



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



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 28.10.14

ITEM Nº 088

TC-001748/026/13

Prefeitura Municipal: Capão Bonito.

Exercício: 2013.

Prefeito: Júlio Fernando Galvão Dias.

Período(s): (01-01-13 a 26-09-13) e (01-10-13 a 20-12-13). **Substituto(s) Legal(is):** Vice-Prefeito -Marco Antonio Citadini.

Período(s): (27-09-13 a 30-09-13) e (21-12-13 a 31-12-13).

Advogado(s): Carlos Pereira Barbosa Filho e outros.

Acompanha(m): TC-001748/126/13 e Expediente(s): TC-025615/026/14 e TC-000495/016/13.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-16 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-16 - DSF-I.

- | | |
|---------------------------------------|--|
| - Aplicação total no ensino: | 27,57% (mínimo 25%) |
| - Investimento no magistério: | 73,50% (mínimo 60%) |
| - Total de despesas com Fundeb: | 100,00% - considerando a utilização do saldo no prazo diferido |
| - Despesas com saúde: | 23,86% (mínimo 15%) |
| - Transferências à Câmara: | 3,82% (máximo 4,5%) |
| - Gastos com pessoal: | 48,29% (limite 54%) |
| - Remuneração dos agentes políticos: | em ordem |
| - Encargos sociais: | em ordem formal |
| - Precatórios: | em ordem |
| - Superávit da execução orçamentária: | 0,84% - R\$ 795.886,40 |
| - Superávit financeiro | R\$ 7.339.523,52 |

Em exame as contas anuais do exercício de 2013 da Prefeitura Municipal de CAPÃO BONITO cuja fiscalização "in loco" esteve a cargo da UR/16 - Itapeva.

No relatório de fls. 27/50, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

ITEM A.1 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- os indicadores e as unidades de medidas não permitem a avaliação da eficácia e efetividade dos programas e ações;
- a LOA não tratou de percentual para abertura de créditos suplementares;
- o Município não editou o Plano de Saneamento Básico e o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- o Município não editou o Plano de Mobilidade Urbana.

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

- a Prefeitura não divulga, em sua página eletrônica, os repasses a Entidades do 3º setor.

ITEM A.3 – DO CONTROLE INTERNO

- o Controle Interno não apresenta, periodicamente, relatórios quanto às suas funções institucionais.



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



ITEM B.1.2 – RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- desatendimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil, em razão das divergências apresentadas no Balanço Patrimonial, referentes aos registros da Dívida de Curto e Longo Prazo;
- o saldo patrimonial não demonstra a realidade do Órgão tendo em vista a não elaboração do Levantamento Geral de Bens Móveis e dos balancetes mensais do Almoxarifado.

ITEM B.1.3 - DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- registro incorreto do saldo de precatórios e dos restos a pagar no Passivo Circulante (Anexo 14A), havendo distorção no saldo do Passivo Financeiro.

ITEM B.1.4 - DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- registro incorreto do saldo de precatórios, deduzidos em duplicidade do Passivo Não-Circulante (Anexo 14B), havendo distorção no saldo do Passivo Permanente.

ITEM B.4 - PRECATÓRIOS

- o Balanço Patrimonial não registra, corretamente, as pendências judiciais.

ITEM B.5.1 - ENCARGOS

- ocorrência de depósitos a título de FGTS em favor de servidores ocupantes de cargos em comissão.

ITEM B.5.3 - DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

B.5.3.a - Despesas sob o Regime de Adiantamento:

- não observância das disposições das normas que regem a matéria em âmbito municipal e do Comunicado SDG nº 19/2010.

ITEM B.6 TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

B.6.2 - Almoxarifado:

não elaboração dos balancetes mensais evidenciando as entradas, saídas e saldos dos itens em estoque, no Almoxarifado da Saúde/Farmácia.

B.6.3 - Patrimônio:

não elaboração do Levantamento Geral dos Bens Móveis e Imóveis, contrariando o artigo 96 da Lei Federal nº 4.320/64.

ITEM C.2.4 - EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO E COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

C.2.4.3 - Coleta e disposição final de rejeitos e resíduos sólidos

- não realização de tratamento dos resíduos sólidos anteriormente ao aterramento.

ITEM D.1 - ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- não divulgação, na página eletrônica do Município, dos balanços do exercício.

ITEM D.2 – FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ausência de fidedignidade nas informações enviadas ao Sistema AUDESP, apresentando divergências e incorreções nos saldos do Balanço Patrimonial e respectivos anexos.

ITEM D.3 - PESSOAL

D.3.1 – Quadro de Pessoal

- existência de cargos no Quadro de Pessoal sem atribuições e requisitos de chefia, direção e assessoramento, contrariando o artigo 37, V da Constituição Federal.

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

- inobservância às Instruções e Recomendações desta E. Corte.



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



Nos termos dos quadros formulados pela fiscalização, o Executivo cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), indicando investimentos que corresponderam a 27,57% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

O quadro apresentado identificou que foram realizados investimentos que representaram 98,34% das verbas do FUNDEB durante o período; e, segundo anotações, a utilização da parcela diferida ocorreu durante o primeiro trimestre de 2014; mais ainda, que foram destinados 73,50% desse montante na valorização dos profissionais do Magistério.

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS

	Valores (R\$)
Receitas	55.973.003,39
Ajustes da fiscalização	-
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	55.973.003,39

FUNDEB - RECEITAS

Retenções	9.435.153,96
Transferências recebidas	24.071.267,62
Receitas de aplicações financeiras	126.813,60
Ajustes da fiscalização	-
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.	24.198.081,22

FUNDEB - DESPESAS

Despesas com Magistério	17.786.367,31	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Magistério (60%)	-	
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo 60%)	17.786.367,31	73,50%
Demais Despesas	6.010.614,57	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Demais Despesas (40%)	-	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo 40%)	6.010.614,57	24,84%
Total aplicado no FUNDEB	23.796.981,88	98,34%

DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO

Educação Básica (exceto FUNDEB)	6.002.126,22	
(+) FUNDEB Retido	9.435.153,96	
(-) Ganhos de Aplicações Financeiras	5.856,95	
(-) FUNDEB Retido e não Aplicado no Retorno	-	
Aplicação até 31.12.2013 (art. 212)	15.431.423,23	27,57%

(+) Fundeb: parcela da retenção de		Aplicado 1º trim/2012	
(-) Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2014		-	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Recursos Próprios		-	
Aplicação Final na Educação Básica		15.431.423,23	27,57%

Planejamento Atualizado do Ensino	
Receita Prevista Atualizada	61.616.000,00
Despesa Fixada Atualizada	18.102.500,00
Índice Apurado	29,38%

Os investimentos na saúde, conforme quadro elaborado pela fiscalização, superaram ao mínimo constitucional, alcançando 23,86% 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		55.973.003,39
Ajustes da Fiscalização		
Total das Receitas		55.973.003,39

Total das Despesas empenhadas com Recursos Próprios	13.354.068,57
Ajustes da Fiscalização	
(-) Restos a Pagar liquidados não pagos até 31.01.2014	
Valor e percentual aplicado em ações e serviços da Saúde	13.354.068,57 23,86%

Planejamento Atualizado da Saúde	
Receita Prevista Atualizada	51.012.000,00
Despesa Fixada Atualizada	15.093.000,00
Índice Apurado	29,59%

O quadro elaborado pela inspeção indica que houve um déficit na arrecadação da receita, em montante de R\$ 14.553.496,57 – equivalente a 13,36%.

De outro lado, considerando que o volume da execução das despesas foi inferior ao ingresso efetivo das receitas, o resultado da execução se mostrou com superávit de 0,84%, no montante de R\$ 795.886,40.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	105.922.000,00	98.950.568,72	-6,58%	104,88%
Receitas de Capital	13.582.000,00	4.831.088,67	-64,43%	5,12%
Deduções da Receita	(10.604.000,00)	(9.435.153,96)	-11,02%	
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
Subtotal das Receitas	108.900.000,00	94.346.503,43		
Outros Ajustes		-		
Total das Receitas	108.900.000,00	94.346.503,43		100,00%
Déficit de arrecadação		14.553.496,57	-13,36%	15,43%

Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	87.732.700,00	76.195.235,36	-13,15%	81,45%
Despesas de Capital	20.871.700,00	15.268.415,17	-26,85%	16,32%
Reserva de Contingência	194.000,00	-		
Despesas Intraorçamentárias	-	-		
Repasse de duodécimos à CM	2.520.000,00	2.520.000,00		
(-) Devolução de duodécimos	-	433.033,50		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	-		
Subtotal das Despesas	111.318.400,00	93.550.617,03		
Outros Ajustes		-		
Total das Despesas	111.318.400,00	93.550.617,03		100,00%
Economia Orçamentária		17.767.782,97	-15,96%	18,99%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	795.886,40		0,84%

A inspeção destacou a abertura de créditos adicionais, juntamente com a realização de transferências / remanejamento / transposições perfizeram o montante de R\$ 17.988.700,00 – correspondendo a 16,15% da despesa orçamentária autorizada.

Também foi avaliado que a Municipalidade vinha de superávits de execução orçamentária registrados nos exercícios de 2010 a 2012.



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



2012	Superávit de	0,54%
2011	Superávit de	0,17%
2010	Superávit de	1,28%

Desse modo, diante do resultado positivo da execução orçamentária, houve aumento do saldo financeiro existente, agora registrando R\$ 7.339.523,52.

Financeiro	6.304.445,73	7.339.523,52	16,42%
Econômico	31.528.221,63	11.533.744,03	-63,42%
Patrimonial	69.122.230,67	81.086.337,52	17,31%

Registrou-se a existência de disponibilidade financeira suficiente à cobertura da dívida de curto prazo.

Exigível	Período Anterior	Inscrição	Baixa	Período Seguinte
Restos a Pagar processados	3.398.347,44	4.883.867,19	3.398.347,44	4.883.867,19
Restos a Pagar não processados	1.398.613,41	2.198.581,80	1.206.494,98	2.390.700,23
Depósitos	-	-	-	-
Consignações	224.161,89	9.964.444,13	9.956.354,26	232.251,76
Outros	98.834,64	315.367,64	199.489,27	214.713,01
Total	5.119.957,38	17.362.260,76	14.760.685,95	7.721.532,19
Inclusões da Fiscalização	-	-	-	-
Exclusões da Fiscalização	-	-	-	-
Total Ajustado	5.119.957,38	17.362.260,76	14.760.685,95	7.721.532,19
Índice de Liquidez Imediata				2,81

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve um aumento de 8,97% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2012	RCL de 2013	Crescimento
82.143.435,77	89.515.414,76	8,97%

As despesas com pessoal sofreram um aumento nominal equivalente a 12,04%.

Sendo assim, em que pese o expressivo aumento nominal dos gastos com pessoal, observa-se que fixaram-se em 48,29% da receita corrente líquida e, portanto, embora abaixo do teto fiscal.



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



Período	dez/12	abr/13	ago/13	dez/13
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	38.578.867,02	39.004.000,89	40.064.076,64	43.224.488,13
(+) Inclusões da Fiscalização - B				
(-) Exclusões da Fiscalização - C				
Gastos Ajustados - D		39.004.000,89	40.064.076,64	43.224.488,13
RCL - E	82.143.435,77	84.374.161,23	86.348.383,54	89.515.414,76
(+) Inclusões da Fiscalização - F				
(-) Exclusões da Fiscalização - G				
RCL Ajustada - H		84.374.161,23	86.348.383,54	89.515.414,76
% Gasto = A / E	46,97%	46,23%	46,40%	48,29%
% Gasto Ajustado = D / H		46,23%	46,40%	48,29%

Foi elaborado quadro indicando a movimentação no número de servidores ao final do período (aumento de 11,95% - efetivos e em comissão).

Efetivos	1.944	2158	1321	1421	623	737
Em comissão	216	83	1	59	215	24
Total	2160	2241	1322	1480	838	761
Temporários	2012		2013		Em 31/12 de 2013	
Nº de contratados	104		84		20	

Realço que a análise da legalidade dos atos de admissão de pessoal no período deverá ser feita em autos próprios, nos termos das Instruções vigentes.

Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 3688/12; e, feitos os cálculos necessários, observou-se que não ocorreram pagamentos indevidos.

Foi atestada a regularidade formal no recolhimento dos encargos sociais, à exceção do apontamento sobre depósitos fundiários em favor de comissionados.

A inspeção atestou que a transferência de recursos financeiros à Câmara obedeceu ao limite imposto pela Constituição Federal, situando-se em 3,82% da receita tributária do exercício anterior.

Valor utilizado pela Câmara (repassa menos devolução)	2.086.966,50
Despesas com inativos	131.987,57
Subtotal	1.954.978,93
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2012 51.141.676,98
Percentual resultante	3,82%

O quadro apresentado pela fiscalização indicou a suficiência de depósitos/pagamentos em favor da dívida com precatórios.



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



Opção de pagamento anual:	12	Anos Restantes
Saldo anterior de precatórios:	1.246.540,86	
Saldo atual de precatórios:	1.749.333,01	
Valor devido referente à opção anual:	145.777,75	
Valor depositado nas contas vinculadas:	162.390,85	
Saldo a pagar:	-	

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1 TC-1748/126/13 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Também acompanharam as contas os seguintes Expedientes:

TC-25615/026/14	Prefeitura Municipal – apresenta notícias sobre a Sindicância nº 04/2013 – furto de veículo municipal.
TC-495/016/13	Prefeitura Municipal – apresenta notícias sobre a Sindicância nº 09/2013 – prática de atos proibidos a servidor municipal.

Procedeu-se a notificação dos Responsáveis pelos demonstrativos – Srs. Júlio Fernando Galvão Dias e Marco Antonio Cidadini, respectivamente Prefeito Municipal e seu Substituto, através do DOE de 10.06.14 (fl.53).

Solicitada e deferida dilação de prazo (D.O.E de 08.07.14); a Municipalidade apresentou justificativas constantes às fls. 62/89.

Em síntese, considerou que foram cumpridos os elementos necessários à formulação das peças orçamentárias.

Disse que tem divulgado as informações necessárias junto ao Portal da Transparência.

Afirmou que já providenciou a regulamentação da controladoria interna; ainda, que as falhas de lançamento foram insignificante e momentâneas, não comprometendo os resultados alcançados.

Asseverou que o direito ao FGTS por parte dos servidores em comissão não é matéria pacífica nos Tribunais especializados; e, em respeito ao direito adquirido, avalia que seja inadmissível a sua supressão.

Asseverou que as missões oficiais que demandaram a abertura de processos de despesas pelo regime de adiantamentos tiveram a finalidade de tratar de assuntos de interesse público.

Noticiou a inexistência de estoques em seu almoxarifado; e, que o Administrador não se manteve inerte em relação à situação dos bens permanentes.

Defendeu a regularidade dos cargos em comissão, anotando sua criação através de lei formal, assim como as suas atribuições.



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



Explicou as situações afetas ao cumprimento das Instruções e recomendações TCESP.

E, ao final, pedindo pela regularidade das contas, requereu vistas ao final da instrução processual.

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

Assim, no que tange à avaliação dos aspectos orçamentários e financeiros, foi anotado que não havia óbices contábeis para emissão de parecer favorável às contas (fls. 91/92).

Ainda na ATJ, sob os aspectos jurídicos apresentados nas contas, também foi opinado pela emissão de parecer favorável, com destaque à impropriedade de recolhimento de depósitos de FGTS em favor de comissionados (fls. 93/100).

A i. Chefia de ATJ manifestou-se pela emissão de parecer favorável aos demonstrativos (fl. 101).

O d. MPC também posicionou-se em favor das contas, sem prejuízo da abertura de apartado para a apuração e devolução dos pagamentos em favor de servidor que ocupou cargo em comissão; bem como, das recomendações cabíveis (fls. 102/110).

Concedeu-se prazo – a pedido, para que os autos ficassem, em Cartório, à disposição dos Interessados – DOE 19.09.14; contudo, nada foi acrescido (fls.111/113).

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 28/10/2014 – ITEM 088

Processo: TC-1748/026/13

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPÃO BONITO

Responsável: Júlio Fernando Galvão Dias – Prefeito Municipal à época

**Período: 01.01 a 26.09.13 e
01.10 a 20.12.13**

**Substituto: Marco Antonio Citadini
27.09 a 30.09.13
21.12 a 31.12.13**

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2013

Procurador: Carlos Pereira Barbosa Filho – OAB/SP 108.524; João Carlos Martins Souto – OAB/SP 103.480

(Expedientes que acompanham: TC-1748/126/13, TC-495/016/13 e TC-25615/026/14)

- Aplicação total no ensino:	27,57% (mínimo 25%)
- Investimento no magistério:	73,50% (mínimo 60%)
- Total de despesas com Fundeb:	100,00% - considerando a utilização do saldo no prazo diferido
- Despesas com saúde:	23,86% (mínimo 15%)
- Transferências à Câmara:	3,82% (máximo 4,5%)
- Gastos com pessoal:	48,29% (limite 54%)
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Encargos sociais:	em ordem formal
- Precatórios:	em ordem
- Superávit da execução orçamentária:	0,84% - R\$ 795.886,40
- Superávit financeiro	R\$ 7.339.523,52

Verifica-se que a Administração de **CAPÃO BONITO** cumpriu os principais aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E.Corte durante o exercício de 2013.

I – A aplicação de recursos no ensino geral atingiu 27,57% das receitas e transferências de impostos, cumprindo-se os termos do artigo 212 da CF/88.

Quanto ao FUNDEB, tendo em vista a utilização do saldo diferido durante o primeiro trimestre/14, observa-se que houve aplicação integral dos recursos recebidos; e, de tal sorte, foram investidos 73,50% desse montante na valorização dos profissionais do magistério, de tal sorte que foram atendidos os preceitos do art. 21, da Lei 11494/97, bem como do art. 60, XII, do ADCT da CF/88.



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



Também observa-se que foi superado o mínimo de aplicação de recursos na saúde, com investimentos de 23,86% 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, fixando-se em 3,82%.

Os gastos com pessoal atingiram 48,29% da receita corrente líquida e, portanto, abaixo do limite estabelecido pela Lei Fiscal.

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

Não foram destacados valores excedentes na remuneração dos Agentes Políticos.

A exceção dos depósitos de FGTS em favor dos comissionados, a inspeção registrou a regularidade formal no recolhimento dos encargos sociais.

A inspeção indicou que o montante depositado para o pagamento de precatórios foi suficiente à dívida judicial do período.

O resultado da execução orçamentária do período registrou superávit de 0,84% - R\$ 795.886,40; e, de tal sorte, houve aumento do superávit financeiro existente, agora registrando R\$ 7.339.523,52.

Havia, desse modo, disponibilidade financeira suficiente ao pagamento das dívidas de curto prazo.

II – No que diz respeito à qualidade dos gastos, com foco nos setores protegidos constitucionalmente, vê-se do último lançamento de informações junto ao Sistema SIAPNET [2012 (www.siapnet.tce.sp.gov.br)], alimentado pela própria Origem, há indicação de que o seu número de habitantes alcançou 46.178 pessoas, com discriminação dos jovens na faixa etária entre 0 e 14 anos em 11.739 indivíduos – ou seja, daqueles em idade escolar junto ao ensino infantil e fundamental.

E, junto ao arquivo eletrônico SIAPNET, observa-se que o Município disponibilizou o número de alunos em sua rede – nos níveis infantil e fundamental, somados aos números de matriculados junto à rede Estadual e particular/filantrópica, alcançando menos de 9.300 jovens.

Os quadros indicam a sugestão de existência de déficit de atendimento à população em idade escolar.



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



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.

Lembro ainda, que a oferta da educação básica, a partir dos 04 (quatro) anos, é matéria constitucional obrigatória¹.

Os índices divulgados pelo IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica², indicam que o Município ficou abaixo das metas projetadas para as primeiras e últimas séries do fundamental.

4ª série / 5º ano

Município	Ideb Observado					Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
CAPA BONITO		5.0	5.6	6.1	5.6		5.1	5.5	5.7	6.0	6.2	6.4	6.7

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano

Município	Ideb Observado					Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
CAPA BONITO		4.7	5.2	5.0	4.8		4.8	5.0	5.3	5.6	5.8	6.1	6.3

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)	15,27	12,82	11,48
Taxa de mortalidade na infância (por mil nascidos vivos)	16,79	14,86	13,16
Taxa de mortalidade da população entre 15 e 34 anos (por cem mil habitantes nessa faixa etária)	123,92	135,44	121,73
Taxa de mortalidade da população de 60 anos e mais (por cem mil habitantes nessa faixa etária)	4.111,05	3.996,91	3.507,81
Mães adolescentes (com menos de 18 anos - %)	10,15	11,74	6,88
Mães que tiveram sete e mais consultas de pré-natal (%)	78,17	84,09	78,33

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

¹ 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.

² <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

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



Outros índices divulgados pela Fundação SEADE merecem maior acompanhamento por parte da Administração.

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,721		0,783
Renda per capita (em reais correntes)	449,04	428,91	853,75
Taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais (%)	9,06	8,63	4,33

Enfim, a Origem deverá ater-se aos indicadores sociais para 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 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, observa-se que houve um déficit de arrecadação de 13,36% - R\$ 14.553.496,57.

Advirto que situações do gênero, ou seja, orçamentos superestimados, permitem a emissão de empenhos sem contrapartida financeira, constituindo dívida em desfavor da Entidade.

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



De igual modo, prejudicam todos os estudos que antecederam a peça orçamentária, neles contidos as perspectivas de implantação, manutenção e/ou aperfeiçoamento de políticas públicas de atendimento à demanda da coletividade.

Em favor da Origem, como já relatado, foi observado que a Municipalidade mantinha saldo financeiro disponível do exercício anterior, não incorreu em indisponibilidade para a quitação de dívidas de curto prazo e, bem assim, que a abertura de créditos adicionais foi inferior a 20% da despesa inicial.

Destarte, avalio que a Administração deverá proceder com maior rigor na formulação e execução do plano orçamentário e, se necessário, efetuar esforços fiscais com o fim de manter equilibrada a relação entre receitas e despesas – legais e contratuais, sem prejuízo da execução das despesas de custeio e investimentos necessários à melhoria na qualidade de vida da população local.

Eventualmente, a Origem deverá produzir superávits nominal e primário, tendentes à eliminação de dívida existente – de curto e longo prazo.

Outras questões suscitadas pela fiscalização deverão ter o apreço da Municipalidade no planejamento de políticas públicas, a exemplo dos indicadores e unidades de medidas que permitam a avaliação da eficácia e efetividade dos programas e ações.

Igualmente, a Municipalidade deverá proceder a edição e implantação dos Planos de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Bem por isso a Municipalidade deverá proceder tratamento adequado aos resíduos sólidos.

Também deverá proceder a edição do Plano de Mobilidade Urbana, disso atendendo à moderna intenção do legislador em privilegiar os chamados direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos.

A Administração deve cumprir o princípio da transparência, procedendo a divulgação das peças fiscais em sítio eletrônico, para que fiquem a disposição dos interessados e se cumpra o controle social e externo.

Várias situações descritas no laudo de fiscalização implicam na necessidade de que a Origem proceda a revisão dos registros em geral – notadamente de natureza contábil, a fim de que haja conformidade da sua real situação orçamentária, financeira, econômica e patrimonial com as peças elaboradas e, bem assim, com as informações prestadas junto ao Sistema AUDESP.



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



Aliás, a Origem deve comprometer-se a manter a fidelidade nas informações transmitidas ao Sistema AUDESP, a fim de que não haja prejuízo ao sistema de controle externo e, inclusive no que diz respeito aos alertas elaborados automaticamente pelo próprio programa.

É preciso observar às formalidades estabelecidas às despesas realizadas pelo regime de adiantamento, que são exatamente aquelas que não podem ser feitas pelo regime normal e, nesse sentido, necessitam de maior acuidade.

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

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

Os testes realizados pela fiscalização revelaram a necessidade de maior atenção aos setores do almoxarifado e patrimônio, de tal sorte que os controles existentes inibam a possibilidade de perda e/ou extravio de materiais.

A Administração deverá ficar atenta à legislação que rege a matéria e, de forma subsidiária, às orientações traçadas no Comunicado SDG nº 19/10⁵.

Quanto ao setor de pessoal, a fiscalização indicou a nomeação de 63 servidores para ocuparem cargos em comissão; e, ainda, que aqueles definidos para ocuparem as vagas de Assistente de Imprensa, Assistente de Secretaria e Assistente Técnico de Apoio Agropecuário não se enquadrariam nas características exigidas pela CF/88.

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

⁵ **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



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

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

Aliás, se ditos cargos servem ao comando e à assessoria, à evidência devem guardar complexidade em suas funções, com necessidade de preenchimento, mínimo, por pessoa que possua estudo universitário, em razão dos conhecimentos específicos para o seu exercício.

Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0130719-90.2011.8.26.0000
COMARCA - SÃO PAULO
Requerente (s): PROCURADOR GERAL DO ESTADO
Requerido(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TIETÊ E
PREFEITURA MUNICIPAL DE TIETÊ

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

Também escapa à norma geral os casos de contratação por prazo determinado, a fim de atender necessidade temporária de excepcional interesse público.

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

Logo, as situações que se distanciem do enquadramento nessas características não podem ser consideradas aptas à regularidade.

Destarte, a Origem deverá observar seu quadro, no que tange à forma de nomeação, a fim de se amoldar às exigências constitucionais.

No que diz respeito aos depósitos fundiários em favor dos comissionados, há necessidade de que sejam imediatamente cessados.

Sobre o tema há de se considerar que o direito social ao FGTS, em seu contexto histórico⁶, e na previsão constitucional, se dá em razão da

⁶ TC-800259/522/03 – Apartado das contas de 2003 da Prefeitura Municipal de Mococa – Relator Conselheiro Fulvio Julião Biazzi – E. Segunda Câmara em Sessão de 18.09.07 – trecho de interesse do r. voto proferido:

“Entretanto, em face do princípio da autonomia do ente federativo, não há como se impor a sujeição a esse regime jurídico, exatamente porque o Município não possui norma regulando a matéria e, desse modo, os servidores são admitidos sempre pelo regime geral – celetista.



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



tentativa do Legislador obstruir a despedida arbitrária⁷ – o que não é, absolutamente, o caso dos servidores investidos em comissão, uma vez que já têm em mente que seu vínculo com a Administração é precário.

Ademais, sobre a questão o E. Tribunal Superior do Trabalho negando o direito de servidor da Câmara Municipal de Iaras ao aviso prévio, FGTS e respectiva multa, decidiu *“que os ocupantes de cargos de livre nomeação e exoneração providos na forma do artigo 37, II, da Constituição Federal, mantêm com a Administração Pública uma relação precária e não abrigada pelas normas trabalhistas, marcada pela previsibilidade de dispensa a qualquer tempo”* (1ª Turma do TST - Relator juiz convocado Guilherme Augusto Caputo Bastos - AIRR 752153/2001.9)⁸

Nesse sentido, a Prefeitura deve parar de recolher os depósitos fundiários em favor dos comissionados e, sob nenhum pretexto, não poderá pagar multa incidente sobre seu valor.

Enfim, o laudo de inspeção revela a necessidade de implantação de um efetivo sistema de controle interno; e, aqui, relembro as orientações gerais traçadas por esta E.Corte a respeito do tema, constantes do Comunicado SDG nº 32/12⁹.

A bem da verdade, a questão não é pacífica, pois, a determinação para instituição do regime jurídico único para servidores da Administração, anteriormente previsto no artigo 39, caput, da CF/88, foi revogada pela EC nº 19/98. E, recentemente, por sua vez, a alteração constitucional teve seus efeitos suspensos, em face da decisão cautelar proferida pelo E. STF no dia 02.07.07, ao analisar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135/2000.

Ocorre que há, ainda, outras questões a serem ponderadas nestes autos.

Sobre o FGTS, vê-se que foi criado com a edição da Lei 5.107/66, com a intenção de fornecer uma “opção” ao trabalhador, em substituição à antiga estabilidade prevista pela CLT⁶, esta adquirida após 10 (dez) anos de trabalho junto ao empregador.

Posteriormente, o instituto da estabilidade foi definitivamente abandonado, ante a promulgação da Constituição Federal de 1988.

E, mais ainda, robustecendo a proteção dos trabalhadores, a nova Carta estabeleceu a “relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos” (art. 7º, I).

Em concorrência, e diante da ausência de norma regulamentando a dita proteção contra a demissão imotivada, prevalece, até hoje, o pagamento de indenização, ou multa, equivalente a 40% dos depósitos do FGTS, nos termos do artigo 10 do ADCT.

Vê-se, desses pressupostos, que o pagamento indenizatório é devido, contudo, diante do cometimento de ato arbitrário pelo empregador; ao contrário, nunca no exercício regular de um direito reconhecido.

No caso, tratando-se da Administração Pública, os mecanismos de admissão previstos são o ingresso via concurso público, a contratação temporária e a nomeação para cargos em comissão.

Centrando a questão, os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração (artigo 37, II, da CF/88), exatamente porque detêm a confiança do Administrador para o exercício de funções de comando ou direção.

Desse modo, o servidor nomeado de forma direta já tem em mente que pode ser desligado dos quadros da Administração a qualquer momento, sem a necessidade de qualquer justificativa.

Isso, porque, a escolha ou destituição desses servidores não passa pelo controle de legalidade, estando afeta ao poder discricionário do Administrador.

O motivo decorre, exatamente, porque “os atos discricionários são os que a Administração pode praticar com liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e do modo de sua realização”.

Assim, na situação examinada nestes autos, inexistente o pressuposto básico para o pagamento da indenização destacada, qual seja, o cometimento de ato arbitrário pelo empregador, com a despedida sem justa causa do funcionário.

E, a despeito da alegação de que a Administração já havia sido condenada, no passado, aos pagamentos da espécie, reforço que não há qualquer documento juntado pela Recorrente comprovando suas alegações.

Além disso, também deve ser considerado que, se houve condenação passada, o foi para situações à época, em processos distintos, sem vinculação com o exame em apreço, em decorrência do princípio do livre convencimento do juiz.

Ademais, sobre a questão, o E. Tribunal Superior do Trabalho negando o direito de servidor da Câmara Municipal de Iaras ao aviso prévio, FGTS e respectiva multa, decidiu *“que os ocupantes de cargos de livre nomeação e exoneração providos na forma do artigo 37, II, da Constituição Federal, mantêm com a Administração Pública uma relação precária e não abrigada pelas normas trabalhistas, marcada pela previsibilidade de dispensa a qualquer tempo”* (1ª Turma do TST - Relator juiz convocado Guilherme Augusto Caputo Bastos - AIRR 752153/2001.9”.

CF/88

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;

ADCT da CF/88

Art. 10. Até que seja promulgada a lei complementar a que se refere o art. 7º, I, da Constituição:

I - fica limitada a proteção nele referida ao aumento, para quatro vezes, da porcentagem prevista no art. 6º, “caput” e § 1º, da [Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966](#);

II - fica vedada a dispensa arbitrária ou sem justa causa;

⁸ Disponível em http://ext02.tst.gov.br/pls/no01/no_noticias.Exibe_Noticia?p_cod_noticia=5202&p_cod_area_noticia=ASCS acesso em 30.08.07.

⁹ **COMUNICADO SDG Nº 32/2012 – DOE 29.09 e 10.10.12**

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

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

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

Nesse contexto, tal normatização atentar, 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.



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



Bem por isso, a Origem deverá cumprir com eficiência as Instruções – notadamente quanto ao envio de informações ao Sistema AUDESP, bem como, as recomendações desta E.Corte.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **CAPÃO BONITO, exercício de 2013**, 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 políticas públicas e 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;
- Implante os Planos de Saneamento Básico, Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de Mobilidade Urbana;
- Atenda ao princípio da transparência fiscal;
- Proceda a revisão dos registros em geral, a fim de que haja conformidade da sua real situação orçamentária, financeira, econômica e patrimonial com as peças elaboradas e, bem assim, com as informações prestadas junto ao Sistema AUDESP
- Comprometa-se a manter a fidelidade nas informações transmitidas ao Sistema AUDESP;
- Atenda as formalidades necessárias às despesas pelo regime de adiantamentos;
- Reveja seu quadro de pessoal, notadamente quanto aos cargos em comissão;
- Abstenha-se dos depósitos fundiários em favor de comissionados e, bem assim, de eventual indenização com base em eventuais saldos existentes.
- Implante um efetivo sistema de controle interno;
- Atente às Instruções e recomendações, bem com aos alertas emitidos por esta E. Corte.

Determino as seguintes destinações nos Expedientes que acompanham as contas:

TC-25615/026/14	Retorne à fiscalização, a fim de acompanhar a matéria.
TC-495/016/13	Retorne à fiscalização, a fim de acompanhar a matéria.

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

GCCCM/25

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.