos de gestão praticados no período vedado.

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

II – 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 6.097 (sendo de 402 a população rural), com discriminação dos jovens na faixa etária entre 0 e 14 anos em 1.176 indivíduos – 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 – nos níveis infantil e fundamental é inferior a 900 alunos, somada a indicação de outros eventualmente matriculados na rede Estadual e particular/filantrópica¹.

Aqui há de se observar – mercê dos números apresentados pela própria Origem, a existência de um déficit de atendimento à população em idade escolar.

Há de ser registrado, que a verificação do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica ficou prejudicada, uma vez que não foram disponibilizados índices de cumprimento de metas, a fim de que pudesse ser avaliada eventual deficiência na qualidade do ensino.

Evidentemente, tais situações devem ser apreciadas proximamente pela Administração e, sobretudo pelo Conselho respectivo.

Destarte, a Origem deve manter atualizados os controles sobre o número de matriculados e da demanda existente, investindo em políticas públicas ao setor, procedendo a esforços orçamentários no sentido da elevação da qualidade de ensino, bem como, para abrigar as crianças e adolescentes possivelmente fora da escola.

¹ **SIAPNET**

14.2 Quantidade de Matrículas Escolares sob Responsabilidade

	Educação Infantil					Curso Supletivo		
	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Educação Especial	1º Grau	2º Grau
Municipal	0	120	134	0	0	0	0	0
Estadual	0	0	500	214	0	14	0	19
Particular	0	0	0	0	0	0	0	0
União	0	0	0	0	0	0	0	0
Filantrópica	136	0	0	0	0	0	0	0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Lembro ainda, que a oferta da educação básica, a partir dos 04 (quatro) anos, é matéria constitucional obrigatória².

Na saúde, setor que também guarda proteção constitucional, segundo consta no sítio eletrônico da Fundação Seade³, igualmente 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)	25,00	13,54	11,48
Taxa de mortalidade da população de 60 anos e mais (por cem mil habitantes nessa faixa etária)	4.397,91	3.722,84	3.311,03
Mães que tiveram sete e mais consultas de pré-natal (%)	80,26	87,08	78,33
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,770		0,783
Renda per capita (em reais correntes)	618,31	726,71	853,75
Taxa de analfabetismo da população de 15 anos em mais (%)	6,44	5,39	4,33

Dessas informações, sem prejuízo de estudos mais detalhados das causas que ensejaram esses índices, em especial no que diz respeito à mortalidade infantil, há sugestão de que a Administração deva proceder com maior cuidado no atendimento direto à população.

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 – No mais, há uma série de situações destacadas pela fiscalização, não suficientemente contrastadas pelo Interessado, que conduzem à emissão de parecer desfavorável sobre as contas.

Entre as principais questões que levam ao juízo negativo sobre os demonstrativos encontram-se a **(a)** falta de aplicação de recursos no ensino; **(b)** a insuficiência de aplicação de recursos do FUNDEB na valorização do magistério; **(c)** a compensação de valores devidos ao INSS, sem autorização administrativa ou judicial; **(d)** insuficiência no pagamento de precatórios; **(e)** o déficit da execução orçamentária, **(f)** o déficit financeiro e a indisponibilidade para o pagamento da dívida de curto prazo; **(g)** o descumprimento do art. 42 da LRF; **(h)** as despesas com publicidade; **(i)** utilização de receita de capital em despesas de natureza corrente; **(j)** demais despesas elegíveis para análise; e **(j)** licitações não processadas.

² 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.

³ <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>



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



a) No que diz respeito ao ensino global, nos termos do quadro elaborado pela fiscalização, considerando as glosas efetuadas, o investimento no ensino com recursos provenientes da receita da arrecadação e transferência de impostos ficou limitado a 22,90%.

Avaliadas as justificativas apresentadas e o que há mais nos autos, a Assessoria Técnica entendeu possível a incorporação do valor correspondente a R\$ 22.217,60, em face das despesas com a manutenção do cargo de *“Chefe do Setor de Alimentação Escolar”*; e, desse modo, elevou a aplicação no setor educacional a 23,11% - índice que adoto como final.

Portanto, insuficientes as justificativas apresentadas pelo Interessado, configurando por não cumprida a determinação constante no art. 212 da CF/88.

Aqui se observa que o total da receita considerada no período foi de R\$ 10.611.415,48 e, portanto, os investimentos no setor educacional deveriam ter atingido, no mínimo, R\$ 2.652.853,87 (25%).

Ao contrário, considerando as retenções do FUNDEB (R\$ 1.821.438,25) e feitas as glosas pertinentes, a aplicação no ensino ficou limitada a R\$ 2.452.063,49 (23,11%).

Portanto, a insuficiência de recursos na aplicação no ensino global foi de R\$ 200.790,38 (R\$ 2.652.853,87 – R\$ 2.452.063,49).

b) Também é censurável a falta de investimento mínimo de 60% da verba do FUNDEB na valorização dos profissionais do magistério.

No caso, a Origem procedeu a aplicação de apenas 56,46% daquele montante, vinculando os investimentos a despesas de natureza diversa daquela determinada pelo Art. 60, XII, do ADCT da CF/88.

c) A inspeção noticiou que a Municipalidade procedeu a compensação financeira com recursos antes devidos ao INSS, em montante de R\$ 362.775,71.

Observe que o valor é expressivo, uma vez que representou 2,88% de toda a receita corrente líquida do período, bem como, em 7,30% das despesas com pessoal.

Sobre o tema, pondero que já é conhecido que esta E. Corte vem enfrentando situações em que os Municípios têm buscado nos recursos orçamentários já destinados ao pagamento dos encargos sociais, a solução para a deficiência de caixa enfrentada – seja pela falta de recolhimento das competências devidas – em especial ao RPPS, ou mesmo, através de compensação de valores – ainda que controversos - sem a homologação do órgão previdenciário ou de antecipação de tutela concedida pelo Poder Judiciário.

Assim, a Administração deixou de cumprir obrigação imposta pela lei tributária e em prejuízo ao sistema nacional de arrecadação de recursos tendentes à seguridade social.



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



Por outro lado, as ações/medidas adotadas afetaram o descumprimento de regra específica da Lei Fiscal, na medida em que a Origem deveria ter se socorrido do contingenciamento das despesas antes definidas na LDO, acaso houvesse frustração no ingresso das receitas previstas e possibilidade de desequilíbrio fiscal.

Ou seja, a Lei Fiscal não atribui liberdade ao Administrador para cortar despesas discricionariamente, menos ainda aquelas de natureza legal.

Sendo assim, os atos praticados expuseram a Administração à autuação fiscal correspondente.

Lembro que alteração junto ao Código Tributário Nacional vedou que fosse operada mediante aproveitamento de tributo – objeto de contestação judicial - realizada antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial.

Art. 170-A. É vedada a compensação mediante o aproveitamento de tributo, objeto de contestação judicial pelo sujeito passivo, antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial. [\(Artigo incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001\)](#)

Destarte, se a norma específica determinou prudência para a realização da operação em processos judiciais, muito mais ainda haveria de ter quando a Administração não conta com autorização judicial ou administrativa.

Portanto, especificamente nesse caso, se a Municipalidade não detinha o favor judicial ou administrativo para proceder a compensação mencionada durante o exercício em exame, significa dizer que descumpriu obrigação legal e destinou os recursos para outras despesas, estranhas à sua alocação orçamentária original.

Disso a Administração deixou de quitar de obrigação legal do período, expondo-se à autuação fiscal pelo Órgão responsável; e, desse modo, infringiu regra fiscal básica, segundo a qual deve haver equilíbrio entre receitas e despesas, somada à redução do débito existente.

Aliás, nem se apresentou o anexo de riscos fiscais da LDO, mecanismo próprio de indicação das informações acerca das providências a serem adotadas, acaso se concretizem as situações aqui destacadas, em prejuízo ao equilíbrio das finanças, bem como aos investimentos e às despesas cotidianas da Administração.

d) No que tange aos Precatórios, a despeito da deficiência nos controles apresentados, a inspeção registrou a Municipalidade estava obrigada ao regime ordinário de pagamentos, conquanto possui dívida estimada superior a R\$ 880.000,00.

Ademais, também foi recebido requisitório de pequeno valor, no montante de R\$ 6.830,91.



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



Aqui, considerando a jurisprudência da Corte sobre o tema até o ingresso da EC nº 62/09, a Municipalidade deveria ter quitado, no mínimo, a décima parte de sua dívida, somada aos precatórios recebidos no período.

Contudo, no caso, os pagamentos limitaram-se a quantia inferior a R\$ 5.000,00; e, desse modo, insuficientes ao atendimento às disposições constitucionais e fiscais sobre o tema.

e) Também 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 em agasalho às expectativas da comunidade.

Portanto, a elaboração e execução do orçamento transcendem 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.

Reforço, assim, que a melhoria nos indicadores sociais, somente será possível pelo planejamento a médio e longo prazo, o que apenas será obtido pelo cumprimento das metas anuais estabelecidas.

Destarte, a ação planejada e transparente é coluna mestra da gestão fiscal responsável⁴ e do alcance de metas sociais de desenvolvimento.

No caso concreto, muito embora a receita realizada tenha se aproximado bastante da sua previsão (déficit de 0,43%), observa-se que a suplementação orçamentária no período foi de 46,43%, em índice bastante elevado e suficiente à descaracterização do planejamento inicial e, portanto, dos estudos inicialmente firmados na intenção de implantação de políticas públicas eficientes à melhoria nas condições de vida da população.

Interessante observar a anotação da equipe de fiscalização, no sentido de que a Administração estava autorizada à abertura de créditos adicionais até o limite de 100%, o que é inadmissível, uma vez que torna possível a alteração completa da peça de planejamento.

A Administração incorreu no resultado da execução orçamentária deficitário em R\$ 530.818,39 – ou seja, de 3,44%.

Embora esse índice não seja elevado, observa-se que foi suficiente à reversão da situação de saldo financeiro então existente, agora determinando o déficit financeiro de R\$ 453.901,38.

⁴ **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 consolidadas 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



Observa-se que o Município já vinha de déficits de execução orçamentária nos exercícios anteriores, de tal sorte que firmou-se a ideia de que, mesmo déficits de pequena monta, quando contínuos em vários exercícios, propiciam o endividamento do Município.

Sendo assim, a despeito do juízo sobre as contas, cabem severas recomendações à Administração para que proceda com maior rigor à formulação dos planos orçamentários, bem como a esforços fiscais com o fim de manter equilibrada a relação entre receitas e despesas; bem como, para que produza a constituição de superávits nominal e primário, tendentes à eliminação da dívida constituída.

f) Consoante registro da inspeção, através de quadro próprio, o Município não possuía disponibilidade financeira suficiente a honrar os seus compromissos de curto prazo.

Na verdade, para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo, a Origem possuía apenas R\$ 0,47 disponíveis para o seu pagamento.

Portanto, a execução orçamentária e financeira foram conduzidas em desconformidade com os principais preceitos da Lei Fiscal – quais sejam, o equilíbrio entre receitas e despesas e redução da dívida constituída.

Aqui, de modo geral, faço lembrar as orientações traçadas por esta E.Corte sobre o tema, consubstanciados no Comunicado SDG nº 29/10⁵.

g) A Municipalidade deixou de cumprir importante preceito fiscal destinado ao último ano de mandato, uma vez que contraiu despesas nos últimos 02 quadrimestres do período, as quais não contavam com recursos suficientes ao seu pagamento.

No caso, segundo metodologia aplicada por esta E.Corte, medido o período entre 30.04 e 31.12.12, a Municipalidade aumentou a indisponibilidade de caixa existente, portanto, incorrendo na contratação de despesas sem a suficiência de recursos ao seu pagamento.

⁵ **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



Anoto que, segundo indicado pela inspeção, a Origem foi alertada em 06 oportunidades sobre o possível descumprimento da regra fiscal, deixando de adotar medidas suficientes à sua correção.

h) Quanto às despesas com publicidade, há de ser firmado que a finalidade contida na norma em comento induz à vedação de atos que possam beneficiar diretamente a imagem da Autoridade, com vistas ao pleito eleitoral⁶.

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.

Contudo, no caso concreto, não observo na defesa apresentada, correspondentes documentos que demonstrem que a divulgação do material impugnado tenha sido neutro à promoção pessoal ou essencial ao cumprimento do princípio da legalidade.

i) E, finalmente, dentro do grupo de irregularidades de monta, suficientes – ainda que isoladamente, à rejeição das contas, também se encontra a utilização da receita auferida pela venda de lotes de terrenos pertencentes ao Município, no valor de R\$ 286.2590, depositados junto à conta movimento e, portanto, empregadas em despesas correntes.

Notadamente, houve infração a regra básica de cunho fiscal.

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.

j) No item denominado **“B.5.3. Demais Despesas Elegíveis Para Análise”**, a inspeção demonstrou a falta de absoluta observância ao formalismo exigido para a realização de atos dessa natureza, evidenciando em muitas situações a falta de apego ao estrito interesse público, aos princípios constitucionais da Administração Pública e aos preceitos fiscais da transparência e planejamento.

A fiscalização revelou que foram utilizados R\$ 112.124,64 a título de adiantamentos e reembolsos.

⁶ 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



Despesas pelo regime de adiantamentos devem manter maior controle, exatamente porque fogem ao regime ordinário; e, assim sendo, a entrega de numerário a servidor, deve ser para gasto certo e sob tempo determinado, mediante prestação de contas e análise crítica do processo.

Exatamente por isso que esta E.Corte, a par da legislação convergente, também editou o Comunicado SDG nº 19/10⁷.

Aqui, ao contrário, entre as inúmeras irregularidades citadas, foram detectados processos de adiantamentos em aberto – em montante de R\$ 7.020,00; ausência de relatórios objetivos a respeito das viagens empreendidas; inexistência de parecer do responsável pelo controle interno; falta de restituição de saldos; despesas com refeições em valores elevados; abastecimento de veículos em quantidades incompatíveis.

A inspeção registrou a falta de ausência de justificativas aceitáveis na motivação de despesas com filmagens (R\$ 16.895,00), locação de som e gastos decorrentes (R\$ 39.550,00), fogos de artifício (R\$ 22.904,00), locação de brinquedos (R\$ 7.888,50), cerimoniais (R\$ 17.790,00), aquisição de bicicletas para distribuição à população (R\$ 75.296,00), e refeições em churrascaria (R\$ 2.500,00).

Despesas cuja documentação não define exatamente quais os serviços prestados (Francisco Cezar Martins Sá – R\$ 15.690,00, Gustavo Barbosa Assessoria Contábil – R\$ 3.300,00, Publicas Serviços de Consultoria Ltda. – R\$ 6.800,00, Cantu Comunicação Visual Ltda. – R\$ 10.100,00, E.F.Cravo – R\$ 8.000,00).

Aquisição de carne destinada à Assistência Social não precedida em certame licitatório – R\$ 95.661,00, bem como, sem documentos que justificassem e comprovassem a regularidade da aplicação ou que permitissem aferir o interesse público envolvido.

Prestação de serviços por pessoas físicas, quando poderiam ter sido realizadas por pessoal do seu próprio quadro, para serviços gerais (carpinteiro, contador, cozinheira, engenheira, fisioterapeuta, mecânico, nutricionista, porteiro, psicólogo, vigia/guarda, entre outros) no montante de R\$ 407.688,66; a contratação de professores/monitores eventuais para ministrar aulas e cursos – R\$ 107.558,61; plantões médicos – R\$ 298.011,60; contratação de estagiários – R\$ 85.650,00; também foi indicada a falta de critérios para a escola dos profissionais, ausência de termos contratuais, além do outras falhas.

Foram empenhados R\$ 935.807,07 a título de serviços de limpeza pública e urbanismo, com diversos fornecedores, sem que tenha havido processo licitatório para tanto, entre outras irregularidades destacadas pela fiscalização.

⁷ **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



l) A inspeção registrou, além das situações já expostas quanto às despesas em geral, a absoluta falta de processamento de licitações para a realização de diversos serviços e/ou aquisição de bens.

Aqui se situaram a contratação de serviços de transporte de alunos, aquisições diversas (R\$ 166.574,15), medicamentos e correlatos (R\$ 193.508,51), pães (R\$ 87.909,00), materiais de construção (R\$ 137.935,61), materiais de limpeza (R\$ 37.057,59) e material escolar e de escritório (R\$ 57.795,00).

IV - As demais falhas elencadas pela fiscalização se somam às irregularidades realçadas, porque traduzem a falta de cuidado mínimo na organização dos registros, contribuindo bastante para a falta de um controle interno efetivo e existência das falhas de maior relevo já mencionadas, desse modo também conduzindo à emissão de juízo negativo sobre as contas.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **ORIENTE, 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;
- Proceda a aplicação de recursos na educação, obedecendo ao preceito constitucional, nos termos da legislação vigente e jurisprudência desta E.Corte;
- Proceda os investimentos necessários à valorização do magistério;
- Abstenha-se de proceder a compensação financeira de recursos devidos ao INSS, quando não estiver amparada por decisão administrativa ou judicial;
- Proceda o pagamento da dívida com os precatórios devidos;
- Mantenha o equilíbrio entre receitas e despesas e, inclusive, estabeleça a instituição de metas de superávits primário e nominal, a fim de eliminar a dívida constituída;
- Abstenha-se de formular peças orçamentárias onde haja previsão de suplementação em índices capazes de distorcer todo o planejamento;
- Observe a legislação fiscal pertinente às determinações dirigidas ao último ano de mandato – notadamente quanto à manutenção de disponibilidades financeiras para a quitação das despesas contraídas e regramento sobre as despesas com publicidade;
- Abstenha-se de utilizar receitas de capital em despesas correntes;
- Observe o interesse público na realização de despesas, observando ainda, os princípios constitucionais da Administração Pública e princípios fiscais da transparência e planejamento; e,



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



- Observe o princípio do planejamento e, bem assim, aos rigores da legislação licitatória, abstendo-se da fuga de procedimento.
- Cumpra adequadamente o planejamento das políticas públicas, com ênfase nos pontos elencados pela fiscalização, em especial a edição do Plano de Saneamento Básico e Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- Institua o efetivo controle interno;
- Mantenha rígido controle sobre sua dívida ativa;
- Proceda a realização de concurso público para o preenchimento de seu quadro, com isso evitando a contratação de terceiros para realização de tarefas típicas da Administração;
- Proceda a execução orçamentária dentro dos limites estabelecidos pela legislação convergente, especialmente no tocante à autorização legislativa específica para o remanejamento de verbas;
- Cumpra o regramento pertinente à gestão dos recursos da saúde e educação, bem como à jurisprudência desta E.Corte;
- Mantenha controles distintos para a gestão dos recursos provenientes das receitas de multas de trânsito, CIDE e Royalties;
- Mantenha efetivo controle sobre a dívida com precatórios;
- Corrija as situações destacadas pela inspeção nos setores da tesouraria, almoxarifado e bens patrimoniais;
- Cumpra a ordem cronológica de pagamentos;
- Reveja as situações destacadas pela fiscalização no tocante ao pessoal;
- Cumpra as instruções e recomendações desta E.Corte.

Determino à atual Gestão que proceda a abertura de procedimento administrativo tendente à avaliação de eventuais responsabilidades no tocante à realização das despesas e falta de procedimento licitatório, na conformidade das falhas destacadas pela fiscalização.

Igualmente, deverá ser aberto procedimento administrativo tendentes à tomada de contas dos adiantamentos em aberto e dos saldos não restituídos e, no mesmo sentido, para verificação da situação de acúmulo de cargos.

Determino a extração de peças (cópia do relatório de inspeção, desta decisão e do Expediente TC-28667/026/13 – constante às fls. 106 e seguintes) com envio ao Ministério Público Estadual, para as providências de sua alçada.

Igualmente, deverão ser encaminhadas peças Delegacia de Polícia Federal em Marília (cópia do relatório de inspeção e desta decisão), atendendo os termos do Expediente TC-9693/026/13, o qual deverá ser encaminhado à fiscalização, para fins de acompanhamento da matéria e lançamento de informações em próximos exames de contas.

Oficie-se à Delegacia Seccional de Polícia de Marília, encaminhando peças dos autos (cópia do relatório de inspeção e desta decisão), consoante TC-31575/026/14, o qual deverá ser remetido à inspeção, para fins de acompanhamento da matéria.



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



Também deverão ser encaminhados à fiscalização, com o mesmo propósito, os Expedientes TC-1001/004/12, TC-14474/026/12 e TC-12765/026/13.

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

Com relação à proposta de determinação anteriormente feita para que a atual Administração procedesse a imediata elaboração de plano de aplicação dos recursos aqui insuficientes à educação, questão que suscitou as discussões travadas na Sessão de 29.07.14 da E. Primeira Câmara, reconsidero no sentido que o ponto refoge à jurisprudência tradicional desta E. Corte.

Contudo, avaliando a importância de que as medidas desta E. Corte guardem efetividade, penso que a questão deva ser amplamente discutida, por meio de processo TCA específico, razão pela qual submeto à apreciação da E. Câmara, proposta de realização de estudos necessários a respeito do tema, por meio de ofício de meu Gabinete à d. Secretaria Diretoria Geral.

É como voto.

GCCCM/25