



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



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 10.09.13

ITEM Nº 066

TC-001380/026/11

Prefeitura Municipal: Queluz.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): José Celso Bueno.

Advogado(s): Paulo Sérgio Mendes de Carvalho.

Acompanha(m): TC-001380/126/11.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-14 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-14 - DSF-II.

- Aplicação total no ensino:	25,91%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	68,81%
- Total de despesas com Fundeb:	92,24%
- Despesas com saúde:	25,07%
- Gastos com pessoal:	42,53% (cálculo ATJ)
- Déficit da execução orçamentária:	5,25% - R\$ 1.200.055,58
- Transferência financeira para a Câmara:	3,27%
- Encargos sociais:	compensação unilateral com valores devidos ao INSS
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	em ordem

Em exame as contas anuais do exercício de 2011 da Prefeitura Municipal de QUELUZ cuja fiscalização "in loco" esteve a cargo da Unidade Regional de Guaratinguetá – UR/14.

No relatório de fls. 12/110, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

-Desatendimento do artigo 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (transparência pública), acerca das ações executadas,

-Lei Orçamentária Anual prevendo abertura de créditos suplementares em 20%, sendo que a inflação projetada para o período foi de 5,79%,

-Abertura de créditos suplementares autorizada através da Lei Orçamentária anual em detrimento de lei específica para tal autorização,

-Previsão Orçamentária para ações planejadas às crianças e adolescentes para a qual houve realização de apenas 33,58%, em detrimento do determinado no art. 227, caput, da Constituição Federal – CF, e art. 4º, caput e parágrafo único, alíneas "b", "c" e "d", da Lei Federal n.º 8.069/90,

-Não aprovação de Leis Municipais versando sobre Plano Municipal de Saneamento Básico, Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e Lei para acessibilidade em prédios públicos,

-Os principais prédios públicos não estão adequados ao artigo 11 da Lei Federal nº 10.098/2000, descumprindo os preceitos de acessibilidade,

B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA



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



- Execução de despesa sem o correspondente crédito orçamentário,
- Conta Contábil credora apresentando saldo invertido (devedor) em relação à sua natureza (credor),
- Comprometimento das peças contábeis devido à erros procedimentais,
- Ajustes referentes à exclusão de receitas escriturais,
- Abertura de créditos adicionais no percentual de 19,98%,
- Despesas do exercício de 2011 sendo contabilizadas no exercício posterior (desobediência ao princípio da competência),
- Déficit orçamentário de 5,25% após ajustes,
- Insuficiência de arrecadação após ajustes,

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

- Diferença de resultado financeiro apurado pela origem no confronto com o apurado pelo sistema Audesp,
- A Prefeitura apresenta passivo real a descoberto no importe de R\$ 8.093.971,92,

B.1.3 - DÍVIDA DE CURTO PRAZO:

- Ausência de liquidez frente a seus compromissos de curto prazo,

B.1.4 - DÍVIDA DE LONGO PRAZO:

- Ausência de recursos financeiros para honrar seus compromissos de longo prazo,

B.1.5 - FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS:

- Divergência no confronto das receitas oriundas de repasse,
- Ausências de procedimentos visando cobrança do ISSQN sobre serviços cartorários (desatendimento do Artigo art. 11 da LRF),
- Compensação de créditos previdenciários lançados como “outras restituições” sem o efetivo ingresso dos recursos e sem a devida homologação do lançamento por parte da Receita Federal do Brasil,

B.1.5.1 - RENÚNCIA DE RECEITAS:

- Renúncia tácita de receita pela não cobrança do ISS cartorário (em desatendimento ao artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal e Comunicado SDG nº 37/2009), e ausência de procedimentos visando cobrança da dívida ativa de 2006,

B.1.6 - DÍVIDA ATIVA:

- Cancelamentos efetuados no subsistema de Dívida Ativa, os quais não são apresentados nas peças contábeis da Origem,
- Créditos de dívida ativa inscritos pelo valor total, sem qualquer provisionamento em afronta ao princípio da prudência,
- Ausência de providencias acerca da cobrança de dívida ativa,
- Aplicativo de controle da Dívida Ativa não integrado ao Sistema contábil, em desacordo ao inciso III, do § único do art. 48 da LRF.

B.2.2 - DESPESA DE PESSOAL:

- Despesa de pessoal após ajustada supera o limite estabelecido no Artigo 19 da LRF, apresentando o percentual de 60,65% da Receita Corrente Líquida,

B.3.1 - ENSINO:

- Sistema Contábil exibindo dotação orçamentária em valores inferiores ao estabelecido na LOA,
- Não aplicação de 95% do Fundeb no exercício fiscalizado,
- Não movimentação da parcela diferida do saldo do FUNDEB através de conta bancária exclusiva,



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



B.3.1.1 - Ajustes Da Fiscalização:

-Glosa referente a pagamento de agente político com verbas do magistério,

B.3.2 - SAÚDE:

-Metodologia de cálculo e demonstração dos índices na saúde não coincidem com os valores apurados pela fiscalização e sistema Audesp,
-Dados apresentados pelo AUDESP revelam dotação orçamentária inferior aos valores estabelecido na LOA Municipal,

B.3.2.3 - INTERVENÇÃO DA SANTA CASA DE QUELUZ:

-91,15% dos recursos da saúde são repassados para o ente privado,
-Ausência de cargos típicos próprios da área da saúde na Administração,
-Entidade do Terceiro Setor sob intervenção desde 1989 sendo utilizada como uma extensão da Administração, dispendo de cargos típicos de governo contratados sem a prévia realização de concurso (descumprimento do estabelecido no Artigo 37 inciso II da Constituição Federal).
-Entidade do Terceiro Setor responsável pela assistência farmacêutica do município, mesmo sem contar com farmacêutico em seus quadros,
-Gerenciamento do PSF através da Santa Casa de Misericórdia de Queluz em desobediência ao estabelecido na Emenda Constitucional 51/2006,
-Não apresentação de quaisquer documentações relacionadas aos recursos vinculados,

B.3.3.2 - ROYALTIES DO PETRÓLEO:

-Desvio de finalidade da conta vinculada pelo uso indevido da receita em despesas de pessoal e de serviço da dívida, desatendendo-se o artigo 24 do Decreto Federal n.º 1, de 1991,

B.3.3.3 - ROYALTIES DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA DE RECURSOS MINERAIS:

-Desvio de finalidade da conta vinculada pelo uso indevido da receita em despesas de pessoal e de serviço da dívida, desatendendo-se o artigo 24 do Decreto Federal n.º 1, de 1991,

B.4.1 - REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS/REGIME ORDINÁRIO

-Pagamento adiantado de precatório com vencimento para 31.12.2012, caracterizando quebra de ordem cronológica de pagamento em relação aos demais credores,
-Pagamento de diversos credores através de um mesmo empenho, o que constitui desobediência ao determinado nos Artigos 88 e/ou 93 da Lei Federal 4.320/64,

B.5.1 - ENCARGOS:

-Não recolhimento de 57,38% dos encargos do INSS devidos no exercício. Despesa efetuada através de compensação de supostos créditos tributários (ato declaratório unilateral por parte do município), carecendo de homologação por parte da Secretaria da Receita Federal do Brasil,

B.5.2 - SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS:

-Pagamentos indevidos a Senhora Secretária Municipal,

B.5.3.1 – DESPESAS COM MULTAS DE TRÂNSITO:

-Não apresentação de processo administrativo visando apuração de responsabilidade de servidor na geração da multa, documentação de controle de saída das viaturas e menos ainda comprovação da devolução dos valores ao erário,

B.5.3.2 – RESSARCIMENTO DE DESPESAS DE VIAGEM:

-Ressarcimento de despesas em detrimento de adiantamento contrariando Artigo 60 da Lei Federal



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



4.320/64(reincidência), adiantamento efetuado em nome do prefeito municipal contrariando Comunicado SDG nº 19/2010,

B.5.3.3 – DESPESAS DE 2011 EXECUTADAS COM ORÇAMENTO DE 2012:

-Desobediência ao princípio da Competência, previsto artigo 9º da Resolução 750/93 do CFC,

B.5.3.4 – GASTOS COM PUBLICIDADE:

-Despesas com publicidade contabilizadas genericamente como “outros serviços de terceiros” não obedecendo ao princípio da transparência,
-Despesas com publicidade efetuadas sem o devido processo licitatório contrariando Artigo 2º da Lei Federal 8666/93,

B 6.2 – ALMOXARIFADO:

-Variações Patrimoniais não registram estoque de produtos em oposição à conjuntura encontrada pela fiscalização,
-Ausência de controles de entrada e saída do almoxarifado da cozinha piloto, que permitam mensurar física e financeiramente o seu estoque,
- Liquidação imperfeita das despesas referentes à merenda escolar, sendo que o recebedor dos produtos não assina as notas fiscais de recebimento,
-Demonstrativos de entrada e saída do almoxarifado não exibem informações úteis que possam subsidiar a administração pública na gestão das compras,
-Não apuração do consumo individualizado dos produtos gerando pedido de compra superdimensionado ou que não concretizados,
-Provisões da merenda apresentando divergências quando confrontados os dados apresentados pelas notas fiscais do fornecedor e demonstrativos do almoxarifado: quantitativo físico e financeiro, período de ingresso dos produtos, valor unitário, preço, em duplicata, imprecisão quanto à unidade de fornecimento e produto fornecido,
-Registros do almoxarifado apresentando como data de ingresso o 1º dia útil do mês e não a data efetiva do ingresso dos produtos,
-Ingresso de produtos com nome genérico, quais sejam legumes e frutas, denotando controle impreciso,
-Registro de bens permanentes como se fosse material de consumo,
-Sistemas de contabilidade e almoxarifado não integrados, contribuindo as divergências,
-Registros do almoxarifado denotam descumprimento da NBC T 16.5(Normas Brasileiras De Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – Registro Contábil),
-Peças contábeis e demonstrativo auxiliar do almoxarifado não refletem a situação do patrimônio da Prefeitura, caracterizando ausência da fiscalização por parte do controle interno, consoante determinado no Artigo 31 da Constituição Federal, bem como fragilidade no cumprimento do estabelecido pelos Artigos 75/80 da Lei Federal,

B 6.3 – PATRIMÔNIO:

-Não realização do levantamento geral dos bens móveis e imóveis,

B.8 - ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS:

-Desatendimento da Ordem Cronológica de Pagamentos pela existência de restos a pagar de exercícios anteriores e antecipação de pagamento de mapa de precatórios referente ao exercício de 2012,

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

-Divergências nas informações enviadas ao Audesp, denotando inobservância ao Comunicado SDG n.º 34, de 2009 e desatendimento aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidência contábil (artigo 83 da Lei Federal n.º 4.320/64),



C.1.1 - FALHAS DE INSTRUÇÃO (reincidência):

- Segregação dos documentos dos processos referentes à licitação, dificultando a fiscalização e de modo contrário ao determinado no Artigo 38, inciso XII da Lei das Licitações,
- Não emissão de notas de reserva de recursos orçamentários,
- Processos de compra sem a Portaria de constituição da Comissão de Licitação,
- Não designação dos gestores dos contratos,
- Ausência de prévia pesquisa de preço,
- Atas sem identificação dos signatários,
- Não foi utilização da página oficial para divulgação dos editais de Licitação,

C.1.2.1 - AQUISIÇÃO DE MATERIAL PARA MANUTENÇÃO DE COMPUTADORES

- Ausência de pesquisas de preços contrariando art. 40, § 2º, item II da Lei no 8.666/1993,
- Procedimento licitatório foi levado a termo com a participação de apenas 01 fornecedor, denotando publicidade insuficiente,

C.1.2.2 - AQUISIÇÃO DE MATERIAIS ELÉTRICOS:

- Ausência de pesquisas de preços contrariando art. 40, § 2º, item II da Lei no 8.666/1993,
- Procedimento licitatório foi levado a termo com a participação de apenas 01 fornecedor, denotando publicidade insuficiente,

C.1.2.3 – CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE (CAMINHÃO):

- Ausência de pesquisas de preços contrariando art. 40, § 2º, item II da Lei no 8.666/1993,
- Edital sem especificação do prazo de vigência do serviço a ser contratado, contrariando o previsto no inciso II, art. 40 da Lei 8.666/93,
- Procedimento licitatório foi levado a termo com a participação de apenas 01 participante no item, denotando publicidade insuficiente,

C.1.3.1 - CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PARA RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS JUNTO AO INSS:

- Inexigibilidade utilizada para contratação de serviços típicos da Administração,

C.1.3.2 – CONTRATAÇÃO DE ARTISTA:

- Inexigibilidade não efetuada através de empresário exclusivo,

C.1.3.3 – CONTRATAÇÃO DE ARTISTA:

- Inexigibilidade não efetuada através de empresário exclusivo,

C.1.3.4 - AQUISIÇÃO DE IMÓVEL SEM A DEVIDA FORMALIZAÇÃO:

- Aquisição não formalizada em desobediência ao determinado no Artigo 24 inciso X da Lei 8.666/93(e sem a apresentação da documentação exigida), abertura de crédito orçamentário, inclusão no PPA e LDO efetuada em data posterior à aquisição, ausência de procedimento administrativo que justificasse o interesse da sociedade e do Conselho do Fundeb na aquisição do bem,

C.2.2 - CONTRATOS EXAMINADOS IN LOCO

- Os contratos não apresentavam numeração em seu corpo,
- Nem todos os pactos contratuais constam no Livro de Contratos,
- Não houve designação de fiscais dos contratos durante o exercício,

C.2.2.1 – EMPENHAMENTO DE CONTRATOS

- A origem não registra o empenhamento dos contratos pelo seu valor global, comprometendo o crédito orçamentário apenas para a parcela devida mensalmente,



C.2.3 - EXECUÇÃO CONTRATUAL:

- Ausência de acompanhamento da execução contratual em entregas parceladas pré-estabelecida (gestão inadequada),
- Ausência de cláusulas contratuais acerca da data de emissão de notas fiscais, bem como acerca do e respectivo pagamento (descumprimento do Artigo 55 inciso III da Lei Federal 8666/93),
- Divergências quanto ao valor e apresentação do produto constante da Nota Fiscal no confronto com produto contratado,
- Produtos de preços inferiores (óleo composto e açúcar cristal) entregues pelo preço de produtos superiores (azeite de oliva e açúcar refinado),
- Apresentação de produto distinto do contratado implicando em prejuízo (pagamento a maior) pela Administração,
- Recebedor da mercadoria não é o mesmo que dá o aceite para a nota fiscal implicando em liquidação imperfeita da despesa,
- Destruição das requisições inviabilizando a regularidade da despesa,
- Aquisição de arroz implicando em consumo pelos alunos em 301,85% superior à média,
- Aquisição de açúcar denotando desobediência ao Artigo 16 inciso I da Resolução CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009 e sem amparo no cardápio apresentado,
- Cargo de nutricionista encontra-se vago caracterizando descumprimento dos Artigos 11 a 13 da Lei Federal 11.947/2009 e Resolução do Conselho Federal de Nutricionistas nº 465/2010, bem como da Portaria Interministerial (assinada entre os ministros da Saúde e Educação) nº 1.010, de 8 de Maio de 2006,
- A função de nutricionista é exercida através de comissão pela chefe da cozinha piloto, caracterizando descumprimento de decisão exarada por essa E. Corte de Contas,

C.2.4.2 - COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO:

- Ausência de serviços de tratamento de esgoto,

D.1 - ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS:

- Não divulgação, na página eletrônica do Município, do PPA, LDO, LOA, balanços de exercício, parecer prévio do Tribunal de Contas, RGF e RREO (art. 48, caput, LRF),
- O Controle Interno não está cumprindo os dispositivos insculpidos no artigo 74 da CF e no artigo 35 da CE, bem como nas Instruções deste Tribunal de Contas,

D.1.1 - LIVROS E REGISTROS:

- Diversas ocorrências nos livros e registros,

D.2 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP:

- Divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no Sistema AUDESP, denotando inobservância ao Comunicado SDG n.º 34, de 2009, e aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal n. 4.320/64),

D.3.1 - QUADRO DE PESSOAL:

- Reforma administrativa não teve o condão de adequar os cargos às exigências constitucionais: setor de saúde e cargo de nutricionista não contemplado
- Cargos em comissão cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento (desobediência do art. 37, V, da CF - reincidência)



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



- Estrutura geral dos cargos revela a existência de Secretarias com número de servidores, inferior ao número de comissionados,
- Secretarias funcionando apenas com cargos comissionados,
- Portarias de nomeação não publicadas contrariando o princípio da publicidade estabelecido no Artigo 37 da Constituição Federal,
- O quadro de pessoal apresentado não segue o modelo do Anexo 19 das instruções nº 02/2008.

D.3.2 - EXAME DA FOLHA DE PAGAMENTOS:

- Adicional de insalubridade sendo pago sobre base indexada no salário mínimo, o que afronta ao estabelecido no Artigo 7, inciso IV da Constituição Federal e Decisão do STF,

D.4 - DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

- Documentos entregues pela origem não são suficientes para comprovar o recolhimento da multa aplicada ao Sr. Prefeito, por desatendimento a determinação desta E.Corte,

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

- Entrega intempestiva da documentação exigida pelo TCE,
- Descumprimento das recomendações dessa E. Corte de Contas.

Realço o anotado pela inspeção de que o Executivo superou a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE) – 25,91%.

O investimento na valorização do magistério atingiu 68,81% dos recursos do FUNDEB.

Os quadros elaborados pela fiscalização indicaram o investimento do FUNDEB no período situou-se em 92,24%, aqui já incluída a glosa de R\$ 7.173,00 (despesas com equipamentos e utensílios de cozinha piloto) e o saldo diferido não comprovada a sua aplicação - R\$ 50.776,25.



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



IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS

	Valores (R\$)	
Receitas	15.428.820,93	
Ajustes da fiscalização	-	
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	15.428.820,93	
FUNDEB - RECEITAS		
Retenções	2.216.545,39	
Transferências recebidas	4.567.291,76	
Receitas de aplicações financeiras	41.978,74	
Ajustes da fiscalização	-	
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.	4.609.270,50	
FUNDEB - DESPESAS		
Despesas com Magistério	3.225.811,10	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Magistério (60%)	- 54.273,92	
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo 60%)	3.171.537,18	68,81%
Demais Despesas	1.026.095,81	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Demais Despesas (40%)	54.073,92	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo 40%)	1.080.169,73	23,43%
Total aplicado no FUNDEB	4.251.706,91	92,24%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		
Educação Básica (exceto FUNDEB)	1.782.988,71	
(+) FUNDEB Retido	2.216.545,39	
(-) Ganhos de Aplicações Financeiras	1.045,04	
(-) FUNDEB Retido e não Aplicado no Retorno	-	
Aplicação até 31.12.2011 (artigo 212, CF)	3.998.489,06	25,92%
(+) Fundeb: parcela da retenção de	1.801,15	Aplicado 1º trim/2012
(-) Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2012	-	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Recursos Próprios	- 673,23	
Aplicação Final na Educação Básica	3.997.815,83	25,91%
Planejamento Atualizado do Ensino		
Receita Prevista Atualizada	15.218.125,00	
Despesa Fixada Atualizada	2.334.018,40	
Índice Apurado	15,34%	

Receitas de Impostos e Transferências de Impostos	15.428.820,93	
Retenções ao FUNDEB	2.216.545,39	
Receitas de transferências do FUNDEB sem rendimentos financeiros	4.567.291,76	
Receitas de aplicações financeiras	41.978,74	
Despesas com recursos do FUNDEB	4.251.706,91	
Saldo do FUNDEB para aplicação no 1º trimestre de 2012	357.563,59	
Máximo de até 5% do FUNDEB passível de acréscimo aos 25% (art. 212, CF)	-	
Empenho e pagamento com saldo do FUNDEB no 1º trimestre de 2012	1.801,15	
Saldo do FUNDEB não empenhado e pago até 1º trimestre de 2012	355.762,44	
Valor a adicionar à aplicação de 2011, para compor mínimo de 25%	1.127,92	0,01%
Aplicação na Educação até 31.12.2011	3.998.489,06	25,92%
Aplicação em 31.12.2011 mais saldo do FUNDEB utilizado até 31.03.2012	3.999.616,98	25,92%

Os investimentos na saúde superaram ao mínimo constitucional, alcançando 25,07% 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		15.407.334,33	
Ajustes da Fiscalização			
Total das Receitas		15.407.334,33	
Total da Despesas empenhadas com Recursos Próprios			
		3.865.338,43	
Ajustes da Fiscalização		-	
(-) Restos a Pagar não pagos até 31.01.2012	-	2.200,00	
Valor e percentual aplicado em ações e serviços de Saúde		3.863.138,43	25,07%
Planejamento Atualizado da Saúde			
Receita Prevista Atualizada		15.196.000,00	
Despesa Fixada Atualizada		674.493,00	
Índice Apurado		4,44%	

Verifica-se que a arrecadação da receita ficou abaixo da sua previsão, apresentando déficit de R\$ 827.497,52 – representando 3,49%.

O resultado da execução orçamentária, por sua vez, apresentou um déficit de R\$ 1.200.055,58, equivalente a 5,25%.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	23.592.625,00	25.566.096,63	8,36%	111,86%
Receitas de Capital	2.310.000,00	774.626,31	-66,47%	3,39%
Deduções da Receita	(2.220.625,00)	(2.216.545,39)	-0,18%	
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
Subtotal das Receitas	23.682.000,00	24.124.177,55		
Outros Ajustes		(1.269.675,07)		
Total das Receitas	23.682.000,00	22.854.502,48		100,00%
Déficit de arrecadação		827.497,52	-3,49%	3,62%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	809.364,00	19.198.883,54	2272,10%	79,81%
Despesas de Capital	(409.764,00)	4.334.078,31	-1157,70%	18,02%
Reserva de Contingência	(45.600,00)	-		
Despesas Intraorçamentárias	-	-		
Repasse de duodécimos à CM	500.000,00	500.000,00		
(-) Devolução de duodécimos	-	64.365,69		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	-		
Subtotal das Despesas	854.000,00	23.968.596,16		
Outros Ajustes		85.961,90		
Total das Despesas	854.000,00	24.054.558,06		100,00%
Ausência de dotações		23.200.558,06	2716,69%	96,45%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(1.200.055,58)		5,25%

A fiscalização demonstrou que a execução orçamentária do exercício anterior também havia registrado déficit.



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



2010	Déficit de	6,73%
2009	Superávit de	4,00%
2008	Superávit de	1,00%

Ademais há de ser observado que o resultado do período manteve a situação financeira negativa então existente.

Resultados	2010	2011	%
Financeiro	(531.720,17)	(35.578,04)	-93,31%
Econômico	457.107,03	1.232.758,48	169,69%
Patrimonial	(9.326.730,40)	(8.093.971,92)	-13,22%

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve aumento 12,17%% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2010	RCL de 2011	Crescimento
19.683.922,24	22.079.876,17	12,17%

De outro lado, conforme quadro elaborado pela inspeção sobre os gastos com pessoal, em relação ao exercício de 2010 (72,84%) houve diminuição nesse grupo de despesas (60,65%); contudo, ainda acima do limite fiscal.

Período	dez/10	abr/11	ago/11	dez/11
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	14338614,09 *	9078978,74 **	9208403,00 **	9.390.840,13
(+) Inclusões da Fiscalização - B		-	-	4.000.631,69 ^I
(-) Exclusões da Fiscalização - C		-	-	-
Gastos Ajustados - D		9.078.978,74	9.208.403,00	13.391.471,82
RCL - E	19.683.922,24	20.729.385,09	21.955.778,00	23.349.551,24
(+) Inclusões da Fiscalização - F		-	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização - G		-	623.000,00 ^{II}	1.269.675,07 ^{II}
RCL Ajustada - H		20.729.385,09	21.332.778,00	22.079.876,17
% Gasto = A / E	72,84%	43,80%	41,94%	40,22%



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



% Gasto Ajustado = D / H

43,80%

43,17%

60,65%

O quadro elaborado pela inspeção indicou que o número de servidores em comissão representa 10% do seu efetivo.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Efetivos	592	644	480	483	112	161
Em comissão	77	67	59	53	18	14
Total	669	711	539	536	130	175
Temporários	2010		2011		Em 31/12 de 2011	
Nº de contratados			4			

A inspeção atestou que a transferência de recursos financeiros à Câmara obedeceu ao limite imposto pela Constituição Federal.

Os registros desta E.Corte, especialmente quanto aos apontamentos junto ao TC-2922/026/11, que cuida das contas do Legislativo Municipal de Queluz, exercício de 2011, indicam que ditos gastos fixaram-se em 3,27% da receita tributária do exercício anterior.

População do Município	11.325	
Receita Tributária Ampliada do exercício anterior	13.342.159,40	
Valor e percentual máximos permitido para repasses	933.951,16	7,00%
Total de despesas do exercício	435.634,31	3,27%

Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pela Lei nº 435/08; e, segundo anotado pela fiscalização, não ocorreram pagamentos indevidos, à exceção daqueles entregues à Sra. Secretária de Educação.

No recolhimento dos encargos sociais chamou atenção a realização de recolhimentos em favor do INSS, desfalcados dos valores compensados, por ato unilateral da Administração.

Recolhimentos e compensações do INSS.

Mês	Recolhido	Compensação	Total	Anexo III
Jan	R\$ 152.186,96	0,00	R\$ 152.186,96	Fls.
Fev	R\$ 154.700,69	0,00	R\$ 154.700,69	Fls.
Mar	R\$ 157.888,75	0,00	R\$ 157.888,75	Fls.
Abr	R\$ 3.495,94	R\$ 158.000,00	R\$ 161.495,94	Fls.
Mai	R\$ 4.345,55	R\$ 155.000,00	R\$ 159.345,55	Fls.
Jun	R\$ 12.039,10	R\$ 150.000,00	R\$ 162.039,10	Fls.



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



Jul	R\$ 16.067,97	R\$ 160.000,00	R\$ 176.067,97	Fls.
Ago	R\$ 16.067,97	R\$ 160.857,69	R\$ 176.925,66	Fls.
Set	R\$ 10.548,20	R\$ 165.000,00	R\$ 175.548,20	Fls.
Out	R\$ 8.100,53	R\$ 170.000,00	R\$ 178.100,53	Fls.
Nov	R\$ 26.570,88	R\$ 150.817,38	R\$ 177.388,26	Fls.
Dez	R\$ 208.650,39	0,00	R\$ 208.650,39	Fls.
13°	R\$ 172.384,14	0,00	R\$ 172.384,14	Fls.
	R\$ 943.047,07	R\$ 1.269.675,07	R\$ 2.212.722,14	

A inspeção consignou quadro indicando que a Origem procedeu depósitos suficientes à dívida com precatórios do período.

Opção de Pagamento Anual:	14	Anos Restantes
Saldo anterior de precatórios:	263.614,78	
Saldo atual de precatórios:	368.547,35	
Valor devido referente a opção anual:	26.324,81	
Valor depositado nas contas vinculadas:	26.564,51	
Saldo a pagar:	-	
LOA 2009	550.000,00	
LOA 2010	90.000,00	
Média LOA 2009/2010	320.000,00	-91,70%

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1 TC-1380/126/11 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Procedeu-se a notificação do Responsável pelos demonstrativos, o qual apresentou suas justificativas, pugnando pela regularidade das contas (fls. 127/167 e documentos que acompanham).

Em síntese, defendeu a elaboração e execução das peças orçamentárias, anotando que, devido às limitações do Município de pequeno porte, seria necessário compor um grupo de profissionais altamente especializados somente para dispor das informações reclamadas no laudo de inspeção; que o saneamento básico está a cargo da SABESP e, que o custo do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos é elevado, razão pela qual está sendo buscada uma linha específica para tanto.

Disse que o Município vem lutando para equilibrar seu histórico contábil, devido à baixa qualidade do sistema orçamentário que esta implantado; que as



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



falhas pertinentes ao lançamento de despesas já foram reconhecidas, a partir da alimentação do Sistema AUDESP.

Discorda quanto a exclusão dos valores oriundos de compensações efetuadas junto à Receita Federal.

Entende que incorporados os valores advindos de compensação de créditos junto ao INSS e quitações do exercício de 2010, há uma injeção para fins de receita no valor de R\$ 1.269.675,07, o que remete a uma execução orçamentária final de 0,38%.

Afirmou que o passivo real decorre de vários exercícios, em sua maioria, de débitos com a SABESP, FGTS e INSS, sendo reduzidos sistematicamente pelos parcelamentos em curso.

Quanto à cobrança da atividade cartorária, afirmou que havia uma ação judicial pendente que somente veio a ser decidida em 2013, agora podendo ser executados os valores de exercícios anteriores.

Anotou ter adotado providências na correção da escritura da dívida ativa.

Alegou que o índice de despesas com pessoal é de 40,22% da RCL; isso porque, segundo entende, a inspeção somou, de forma indevida, o repasse à Santa Casa de Misericórdia – que se encontra sob intervenção do Poder Público; aliás, lembrou que o tema já foi objeto de análise nos autos do TC-2908/026/10, que tratou das contas de 2010 do Município.

Sobre o ensino, explicou que o valor de R\$ 1.597,44 trata-se de restos a pagar do exercício de 2010, referente a despesas de pessoal da educação, quitadas após 31.01 – o que poderia ser admitido como investimento do exercício do pagamento, sob pena de não ser contabilizado; já o valor de R\$ 353.965,00 destinou-se à compra de um terreno, para implantação da oficina pedagógica, vinculado à educação básica.

Afirmou, nesse caso, que não haveria como ser feito um projeto sem, primeiramente, haver um terreno, posto que o primeiro passo são os levantamentos planimétricos e, em seguida, toda a criação arquitetônica; ademais, o imóvel se apresenta vizinho de uma unidade educacional de ensino básico, o que viria a reforçar a sua importância para o desenvolvimento e melhoria da rede pública municipal.

Alegou que a falta de movimentação da parcela diferida do FUNDEB em conta específica implica em mera falha formal.



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



Explicou que a Secretária Municipal de Educação optou pelos vencimentos de sua função concursada e efetiva.

Admitiu que ocorreram falhas, com providências para correção, no que diz respeito aos *royalties*.

Disse que os valores gastos com adiantamentos são módicos e ajustáveis às necessidades de locomoção; ainda, que o Município vem se esforçando para corrigir distorções no controle do almoxarifado e bens patrimoniais.

Discordou que tenha deixado de cumprir a ordem cronológica de vencimentos; ainda, que o Município não experimentou prejuízo ao deixar pagamentos não vinculados a processos licitatórios e contratos prévios, e que decorrem de exercícios e gestões anteriores.

Defendeu pontualmente a regularidade dos certames e contratos anotados pela fiscalização.

Informou que já foram corrigidas as falhas na divulgação das peças fiscais; e, que as divergências encontradas nos livros e registros são pontuais.

No setor de pessoal, anotou que, por força de denúncia específica, os empregos públicos e cargos em comissão foram considerados regulares pelo Ministério Público; que as portarias de nomeação são publicadas em mural; e, que a Prefeitura está fazendo um trabalho de revisão das funções insalubres e perigosas.

E, por fim, disse que houve cumprimento às recomendações desta E.Corte.

A Assessoria Técnica, no que toca aos aspectos orçamentários e financeiros, entendeu que os resultados contábeis obtidos pela Municipalidade não prejudicaram o equilíbrio das contas, ressaltando que as falhas da sua área de atuação não macularam os demonstrativos como um todo.

O setor avaliou que as justificativas apresentadas não afastaram as falhas num todo e, em especial, acredita ter sido indevida a escrituração da receita de compensação com o INSS, feita unilateralmente pela Prefeitura, sendo que esse lançamento repercutiu nos demais sistemas contábeis; contudo, como dito, exclusivamente dentro de sua área de análise, não viu óbice para emissão de parecer das contas (fls. 196/197).

Ainda na ATJ, agora no setor de cálculos, foi observado que o índice de despesas com pessoal resultou do ajuste de R\$ 4.000.631,69, somado ao grupo, decorrente de repasses financeiros efetuados à Santa Casa de Misericórdia de Queluz – por entender a inspeção que houve terceirização de mão de obra; ainda, que



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



a RCL foi ajustada, deduzindo-se R\$ 1.269,675,07, correspondente ao somatório dos lançamentos das receitas de compensação de créditos junto ao INSS.

Sobre o primeiro ponto, anotou que a matéria já foi objeto de avaliação nas contas de 2010 do Município (TC-2908/026/10), sendo aceitas as justificativas apresentadas pela Origem; e, refeitos os cálculos, observou que as despesas da espécie limitaram-se a 42,53%.

Receita Corrente Líquida – RCL	22.079.876,17	100%
Despesa com pessoal apontada pela fiscalização à fl. 30	13.391.471,82	60,65%
(-) Repasse efetuado à Santa Casa de Misericórdia de Queluz	(4.000.631,69)	
(=) Despesa com pessoal ora ajustada	9.390.840,13	42,53%

Sobre o ensino, o setor de cálculos de ATJ avaliou que despesas no valor de R\$ 1.597,44 são restos a pagar de 2010, referente a despesa de pessoal da educação, quitada após 31.01.11; e, no caso, despesas com recursos do exercício anterior não podem compor o percentual de aplicação do FUNDEB.

Quanto aos gastos com aquisição de terreno para construção de oficina pedagógica – R\$ 353.965,00, entende a ATJ que a Origem não trouxe nenhuma prova documental quanto ao projeto e início de obras de construção do mencionado plano – ou seja, não houve comprovação concreta de que tenha sido revertido em benefício da educação.

Ainda, a ATJ entendeu correta a transferência do valor contabilizado no “Fundeb 60%” para o “Fundeb 40%”, em decorrência dos pagamentos do Sr. Secretário de Educação.

Enfim, a ATJ considerou que o Município aplicou 25,91% no ensino geral; também, que investiu 68,81% na remuneração dos profissionais do magistério; e, quanto à utilização dos recursos do FUNDEB, que limitaram-se a 92,24% do total recebido (fls. 198/209).

As opiniões que se seguiram, inclusive da i. Chefia de ATJ, foram pela emissão de parecer desfavorável às contas (fls. 210/215).

O d. MPC opinou pelo prosseguimento do feito, de acordo com as conclusões da Assessoria Técnico Jurídica, sendo assim, pela emissão de parecer desfavorável às contas, em razão especial da aplicação no FUNDEB limitada a 92,94%, sem prejuízo de recomendações onde cabíveis (fls. 216/217).

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 10.09.13 – ITEM 066

Processo: TC-1380/026/11
Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE QUELUZ
Responsável: José Celso Bueno – Prefeito Municipal à época
Período: 01.01 a 31.12.11
Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2011
Procurador: Paulo Sérgio Mendes de Carvalho – OAB/SP 131.979

(Expediente que acompanham: TC-1380/126/11)

- Aplicação total no ensino:	25,91%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	68,81%
- Total de despesas com Fundeb:	92,24%
- Despesas com saúde:	25,07%
- Gastos com pessoal:	42,53% (cálculo ATJ)
- Déficit da execução orçamentária:	5,25% - R\$ 1.200.055,58
- Transferência financeira para a Câmara:	3,27%
- Encargos sociais:	compensação unilateral com valores devidos ao INSS
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	em ordem

I – Verifica-se, assim, que a Administração de QUELUZ, durante o exercício de 2011, deu atendimento, *em parte*, aos principais aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E.Corte.

A aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE) com recursos próprios (receita e transferência de impostos) e, também, na valorização dos profissionais do Magistério com recursos do FUNDEB recebidos no período superaram ao mínimo constitucional.

De outro lado, observa-se que foi superada a meta mínima de aplicação de recursos na saúde.



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



As transferências financeiras ao Legislativo situaram-se dentro da limitação imposta pela Constituição Federal/88.

O índice de despesas com pessoal, consoante diligente avaliação da ATJ, comportou-se dentro do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em consideração o repasse de recursos públicos para manutenção da Santa Casa local, pode-se entender que houve transferência para a manutenção de um serviço.

Ademais, se fosse possível ser consideradas as despesas em favor da entidade, naturalmente as suas receitas também deveriam ingressar no cálculo proposto.

Aqui, em reforço, transcrevo trecho do magistério da melhor doutrina¹ sobre o tema:

“De nosso lado, as contratações que visam, claramente, produto determinado, certo, acabado, sem que para isso haja qualquer relação funcional, de subordinação, com a Administração, também aqui, não há que falar em despesa de pessoal a modo do parágrafo em comento. Estamos nos referindo à terceirização de todo o serviço; não apenas da mão de obra, situação na qual o Poder Público delega ao particular encargo inequivocamente definido, sendo a mão de obra questão afeta, única e tão somente, à esfera jurídica do particular; não interferindo, diretamente, no mundo administrativo.

Portanto, o contrato de prestação de serviços, com inclusão do componente mão de obra, claramente se distingue da contratação pura e simples de mão de obra para suprir cargos do quadro de pessoal; somente esta última avença cabe na regra do § 1º, do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal”. (realcei)

E, ademais, conforme exposto pela defesa e ratificado pela Assessoria Técnica, o tema teve seu exame e foi superado, quando da análise das contas de 2010 da Municipalidade (TC-2908/026/10).

As transferências financeiras à Câmara obedeceram à limitação constitucional.

Sobre os precatórios, a inspeção anotou em quadro próprio, que os depósitos foram suficientes à parcela da dívida do período.

E, a respeito do pagamento dos subsídios aos Agentes Políticos, no único caso apontado pela inspeção houve justificativas no sentido de que a servidora optou pelos vencimentos do seu cargo de origem.

¹ TOLEDO JR., Flávio C. de; ROSSI, Sergio Ciquera. *Lei de Responsabilidade fiscal: comentada artigo por artigo. 3ª ed. rev. e atual.*. São Paulo: Editora NDJ, 2005, pp. 158/159.



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



II – A despeito dessas considerações, há um grupo de apontamentos, que também merece maior atenção por parte do Executivo e, nesse sentido, deverá ser avaliada a sua correção em próxima inspeção.

Aqui é preciso realçar o conceito de que a Lei Orçamentária é um sistema complexo, interligado à LDO e ao PPA, com vistas à aplicação dos recursos públicos na busca de determinadas metas fiscais – quais sejam a eliminação de dívidas e o equilíbrio entre receitas e despesas, e sociais – estas expressando as políticas públicas empregadas e as expectativas da comunidade, especialmente no ensino e saúde, além de mobilidade urbana, segurança, assistência social, manutenção do meio ambiente equilibrado, entre outros.

A distribuição dos recursos públicos, através da LOA, antes foi planejada pelo próprio Executivo, contudo, sob aprovação do Legislativo e da própria sociedade, na medida da realização das audiências públicas para sua discussão.

Portanto, a execução do orçamento – fase de aplicação dos recursos públicos que também está sujeita ao controle externo e social, deve ocorrer de forma harmônica àquele planejamento inicial.

Nessa esteira, à exceção dos princípios e regras constitucionais pertinentes, pode-se dizer que as normas de caráter orçamentário se mostram as mais importantes à Administração Pública, tendo em vista que deverão nortear a obtenção e destinação dos recursos arrecadados em cada exercício.

E, bem por isso, a transposição, remanejamento e transferência entre órgãos ou programas somente é possível mediante autorização em lei específica.

Igualmente, a prévia autorização legislativa para abertura de créditos adicionais em percentual que ultrapassa a expectativa de inflação do período é situação capaz de distorcer todo aquele planejamento.

Aqui, de modo geral, faço lembrar as orientações traçadas por esta E.Corte sobre o tema, consubstanciados no Comunicado SDG nº 29/10².

² **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).



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



Enfim, independentemente do juízo sobre os demonstrativos sob análise, essas deficiências na formulação e acompanhamento das peças orçamentárias deverão ser corrigidas, de modo que a sua execução não descaracterize o programa inicial ou a harmonia necessária em relação à LDO e ao PPA, razão pela qual os setores envolvidos devem apegar-se aos indicativos de natureza econômica e às tendências de crescimento da receita tributária, bem como nas diretrizes traçadas nas políticas públicas estabelecidas, estas com vista ao atendimento aos setores mais vulneráveis.

A Municipalidade deverá providenciar a edição do Plano de Saneamento Básico, bem como, adotar uma política de acessibilidade em prédios públicos, considerando os direitos da coletividade a um meio ambiente saudável e sustentável, bem como, o pleno exercício da cidadania.

De outro modo, também não é aceitável a falta de ações tendentes à instituição, lançamento e cobrança do tributo devido à atividade cartorária, sob pena de configurar renúncia indevida.

Lembro que a Lei Fiscal impõe a proibição de realização de transferências voluntárias em casos onde não esteja sendo exercida a competência tributária plena³.

Maior atenção deverá ser dispensada ao controle contábil e a cobrança da dívida ativa, setor vulnerável à perda, em razão da prescrição ou de baixas indevidas.

Ademais, a falta de efetiva cobrança da dívida ativa impõe prejuízo fiscal e, pior ainda, estímulo à inadimplência.

A Municipalidade deverá eliminar eventuais divergências nas informações mantidas em registros e prestadas ao Sistema AUDESP, a fim de que as peças e registros em geral guardem confiabilidade e não imponham prejuízo ao sistema de controle externo.

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.

³ **LC 101/00**

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.



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



A gestão de receitas vinculadas, a exemplo dos royalties, deverá haver contabilização e desembolso financeiro distintos, com a intenção de avaliar o cumprimento da destinação específica desses recursos.

A par das correções noticiadas junto aos setores específicos, a Origem deverá proceder a implantação imediata de um sistema de controle interno eficaz, a exemplo das orientações gerais traçadas por esta E.Corte através do Comunicado SDG nº 32/12⁴.

A Municipalidade deverá, em prol do interesse público, proceder a abertura de processos administrativos tendentes a avaliar a responsabilidade funcional de servidores no descumprimento das regras de trânsito, mercê da aplicação de multas pagas pela Administração.

A Municipalidade deverá abandonar a prática de ressarcimento de despesas, a fim de adotar o procedimento de despesas pelo regime de adiantamento.

Nesse sentido, a Origem deverá bem observar que a entrega de numerário – nos casos absolutamente necessários, para as despesas que não possam ser processadas pelo regime ordinário, deverá ser feita a servidor, por prazo certo e objetivos específicos, sob prestação de contas e análise crítica dos gastos.

Aqui valem as orientações traçadas junto ao Comunicado SDG 19⁵, a serem observadas pela Origem.

⁴ **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 chancelados, sem que hajam razões para alegar desconhecimento.

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

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

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

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

⁵ **COMUNICADO SDG Nº 19/2010 – DOE 08 e 17.06.10.**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta que, 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 artificios quem 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



As situações destacadas no exame de almoxarifado, bem como nos bens patrimoniais, refletem a necessidade de que a Origem proceda urgente e ampla reforma nos procedimentos adotados, levando em consideração que o setor é daqueles mais sensíveis à perda e extravio.

A Administração deverá obedecer a rígida ordem cronológica, inclusive quanto aos débitos escriturados em outros exercícios, em prol do princípio da continuidade da administração e da moralidade pública, sob pena de obrigar-se à sua motivação, devidamente publicada.

No mesmo sentido, a Origem deverá observar a formalização estabelecida pela Lei de Licitações para certames e contratos e, bem assim, a jurisprudência desta E.Corte a respeito da matéria.

Igualmente, maior rigor deverá ser empregado na execução dos contratos firmados.

A Municipalidade deverá manter, junto a sua página eletrônica, informações fiscais atualizadas, a fim de cumprir o princípio da transparência fiscal.

Quanto ao setor de pessoal, desperta interesse a existência de diversos cargos em comissão sob os títulos de “Assessor” (Gabinete, Gabinete do Secretário, Imprensa, Especial, Especial de Desenvolvimento, Especial de Cursos e Treinamentos, Turismo e Eventos, Cultura e Comunicação Social, Eventos Esportivos, Eventos e Lazer para a Juventude, Proteção ao Patrimônio, Especial de Planejamento Viário, Especial de Fomento, Especial de Distribuição de Materiais UBS, Coordenação Pedagógica) e Diretor (Convênio e Prestação de Contas, Escola).

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

Essa regra 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.

No caso, os cargos elencados pela inspeção revelam a necessidade de reavaliação, a fim de que não parem dúvidas sobre o cumprimento da regra constitucional.



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



E, no mais, a Municipalidade deverá ter maior atenção ao cumprimento das recomendações e das Instruções desta Corte, notadamente, como dito, no que se refere às informações transmitidas ao Sistema AUDESP.

III - E, agora, no que diz respeito à qualidade dos gastos, com foco nos setores protegidos constitucionalmente, vê-se do Sistema SIAPNET (www.siapnet.tce.sp.gov.br), alimentado pela própria Origem, indicação de que o seu número de habitantes alcançou 11.325 (sem indicação da população rural), sem discriminação do número de jovens na faixa etária entre 0 e 14 anos – ou seja, aqueles em idade escolar junto ao ensino infantil e fundamental.

Ocorre, no mesmo arquivo eletrônico, há indicação de que o Município mantém 1.608 alunos em sua rede – nos níveis infantil e fundamental, com indicação de que a rede Estadual mantinha outros 185 estudantes, perfazendo um total de 1.793 alunos⁶.

Assim, há sugestão – considerando que o número de alunos no ensino fundamental não foi apresentada, de que o controle exercido pela Origem deva ser revisto, em especial, para que oriente efetivamente a Gestão a respeito de eventual falta de oferta regular de vagas na rede municipal⁷.

Ainda no ensino, tomando por base os indicadores sociais informados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB⁸, observa-se que o Município não alcançou as metas projetadas para os primeiros e últimos anos do fundamental.

Aliás, a nota obtida em 2011, no caso dos últimos anos (4,3), chegou a ser inferior àquelas verificadas em 2005 e 2007 (4,5).

4ª série / 5º ano _____

⁶ SIAPNET

	14.2 Quantidade de Matrículas Escolares sob Responsabilidade							Curso Supletivo	
	Educação Infantil							1º Grau	2º Grau
	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Educação Especial			
Municipal	31	252	1.325	0	0	0	0	0	
Estadual	0	0	185	383	0	0	97	38	
Particular	0	0	0	0	0	0	0	0	
União	0	0	0	0	0	0	0	0	
Filantropica	0	0	0	0	0	0	0	0	

⁷ 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.

⁸ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>



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



Município	Ideb Observado				Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
QUELUZ	4.5	4.4	4.6	5.2	4.5	4.9	5.3	5.5	5.8	6.1	6.3	6.5

8ª série / 9º ano

Município	Ideb Observado				Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
QUELUZ	4.5	4.5	4.1	4.3	4.5	4.7	4.9	5.3	5.7	5.9	6.1	6.4

Nesse sentido, independentemente do cumprimento das metas constitucionais de aplicação formal de recursos, a Origem deverá rever o seu projeto educacional, para que o Município possa, efetivamente, cumprir aquele mister, com o intuito de perseguir e alcançar a elevação na qualidade do ensino.

Na saúde, setor que também guarda proteção constitucional, haja vista o expressa determinação para direcionamento de investimentos, segundo consta no sítio eletrônico da Fundação Seade⁹, também pode ser observado que o Município – em diversos quesitos, encontra-se em situação inferior na comparação com sua região administrativa e/ou ao próprio Estado.

Mais, que os índices divulgados quanto a renda per capita sugerem a necessidade de ampliação ou criação de políticas públicas voltadas à melhoria das condições de vida da comunidade, pela alocação de recursos orçamentários nessa direção.

	Município	Região	Estado
Taxa de mortalidade da população entre 15 e 34 anos (por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3.830,48	3.544,76	3.611,03
Mães adolescentes (com menos de 18 anos) (em %)	10,00	7,03	6,88
Mães que tiveram sete e mais consultas de pré-natal (em %)	64,17	70,22	78,33
Nascimento de baixo peso (menos de 2,5Kg) (em %)	10,17	7,70	9,26
Renda per capita (em reais correntes)	471,53	581,06	853,75
Domicílios particulares com renda per capita de até ¼ do salário mínimo (em %)	11,52	10,08	7,42
Domicílios particulares com renda per capita de até ½ salário mínimo (em %)	32,54	27,99	18,86

IV – Há algumas situações que merecem análise melhor detalhada, motivando a abertura de autos próprios - apartados e/ou termo contratual, acaso já não existam processos específicos nesse sentido.

⁹ <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>



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



Refiro-me aos seguintes casos elencados pela inspeção:

- Despesas do período, decorrentes da intervenção da Santa Casa de Queluz;
- Despesas com publicidade efetuadas sem o devido processo licitatório;
- Aquisição de material para manutenção de computadores;
- Aquisição de materiais elétricos;
- Contratação de serviços de transporte;
- Contratação de serviços para recuperação de créditos junto ao INSS;
- Contratação de artista por inexigibilidade;
- Aquisição de imóvel sem a devida formalização;
- Execução contratual – divergências quanto ao valor e apresentação do produto constante da Nota Fiscal no confronto com produto contratado; produtos de preços inferiores entregues pelo preço de produtos superiores; apresentação de produto distinto do contratado implicando em prejuízo pela Administração; aquisição de arroz implicando consumo pelos alunos em 301,85% superior à média;

V - Agora, passo à análise do ponto suficiente à decretação da emissão de parecer contrário à aprovação das contas, quais sejam, a falta de integralização das despesas do FUNDEB, o déficit da execução orçamentária – aqui incluindo a falta de confiabilidade das peças apresentadas, e a compensação unilateral dos valores devidos ao INSS.

a) No caso do FUNDEB, consoante exclusões da inspeção – ratificadas pela ATJ, o valor aplicado chegou a tão somente 92,24% das receitas desse Fundo.

Acolho esse posicionamento, uma vez que ditos recursos não podem ser utilizados para pagamento de despesas de outros exercícios e, bem assim, ausente a comprovação de que o imóvel desapropriado serviria à educação dos níveis infantil e fundamental.

Do tema, avalio que a vinculação de recursos à educação visa o *“pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”* (art. 205 da CF/88).

Nesse sentido, gostaria de lembrar que, ultrapassada a chamada *“década da educação”*, instituída pela EC 14/96, o extinto FUNDEF, agora pelo advento da EC nº 53/06, foi sucedido pelo chamado FUNDEB, este de concepção mais ampla, pelo prazo de 14 anos, onde os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos das receitas da arrecadação e transferência de impostos à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

Ratificando a necessidade da vinculação de investimentos contínuos na educação, foi estabelecido que os recursos do FUNDEB serão aplicados na valorização do magistério em efetivo exercício na rede pública – em montante



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



mínimo de 60%; e, quanto ao chamado FUNDEB 40%, de forma mais genérica, deverá ser utilizado na forma destacada pelo art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

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

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

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

Mais ainda, enquanto a construção jurisprudencial desta E.Corte determinou que a aplicação no ensino geral fosse feita durante o exercício, permitida o pagamento de restos a pagar inscritos no período até 31 de janeiro do exercício seguinte, a Lei do FUNDEB definiu que os recursos devem ser utilizados, ao menos, 95% do seu total durante o exercício de competência, permitindo que o chamado saldo diferido fosse investido até o final do 1º trimestre do exercício seguinte ao seu recebimento.

Portanto, maior cuidado deve ser dispensado pelo Administrador na gestão desses recursos, para que alcancem a sua finalidade; e, aliás, relembro que as notas obtidas na avaliação do IDEB demonstram que a Origem deverá rever seu projeto pedagógico.

b) Quanto ao resultado da execução orçamentária – segundo anotado pela inspeção, apresentou um déficit de R\$ 1.200.055,58 – equivalente a 5,25%; e, ao contrário, a Origem entende que houve um superávit de 0,38%.

A diferença está consubstanciada, basicamente, no ajuste de R\$ 1.269.675,07 – proveniente da compensação de créditos apurados junto ao INSS, conforme exposto pela fiscalização, tratando-se de receita escritural, sem ingresso de recursos nos cofres públicos; e, igualmente, de despesas assumidas em 2011, no valor de R\$ 85.961,90, empenhadas somente no exercício de 2012.

Aqui, de fato, a despeito do tratamento que será dado adiante à mencionada compensação, o fato é que esses recursos não adentraram nos cofres no período, tratando-se de valor que a Origem entendeu apropriar e, do mesmo modo, dando-lhe destinação diversa.



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



Nesse sentido, considero que o período incidiu em déficit da execução orçamentária e, de tal sorte, apenas não agravou, escrituralmente, a situação financeira negativa já existente, por conta de manobra contábil dos valores compensados – aqueles que deixaram de ser recolhidos em favor do INSS, e pela falta de reconhecimento de outras despesas no período, estes de origem diversa.

Sendo assim, as peças não refletiram a efetiva posição orçamentária e financeira do período; e, não sendo confiáveis, não cumpriram princípio elementar da gestão fiscal responsável, qual seja, a transparência.

E, de igual modo, ao contrário dos vetores fiscais, a Origem deixou de estabelecer superávits primário e nominal, com o intuito de manter o equilíbrio entre receitas e despesas e, bem assim, eliminar a dívida existente.

c) A Municipalidade deixou de recolher valores de encargos sociais das competências dos meses de maio a novembro, em montante R\$ 1.269.675,07, por conta de ato unilateral, uma vez que não contou com decisão administrativa favorável do Órgão Federal interessado, ou mesmo, com medida judicial antecipando a tutela pretendida.

No caso, os atos praticados expõem o Município à autuação fiscal e, do mesmo modo, postergam o pagamento de encargos do período para outros exercícios, aumentando as dívidas de curto e longo prazo.

Ademais, não obstante a distorção causada sobre a avaliação da execução orçamentária e financeira do período, também há interferência na avaliação dos índices de despesas com pessoal; e, bem assim, não foi apresentada avaliação dos riscos fiscais inerentes, por meio de indicativo no anexo próprio da LDO.

E, é evidente, que a atitude prejudica o planejamento fiscal, cabendo severas críticas à Municipalidade para que abandone a prática destacada, porque vai de encontro à gestão fiscal responsável.

Nesse sentido, considero que o juízo sobre as contas está fundamentado sobre existência de vícios que são suficientes à sua rejeição.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **QUELUZ, exercício de 2011**, 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:



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



- Proceda estudos visando o aperfeiçoamento das peças orçamentárias, cumprindo a legislação convergente, bem como, a fim de atender a demanda local pelos serviços públicos, de forma contínua e planejada;
- Implante o Plano de Saneamento Básico e uma política de inclusão, pela acessibilidade em prédios públicos;
- Proceda a efetiva cobrança tributária sobre atividades cartorárias;
- Dispense maior atenção ao controle e cobrança da dívida ativa, entendendo que o setor é vulnerável a prescrição de créditos e baixas indevidas; proceda efetiva cobrança dos créditos inscritos;
- Elimine eventuais divergências nos registros e na transmissão de informações ao Sistema AUDESP;
- Mantenha controle distinto das receitas vinculadas a fins específicos;
- Implante um efetivo sistema de controle interno;
- Proceda a abertura de processo administrativo funcional tendente a avaliar a responsabilidade de servidores em infrações de trânsito;
- Adote o sistema de despesas pelo regime de adiantamentos, cumprindo a legislação convergente;
- Proceda efetivo controle sobre o almoxarifado e bens patrimoniais;
- Obedeça a rígida ordem cronológica de pagamentos, inclusive, sobre despesas assumidas em exercícios anteriores;
- Atente à legislação própria de licitações e contratos, mantendo efetivo controle sobre a execução contratual;
- Mantenha a sua página eletrônica atualizada com as informações fiscais;
- Reveja seu quadro de pessoal, notadamente no que se refere aos cargos em comissão;
- Atenda às recomendações e às Instruções TCESP, em especial quanto ao envio de informações ao Sistema AUDESP;
- Mantenha atualizado o controle sobre a oferta de vagas em escolas municipais;
- Reveja seu projeto pedagógico, a fim de garantir qualidade no ensino;
- Reveja as ações de saúde, procurando corrigir as situações destacadas nos indicadores sociais;
- Cumpra a integralidade dos investimentos com valores do FUNDEB;
- Observe que as peças contábeis sejam transparentes, de modo a identificar a real situação orçamentária e financeira da entidade;
- Proceda o recolhimento devido dos encargos sociais;
- E, estabeleça superávits nominal e primário, a fim de manter o equilíbrio entre receitas e despesas, além de diminuição da dívida constituída.

Proceda-se a abertura de autos próprios na forma determinada no item IV desta decisão.

Finalmente, determino à fiscalização da E.Corte que certifique-se das correções das situações recomendadas, notadamente no controle e oferta regular de vagas no ensino infantil e fundamental.

GCCCCM/25