



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 24.09.13 ITEM 070

TC-001487/026/11

Prefeitura Municipal: Estância Balneária de Ilha Comprida.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Décio José Ventura.

Advogado(s): Tânica Mara Avino.

Acompanha(m): TC-001487/126/11.

Procurador(es) de Contas: Élida Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-12 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-12 - DSF-II.

- Aplicação total no ensino:	25,31%
- Investimento no magistério:	64,07%
- Total de despesas com Fundeb:	109,95%
- Despesas com saúde:	20,99%
- Gastos com pessoal:	43,15%
- Déficit da execução orçamentária:	1,96% - (R\$ 761.470,59)
- Déficit financeiro	R\$ 14.729.573,69 - equivalente a 44,33% da RCL
- Transferência financeira para a Câmara:	6,95%
- Encargos sociais:	deixou de efetuar repasses regulares ao INSS, PASEP e FGTS
- Remuneração dos agentes políticos:	regular
- Precatórios:	regular

Em exame as contas anuais do exercício de 2011 da Prefeitura Municipal de ILHA COMPRIDA cuja fiscalização "in loco" esteve a cargo da Unidade Regional de Registro – UR/12.

No relatório de fls. 14/45, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

Item A.1 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Autorização, na LOA, de abertura de créditos adicionais suplementares em índice superior à inflação estimada para o período, em continuada reincidência (2010, 2009 e 2008), e descumprindo recomendações (2008 e 2007).
- Não edição dos Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Item B.1.1 RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Déficit no Resultado da Execução Orçamentária de 1,96%, ou seja, R\$ 761.470,59 negativos, em reincidência (2006, 2007, 2008 e 2010).

Item B.1.2 RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- Resultado Financeiro do exercício negativo em R\$ 14.729.573,69, em reincidência (2006, 2007, 2008, 2009 e 2010).

Item B.1.3 DÍVIDA DE CURTO PRAZO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Índice de Liquidez Imediata igual 0,09, não possuindo, a origem, disponibilidade para saldar seus compromissos de curto prazo.

Item B.1.6 DÍVIDA ATIVA

- Em relação ao exercício anterior, houve uma redução dos recebimentos e um aumento do estoque da Dívida Ativa.
- Não registro contábil dos juros e da atualização monetária da Dívida Ativa.

Item B.2.1 ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LRF

- Pendência de regularização na conta bancária que abriga recursos obtidos com alienação de ativos, oriundo de depósito decorrente de bloqueio judicial.

Item B.3.1 ENSINO

- Envio de dados não fidedignos ao Sistema AUDESP, em reincidência (2009 e 2010), decorrente do errôneo registro de códigos de aplicação afetos às despesas com Ensino.
- Não correção dos mencionados dados não fidedignos, em que pese tenha havido emissão de Notificações de Alertas pelo Sistema AUDESP ao longo do exercício, acerca do percentual desfavorável de aplicação de despesas no ensino.
- Utilização de montante maior que o valor do FUNDEB recebido no exercício (109,95%), em reincidência (2010).
- Glosas em despesas com FUNDEB por anulação de Restos a Pagar e por Restos a Pagar não pagos até 31/1/2012.
- Glosas em despesas com Recursos Próprios por Restos a Pagar não pagos até 31/1/2012.

Item B.3.2 SAÚDE

- Envio de dados não fidedignos ao Sistema AUDESP, em reincidência (2009), decorrente do errôneo registro de códigos de aplicação afetos às despesas de Saúde.
- Não correção dos mencionados dados não fidedignos, em que pese tenha havido emissão de Notificações de Alertas pelo Sistema AUDESP ao longo do exercício, acerca do percentual desfavorável de aplicação de despesas na saúde.
- Glosa de Restos a Pagar não pagos até 31/1/2012.

Item B.3.3.1 Royalties

- Despesa no montante de R\$ 75.000,00 não elegíveis para serem despendidas com valores provenientes de Royalties.
- Movimentação na conta bancária vinculada de transferências, consideradas não apropriadas, que dificultam a ação fiscalizatória e descumprem o princípio da transparência.

Item B.4 PRECATÓRIOS

- Pendência da análise do DEPRE/TJSP acerca do enquadramento ou não do Município no Regime Especial Anual de pagamento de Precatório.

Item B.5.1 ENCARGOS

- Pagamentos não regulares no exercício em exame de contribuições previdenciárias, FGTS e PASEP, o que ensejou parcelamentos das dívidas, a princípio, regularizadas no exercício de 2012.

Item B.5.2.1 FALHAS NOS REGISTROS CONTÁBEIS DA REMUNERAÇÃO DE AGENTES POLÍTICOS

- Falhas que fere os princípios da evidenciação e da transparência: a) registro errôneo do subitem/subelemento da despesa; b) registro errôneo da modalidade de licitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Item B.5.3.2 ADIANTAMENTOS

- Ausência de maiores detalhes na prestação de contas de Adiantamentos, visando proporcionar maior transparência e justificativa do interesse público envolvido.

Item B.6.1 TESOURARIA

- Pendências na conciliação bancária da C/C 13-000054-0, Ag. 4656-6, do Banco do Brasil (antiga Nossa Caixa), desde 19/2/2010, resultando numa diferença de R\$ 3.683,89.
- Pendências na conciliação bancária da C/C 45.00060-5, Ag. 0480, do Banco Santander, desde 1º/1/2010, resultando numa diferença de R\$ 400.390,14, e em saldo contábil NEGATIVO de R\$ 215.241,56.

Item B.6.2 BENS PATRIMONIAIS

- Sistema informatizado de controle de bens patrimoniais abrigando apenas bens móveis.
- Informação da origem de que está realizando o levantamento geral de bens, o que tem sido relatado como não efetivado pela Fiscalização desde 2008.
- Constatação, em visita ao prédio que abriga o Banco do Povo Paulista, Junta Militar e Cartório Eleitoral, de que teto estava em precário estado de conservação.
- Constatação, em visita ao prédio da USF Central, de que sua parte externa demandava limpeza (havia mato alto e amontoado de lixo, galhos e folhas).

Item B.8 ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- Desatendimento à Ordem Cronológica de Pagamentos, verificado tanto no controle simultâneo, quanto na existência de Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores, caracterizando descumprimento de recomendações (2007 e 2008), bem como continuada reincidência (2009 e 2010).

Item C.1.1 FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES/FALHAS DE INSTRUÇÃO

- Abertura de expediente de Comunicado de Falhas Relevantes (TC-572/012/12), com determinação da E. Relatora para abertura de Termo Contratual.

Item D.1 ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- Não divulgação dos documentos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal no site do Município, em continuada reincidência (2008, 2009 e 2010).
- Não encaminhamento das informações das Contas Municipal de 2011 à União (STN).
- Não encaminhamento ao Sistema AUDESP das Atas de Audiências Públicas da Saúde do 2º, 3º e 4º trimestres de 2011, tendo sido enviadas como tal atas de reuniões do Conselho Municipal de Saúde.

Item D.1.1 LIVROS E REGISTRO

- Falhas já descritas nos tópicos 12, 14 e 15 (1º e 2º pontos) desta Conclusão.

Item D.2 FIDEICOMISMO DAS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- Falhas já descritas nos tópicos 7 (1º ponto), 8 (1º ponto) e 18 (3º ponto) desta Conclusão.

Item D.3.2 DOS CARGOS EM COMISSÃO

- Cargos de Assistente de Departamento e Coordenador de Área, a princípio, sem características de direção, chefia ou assessoramento.

Item D.3.3 DA INEXISTÊNCIA DE CARGOS DE CONTADOR E TESOUREIRO EFETIVOS

- Ausência de cargos efetivos de Contador e Tesoureiro, sendo essas atividades exercidas por servidores em funções de confiança, fragilizando a continuidade dos serviços e não privilegiando a profissionalização da Administração Pública.

Item D.5 ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



DO TRIBUNAL

- Encaminhamento intempestivo de documentos a esta Corte, descumprindo os prazos estabelecidos nas Instruções e nos Comunicados afetos ao Sistema AUDESP.
- Descumprimento de Recomendações dos exercícios de 2007 e 2008: a) Falhas no Planejamento – autorização de abertura de créditos adicionais pela LOA em índice superior à inflação estimada; b) - Déficit da Execução Orçamentária; c) Irregularidades em Adiantamentos; d) Descumprimento à ordem cronológica de pagamentos; e) Não divulgação no site do Município das informações exigidas pela LRF.

Realço o anotado pela inspeção de que o Executivo superou a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE) – 25,31%.

Quanto às verbas do FUNDEB, ocorreu a integralização da totalidade dos recursos e, do mesmo modo, destinando apenas 64,07% à valorização do magistério.

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS

	Valores (R\$)
Receitas	26.164.118,98
Ajustes da fiscalização	-
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	26.164.118,98

FUNDEB - RECEITAS

Retenções	1.874.520,55
Transferências recebidas	5.265.950,13
Receitas de aplicações financeiras	20.952,14
Ajustes da fiscalização	-
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.	5.286.902,27

FUNDEB - DESPESAS

Despesas com Magistério	3.546.674,80
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Magistério (60%)	- 159.356,91
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo 60%)	3.387.317,89 64,07%

Demais Despesas

(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Demais Despesas (40%)	- 32.448,90
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo 40%)	2.425.623,27 45,88%
Total aplicado no FUNDEB	5.812.941,16 109,95%

DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO

Educação Básica (exceto FUNDEB)	6.171.871,37
(+) FUNDEB Retido	1.874.520,55
(-) Ganhos de Aplicações Financeiras	6.179,03
(-) FUNDEB Retido e não Aplicado no Retorno	
Aplicação até 31.12.2011 (artigo 212, CF)	8.040.212,89 30,73%

(+)Fundeb: parcela da retenção de	Aplicado 1º trim/2012	-
(-) Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2012		358.455,14
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Recursos Próprios		- 1.058.746,58

Aplicação Final na Educação Básica	6.623.011,17 25,31%
---	----------------------------

Planejamento Atualizado do Ensino	
Receita Prevista Atualizada	25.309.728,44
Despesa Fixada Atualizada	9.193.402,38
Índice Apurado	36,32%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Os investimentos na saúde superaram ao mínimo constitucional, alcançando 20,99% do valor da receita e transferências de impostos.

SAÚDE	Valores (R\$)
Receitas de impostos	26.139.893,98
Ajustes da Fiscalização	-
Total das Receitas	26.139.893,98

Total da Despesas empenhadas com Recursos Próprios	7.219.695,68
Ajustes da Fiscalização	1.436.658,44
(-) Restos a Pagar não pagos até 31.01.2012	295.157,67
Valor e percentual aplicado em ações e serviços de Saúde	5.487.879,57 20,99%

Planejamento Atualizado da Saúde	
Receita Prevista Atualizada	4.094.662,05
Despesa Fixada Atualizada	6.052.116,29
Índice Apurado	147,81%

Verifica-se que a arrecadação da receita ficou abaixo da sua previsão, apresentando déficit de R\$ 6.464.561,47 – representando 14,29%.

A inspeção registrou a abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 16.505.916,60 – correspondente a 44,83% da receita inicialmente prevista.

Consta que o resultado da execução orçamentária indicou um déficit de R\$ 761.470,59, equivalente a 1,96%.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	43.075.277,16	38.395.791,49	-10,86%	99,00%
Receitas de Capital	4.194.675,00	2.264.101,19	-46,02%	5,84%
Deduções da Receita	(2.020.018,56)	(1.874.520,55)	-7,20%	
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
Subtotal das Receitas	45.249.933,60	38.785.372,13		
Outros Ajustes		-		
Total das Receitas	45.249.933,60	38.785.372,13		100,00%
Déficit de arrecadação		6.464.561,47	-14,29%	16,67%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	33.530.741,91	31.203.020,66	-6,94%	78,90%
Despesas de Capital	11.819.210,25	6.683.555,67	-43,45%	16,90%
Reserva de Contingência	-	-		
Despesas Intraorçamentárias	-	-		
Repasses de duodécimos à CM	1.700.000,00	1.660.266,39		
(-) Devolução de duodécimos	-	-		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	-		
Subtotal das Despesas	47.049.952,16	39.546.842,72		
Outros Ajustes		-		
Total das Despesas	47.049.952,16	39.546.842,72		100,00%
Economia Orçamentária		7.503.109,44	-15,95%	18,97%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(761.470,59)		1,96%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A fiscalização registrou que a Municipalidade possui um histórico de déficits da execução orçamentária, a exceção do exercício de 2009.

Ano	Total de Receitas (R\$)	Variação %	Total de Despesas (R\$)	Variação %	Resultado (R\$)	% da Receita
2006	31.900.201,62	---	36.516.329,08	---	(4.616.127,46)	(14,47)
2007	27.721.773,22	(13,09)	34.328.034,42	(5,99)	(6.606.261,20)	(23,83)
2008	32.954.984,82	18,86	36.301.530,54	5,75	(3.346.545,72)	(10,15)
2009	34.034.804,99	3,28	31.545.950,66	(13,10)	2.488.854,33	7,31
2010	36.390.145,29	6,92	40.018.303,48	26,86	(3.628.158,19)	(9,97)
2011	38.785.372,13	6,58	39.546.842,72	(1,18)	(761.470,59)	(1,96)

Ademais há de ser observado que o resultado do período manteve a situação financeira negativa então existente, agora situando o déficit em R\$ 14.729.573,69.

Resultados	2010		%
	Financeiro	Econômico	
Financeiro	(17.659.181,16)	26.169.953,96	-16,59%
Econômico	26.169.953,96	10.208.851,00	-60,99%
Patrimonial	224.672.958,64	234.881.809,64	4,54%

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve aumento 7,17% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2010	RCL de 2011	Crescimento
34.075.586,67	36.521.270,94	7,17

De outro lado, o quadro elaborado pela inspeção indicou que, ao final do período, houve diminuição do gasto com pessoal, reduzido 43,15% e, portanto, em montante inferior ao limite estabelecido pela Lei Fiscal.

Período	dez/10	abr/11	ago/11	dez/11
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	17.273.741,84	19.978.160,48	19.884.745,98	15.760.646,72
(+) Inclusões da Fiscalização - B		-	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização - C		-	-	-
Gastos Ajustados - D		19.978.160,48	19.884.745,98	15.760.646,72
RCL - E	34.075.586,67	35.147.266,94	36.235.562,55	36.521.270,94
(+) Inclusões da Fiscalização - F		-	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização - G		-	-	-
RCL Ajustada - H		35.147.266,94	36.235.562,55	36.521.270,94
% Gasto = A / E	50,69%	56,84%	54,88%	43,15%
% Gasto Ajustado = D / H		56,84%	54,88%	43,15%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



O quadro elaborado pela inspeção indicou expressivo aumento no número de servidores temporários, representando 35% do quadro (221 : 625); além disso, o número de comissionados foi equivalente a 16% desse quadro (85 : 625).

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Efetivos	693	705	520	540	173	165
Em comissão	155	89	138	85	17	4
Total	848	794	658	625	190	169
Temporários	2010		2011		Em 31/12 de 2011	
Nº de contratados	91		221		76	

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

Valor utilizado pela Câmara (repasse menos devolução)	1.660.266,39
Despesas com inativos	
Subtotal	1.660.266,39
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2010
Percentual resultante	23.905.385,46
	6,95%

Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pela Lei nº 708/08; e, segundo anotado pela fiscalização, não houve excesso no pagamento dos mandatários.

Com relação aos encargos sociais, a fiscalização despertou atenção ao fato de que a Municipalidade não procedeu recolhimentos regulares no exercício em exame, para tanto tendo efetuado pedidos de parcelamento junto à Receita Federal (INSS); assinou Termo de Confissão de Dívida e Compromisso de Pagamento de FGTS junto à Caixa Econômica Federal; e, pedido de parcelamento do PASEP.

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1 TC-1487/126/11 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Procedeu-se a notificação do Responsável pelos demonstrativos, o qual apresentou suas justificativas, pugnando pela regularidade das contas (fls. 57/69 e documentos que acompanham).

Em síntese, afirma que o percentual de créditos suplementares, com autorização, foi de 8,351%, muito próximo do índice de inflação do período, aqui comportando recomendações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Afirmou que os Planos Municipais de Saneamento Básico e Gestão Integrada de Resíduos Sólidos dependem das decisões do CODIVAR – Consórcio Intermunicipal do Vale do Ribeira.

Alegou que, atento às orientações desta E.Corte, reduziu seu déficit orçamentário de 2010 (9,97%) para 1,96% (2011), o que representaria uma administração equilibrada; ainda, que vários foram os pedidos infrutíferos da Administração para o recebimento de recursos da União e Estado para a aquisição de bens.

Sobre a dívida de curto prazo, disse que já procedeu a abertura de processo administrativo visando a avaliação dos restos a pagar não processados, pendentes, cuja origem remonta a exercícios anteriores; afirmou ainda, que problemas de ordem técnica podem ter induzido a lançamentos duplicados, gerando distorções; e, nesse sentido, que a troca da informática em 2012 resolveu, em parte, o problema existente.

Anotou que o aumento da dívida de longo prazo não depende da vontade do Gestor, considerando os precatórios recebidos e dos parcelamentos dos encargos sociais.

Quanto à dívida ativa, anotou que a correção monetária, multa e juros, somente serão contabilizados no efetivo recebimento, como receitas orçamentárias.

Disse que utilizou, como parâmetro de aplicação, o valor do FUNDEB recebido nos exercícios anteriores, sempre crescentes, o que gerou um empenhamento a maior em relação ao que foi recebido.

Realçou a aplicação de 20,99% na saúde.

Aduziu que já regularizou o apontado quanto aos royalties, com depósito em conta própria; que as observações referentes ao DEPRE têm sido objeto de atenção por parte do Executivo; e, que o novo programa de informática evitará falhas pertinentes aos registros contábeis na remuneração dos agentes políticos.

Salientou que os gastos com adiantamento são alvo de atenção da Administração; que procurou regularizar as conciliações bancárias; e, que já adotou providências quanto aos bens patrimoniais.

Lembrou que o Convite 09/11 está sendo objeto de análise junto ao TC-572/012/12.

E, no mais, defendeu-se no sentido de que está finalizando sua página eletrônica; que vem reduzindo os cargos em comissão e, que as contratações temporárias são necessárias em razão do volume de turistas em épocas de alta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



temporada; além de considerar regular a manutenção dos cargos de contador e tesoureiro.

A matéria tramitou junto a Assessoria Técnica, pelo setor pertinente à avaliação dos aspectos orçamentários e financeiros, onde foi destacado que as informações contábeis sobre o estoque/administração da dívida ativa do Município devem ser reavaliadas pela Administração objetivando que o Patrimônio expresse a real situação patrimonial dos créditos da espécie.

A ATJ fez tais considerações em razão do volume cancelamentos e inscrições no período, em comparação com a arrecadação do Município.

Contudo, diante do pequeno déficit do período – 1,96%; ainda, da melhora no déficit de caixa; dos investimentos de 13,56% em relação à RCL, entendeu o setor de ATJ como bons os índices de solidez da economia e das finanças do Município, razões pelas quais posicionou-se por não haver restrição em relação à sua área de atuação (fls. 151/160).

Sob os demais aspectos avaliados junto à ATJ, foram destacadas as falhas apontadas junto aos encargos sociais, onde a fiscalização atestou que os recolhimentos do exercício para o INSS, FGTS e PASEP não foram regulares, ocorrendo, ainda, a falta de esclarecimentos sobre o tema por parte do Interessado.

Ademais, levando em conta a questão do estoque da dívida ativa, o setor pertinente, aliado à sua i. Chefia, opinou pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas (fls. 161/166).

O d. MPC, por sua vez, diante da situação fática existente, havendo volumosas irregularidades, muitas das quais reincidentes, com possíveis riscos de dano ao erário e lesão ao dever de boa gestão, demonstrando de forma indelével graves falhas no sistema de controle interno, valoradas em seu conjunto, afastam o substrato necessário para a emissão de um parecer favorável (fls. 167/172).

Registro que a posição das últimas contas examinadas nesta E.Corte é a seguinte:

2010	TC-3015/026/10	Parecer desfavorável – fragilidade fiscal, com déficits orçamentário e financeiro crescentes, além de uma gestão da dívida ativa descuidada – E. Segunda Câmara - DOE 03.10.12
2009	TC-617/026/09	Parecer favorável – E. Segunda Câmara – DOE 08.10.11
2008	TC-2152/026/08	Parecer desfavorável – déficit da execução orçamentária, elevado déficit financeiro, descumprimento do art. 42 da LRF, infringência ao art. 29-A da CF/88, e falta de aplicação do mínimo obrigatório no ensino – E. Tribunal Pleno – DOE 08.10.11

É o relatório.

GCCCCM/25



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



GCCCM

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 24/09/2013 – ITEM 070

Processo: TC-1487/026/11

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

Responsável: Décio José Ventura – Prefeito Municipal à época

Período: 01.01 a 31.12.11

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2011

Procuradora: Tânia Mara Avino – OAB/SP 77.667

(Expediente que acompanham: TC-1487/126/11)

- Aplicação total no ensino:	25,31%
- Investimento no magistério:	64,07%
- Total de despesas com Fundeb:	109,95%
- Despesas com saúde:	20,99%
- Gastos com pessoal:	43,15%
- Déficit da execução orçamentária:	1,96% - (R\$ 761.470,59)
- Déficit financeiro	R\$ 14.729.573,69 - equivalente a 44,33% da RCL
- Transferência financeira para a Câmara:	6,95%
- Encargos sociais:	deixou de efetuar repasses regulares ao INSS, PASEP e FGTS
- Remuneração dos agentes políticos:	regular
- Precatórios:	regular

I – Verifica-se que a Administração de ILHA COMPRIDA, durante o exercício de 2011, cumpriu apenas alguns dos principais aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E.Corte.

Sendo assim, a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE) com recursos próprios (receitas e transferências de impostos) superou ao mínimo constitucional.

O investimento na valorização do magistério com verbas do FUNDEB atendeu ao mínimo constitucional.

Ainda quanto ao FUNDEB, muito embora o valor aplicado indique a integralização das receitas do período, o fato é que a superação do montante contabilizado desses recursos, atingindo 109,95%, sugere a falta de efetivo controle contábil/financeiro sobre a sua gestão, pela apropriação de valores oriundos do tesouro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Nesse sentido, cabe recomendações à Origem para que mantenha efetivo controle sobre receitas e despesas vinculadas ao FUNDEB, atendendo a norma de regência quanto aos períodos de sua utilização e, ainda, à jurisprudência desta E.Corte sobre o tema.

Também observa-se que foi superada a meta mínima de aplicação de recursos na saúde.

A inspeção formulou quadro sintético indicando que a Municipalidade procedeu depósitos/pagamentos suficientes à dívida com precatórios no período.

Os gastos com pessoal mantiveram-se dentro da faixa aceitável pela LRF.

E, ainda nesse grupo, não foram destacados pagamentos excedentes aos Agentes Políticos.

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

Primeiro, chama a atenção o fato que o Município possui registro contábil do estoque da dívida ativa em R\$ 179.555.035,83; mais ainda, que a movimentação no período indicou cancelamentos de R\$ 44.642.656,57, conquanto a inscrição de R\$ 58.865.300,17.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



	2010	2011	AH %
Saldo inicial da Dívida Ativa - A	144.107.936,89	167.452.551,25	16,20%
Inclusões da Fiscalização - B	-	-	
Exclusões da Fiscalização - C	-	-	
Saldo inicial da Dívida Ativa Ajustado - D = A + B - C	144.107.936,89	167.452.551,25	16,20%
Saldo Inicial da Provisão para Perdas - E	-	-	
Inclusões da Fiscalização - F	-	-	
Exclusões da Fiscalização - G	-	-	
Saldo Inicial da Prov.p/ Perdas Ajustado - H = E + F - G	-	-	
Total - I = A - E	144.107.936,89	167.452.551,25	16,20%
Total Ajustado - J = D - H	144.107.936,89	167.452.551,25	16,20%
Recebimentos - k	2.667.385,16	2.120.159,02	-20,52%
Inclusões da Fiscalização - L	-	-	
Exclusões da Fiscalização - M	-	-	
Recebimentos Ajustados - N = K + L - M	2.667.385,16	2.120.159,02	-20,52%
Cancelamentos - O	23.312.223,95	44.642.656,57	91,50%
Inclusões da Fiscalização - P	-	-	
Exclusões da Fiscalização - Q	-	-	
Cancelamentos Ajustados - R = O + P - Q	23.312.223,95	44.642.656,57	91,50%
Valores não recebidos - S = I - K - O	118.128.327,78	120.689.735,66	2,17%
Valores não recebidos Ajustados - T = J - N - R	118.128.327,78	120.689.735,66	2,17%
Inscrição - U	49.324.223,47	58.865.300,17	19,34%
Inclusões da Fiscalização - V	-	-	
Exclusões da Fiscalização - W	-	-	
Inscrições Ajustadas - Y = U + V - W	49.324.223,47	58.865.300,17	19,34%
Juros e Atualização da Dívida - Z	-	-	
Inclusões da Fiscalização - AA	-	-	
Exclusões da Fiscalização - AB	-	-	
Juros e Atualização da Dívida Ajustada - AC = U + V - W	-	-	
Saldo Final da Provisão para Perdas - AD	-	-	
Inclusões da Fiscalização - AE	-	-	
Exclusões da Fiscalização - AF	-	-	
Saldo Final Prov. p/ Perdas Ajustado - AG = AD + AE - AF	-	-	
Saldo Final da Dívida Ativa - AH = S + U + Z - AD	167.452.551,25	179.555.035,83	7,23%
Saldo Final da Dívida Ativa Ajustado - AI = T + Y + AC - AG	167.452.551,25	179.555.035,83	7,23%

A título de comparação, a RCL do Município foi de R\$ 36.521.270,94 e, portanto, não é razoável a movimentação e, menos ainda, o total inscrito em dívida ativa, disso tirando a fidelidade dos registros.

Não bastasse, o setor é daqueles mais vulneráveis ao extravio e/ou perda pelo lançamento de baixas indevidas, razão pela qual a Origem deverá manter efetivo controle sobre registros.

Ademais, a inspeção se encarregou de indicar uma série de inconsistências, *a exemplo das pendências na conta bancária que abriga recursos com alienação de ativos, na transmissão de informações pertinentes ao ensino e saúde ao Sistema AUDESP, na remuneração dos Agentes Políticos, na falta de detalhamento na prestação de contas de adiantamentos, nas pendências existentes junto às conciliações bancárias, no controle dos bens patrimoniais, nos livros e registros em geral* –



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



reforçando a ideia de que as peças e registros não guardam confiabilidade e necessitam de correção imediata, sob pena de prejuízo aos sistemas de controle interno e externo.

Reforço que no caso da gestão dos recursos da saúde e educação, devo lembrar que, embora cumpridas formalmente as metas de aplicação dos recursos mínimos, a Origem deve ter atenção à legislação periférica que rege a matéria, bem assim a jurisprudência e comunicados desta E.Corte, especialmente quanto ao aperfeiçoamento de sua contabilização.

A Administração deverá atender as finalidades específicas de aproveitamento dos recursos de receitas vinculadas, notadamente aquelas advindas do recebimento de *royalties*.

A despeito do quadro formulado pela inspeção, indicando que o depósito nas contas vinculadas superou ao valor devido de precatórios do período, a Origem deverá acautelar-se do efetivo enquadramento que vier a ser dado pelo E.TJESP, ajustando-se aos pagamentos decorrentes.

No caso das despesas pelo regime de adiantamentos, há de ser lembrado que essa modalidade serve para situações cotidianas de despesas imprevisíveis e que não possam ser realizadas pelo procedimento normal.

Nesses casos, a fim de que não se incorra na falta de prévio empenho, a Origem deve manter numerário a disposição de servidor – que não se confunde com Agente Político, para grupo de despesas certas, por determinado tempo, sob prestação de contas e análise crítica por órgão distinto.

Nesse sentido, a Administração deverá ficar atenta à legislação que rege a matéria e, de forma subsidiária, às orientações traçadas no Comunicado SDG nº 19/10¹; nesse sentido, deverá ser realizada a tomada de contas dos servidores que mantêm adiantamentos em aberto.

A Municipalidade deverá corrigir as situações destacadas pela fiscalização quanto à análise do item “Bens Patrimoniais”, inclusive quanto à manutenção dos prédios públicos, expostos à deterioração.

A Administração deverá proceder a rígida ordem de pagamentos, sob pena de obrigar-se à motivação da quebra, devidamente publicada.

¹ **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 artifícios 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



No mesmo sentido, deverá atentar para as regras estabelecidas pelas leis convergentes às licitações e contratos

A Municipalidade deverá atender plenamente ao princípio da transparência fiscal, inserindo todas as peças fiscais junto a página eletrônica, a fim de não impor prejuízo aos sistemas de controle externo e social.

Desse modo, a Administração deverá proceder com urgência a organização dos setores envolvidos, sem prejuízo de que, a par das correções que deverão ser realizadas 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 32/12².

Quanto ao setor de pessoal, a inspeção anotou uma série de irregularidades, a saber: a manutenção de cargos em comissão sem características de direção, chefia e assessoramento (Assistente de Departamento e Coordenador de Área), bem como, a ausência de cargos efetivos de Contador e Tesoureiro, exercidos por servidores em funções de confiança.

Consideradas as justificativas apresentadas, relembro que chama a atenção o grande número de servidores contratados por prazo determinado, em comparação com o quadro efetivo – quando esses ajustes somente podem ser feitos em situações de necessidade temporária e de excepcional interesse público.

A admissão desse pessoal guarda análise em processos específicos, nos termos das Instruções vigentes.

Quanto aos cargos em comissão, reforço 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.

² **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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



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.

Aliás, se ditos cargos servem ao comando 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.

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

Ainda no conjunto de situações que revelam a necessidade de recomendações, a Origem deverá ter maior cuidado na transferência de informações ao Sistema AUDESP, além de cumprir as recomendações e Instruções desta E.Corte.

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 9.025 (sem indicação da área rural), enquanto as pessoas na faixa etária entre 0 e 14 anos – ou seja, aqueles em idade escolar junto ao ensino infantil e fundamental, não foram discriminados.

Mais ainda, o mesmo arquivo eletrônico não foi alimentado com informações sobre o número de alunos mantidos pelo Município nos níveis infantil e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



fundamental e, nem mesmo, indicados os matriculados nas redes Estadual ou particular.

Assim, diante da falta de maiores informações, há sugestão a respeito de eventual falta de oferta regular de vagas na rede municipal³ e/ou falta de efetivo controle sobre tais componentes, o que deverá ser avaliado pela Origem e por próximas inspeções, inclusive, no tocante à população da área rural.

Ainda no ensino, tomando por base os indicadores sociais informados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB⁴, a fim de avaliar os resultados obtidos pela alocação de recursos no setor, observa-se que não foram alcançadas as metas propostas para os primeiros anos do ensino fundamental, situação que indica a necessidade de aprimoramento do projeto pedagógico e do aperfeiçoamento no planejamento orçamentário para o setor.

Aliás, no que tange aos últimos anos do ensino fundamental, embora atingida a meta, ficou abaixo da alcançada no exercício de 2007 (4,5).

4^a série / 5^º ano

Município	Ideb Observado				Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
ILHA COMPRIDA	5.0	5.0	4.9	5.2	5.1	5.4	5.7	6.0	6.2	6.5	6.7	6.9

8^a série / 9^º ano

Município	Ideb Observado				Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
ILHA COMPRIDA	3.9	4.5	4.3	4.4	3.9	4.1	4.4	4.8	5.1	5.4	5.6	5.9

Na saúde, setor que também guarda proteção constitucional, haja vista o expressa determinação para direcionamento de investimentos, segundo consta no sítio eletrônico da Fundação Seade⁵, 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.

³ CF/88

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

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

(...)

Art. 211. (...)

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

⁴ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



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)	291,67	159,54	119,61
Mães adolescentes	9,09	10,32	6,88
Mães que tiveram sete e mais consultas de pré-natal (em %)	71,72	60,56	78,33
Nascimentos de baixo peso (menos de 2,5kg) (em %)	7,07	6,85	9,26
Renda per capita (em reais correntes)	506,29	456,07	853,75
Domicílios particulares com renda per capita de até ½ salário mínimo (em %)	31,17	37,62	18,86

IV – Há um grupo de situações que deve ser melhor avaliado, por meio da constituição de autos próprios – termos contratuais ou apartados, conforme o caso se, eventualmente, ainda não foram abertos processos nesse sentido.

- Contratação de pessoal por prazo determinado.
- Pendências na conciliação bancária (fl. 32).

Quanto ao Convite nº 09/11, a inspeção registrou a abertura do Processo nº 572/012/12.

V – Finalmente, passo aos itens de maior relevância na análise dos demonstrativos.

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, 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.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



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

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.

Portanto, a ação planejada e transparente é coluna mestra da gestão fiscal responsável⁶.

Aqui, de modo geral, faço lembrar as orientações traçadas por esta E.Corte sobre o tema, consubstanciados no Comunicado SDG nº 29/10⁷.

No caso concreto, há de se observar que – mesmo diante do crescimento da Receita Corrente Líquida (7,17%), a receita efetivamente realizada (R\$ 38.785.372,13) ficou bastante abaixo da sua previsão (R\$ 45.249.933,60), apresentando um déficit de R\$ 6.464.561,47, equivalente a 14,29%.

Aqui, o efetivo acompanhamento da realização da receita seria determinante para que a Administração procedesse o contingenciamento de despesas – pela limitação de empenhos e desembolso financeiro, nos termos definidos pela LDO (art. 9º da LRF).

⁶ **LC 101/00**

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da segurança social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

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

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Vale ainda, a máxima de que receita superestimada dá lugar à emissão de empenhos sem contrapartida financeira.

E, ao contrário do que poderia se esperar, houve um aumento na fixação das despesas, representado pela abertura de créditos adicionais que chegaram a 44,83% da receita inicialmente prevista.

É evidente que as alterações procedidas distorceram completamente o planejamento orçamentário inicial.

Do mesmo modo, **o resultado da execução orçamentária revelou um déficit de R\$ 761.470,59 – equivalente a 1,96.**

Aqui, muito embora o déficit do período pudesse ser considerado de pequena monta, na verdade, revelou a falta de apego aos princípios da gestão fiscal planejada e transparente, de modo que fossem prevenidos os riscos e corrigidos os desvios que causaram o desequilíbrio das contas.

Digo isso porque a Administração já vinha de seguidos déficits de execução orçamentária, alimentando o estoque de seu passivo financeiro.

No caso, esse resultado manteve o **saldo financeiro negativo** do exercício anterior – agora **fixado em R\$ 14.729.573,69**, quando, ao contrário, a ação planejada impõe a redução das dívidas de curto e longo prazo.

Observa-se que o saldo financeiro negativo é equivalente a 44,33% da RCL do período, portanto, bastante expressivo.

Por conta disso, a inspeção registrou que o índice de liquidez imediata do Município limitava-se a 0,09%; ou seja, para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo, havia apenas R\$ 0,09 para seu pagamento.

Exigível	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo Para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar processados	8.360.298,81	13.134.981,99	14.283.534,63	7.211.746,17
Restos a Pagar não processados	6.769.660,62	8.151.684,01	9.571.141,57	5.350.203,06
Depósitos	35.462,70	37.905,38	46.913,23	26.454,85
Consignações	3.543.749,33	2.403.936,70	1.965.509,75	3.982.176,28
Outros	-	-	-	-
Total	18.709.171,46	23.728.508,08	25.867.099,18	16.570.580,36
Inclusões da Fiscalização	-	-	-	
Exclusões da Fiscalização	-	-	-	
Total Ajustado	18.709.171,46	23.728.508,08	25.867.099,18	16.570.580,36
Índice de Liquidez Imediata				0,09

Portanto, houve sério desequilíbrio fiscal no período.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Por conta disso, maior rigor técnico deveria ser prestado à elaboração dos planos orçamentários, inclusive, no tocante aos Anexos de Riscos e Metas Fiscais constantes da LDO⁸ e, bem assim, no acompanhamento da arrecadação durante todo o exercício fiscal⁹.

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 descharacterize o programa inicial, 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.

Nesse sentido, a Municipalidade deve estabelecer metas para consecução de superávits nominal e primário, visando o equilíbrio entre receitas e despesas, bem como o pagamento de dívidas.

Também depõe contra a regularidade das contas e o equilíbrio fiscal, a falta de recolhimento das parcelas devidas aos encargos sociais – INSS, FGTS e PASEP, considerando que o parcelamento dessas dívidas indica que os recursos orçamentários foram utilizados em outras finalidades, bem como, estabelecem o aumento da dívida de longo prazo do Município.

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 **ILHA COMPRIDA, exercício de 2011**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.

⁸ LC nº 101/00

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

c) (VETADO)

d) (VETADO)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador; b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

⁹ LC nº 101/00

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



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

- Mantenha efetivo controle contábil e financeiro sobre as receitas e despesas vinculadas ao FUNDEB;
- Corrija as inconsistências e mantenha efetivo controle sobre os registros da dívida ativa;
- Elimine eventuais inconsistências destacadas em seus registros;
- Atenda à legislação periférica, comunicados e jurisprudência desta E.Corte na gestão dos recursos vinculados à saúde e educação;
- Atenda às finalidades específicas das receitas vinculadas aos royalties;
- Atente para o regramento próprio ao pagamento dos precatórios;
- Cumpra o regramento próprio e as orientações desta E.Corte a respeito dos adiantamentos;
- Corrija as situações destacadas no item “Bens Patrimoniais”, inclusive quanto à manutenção dos prédios públicos;
- Atenda à ordem cronológica de pagamentos;
- Atenda às regras estabelecidas para a realização de licitações e contratos;
- Cumpra o princípio da transparência fiscal;
- Implante um efetivo sistema de controle interno;
- Regularize as situações descritas junto ao setor de pessoal;
- Cumpra as Instruções e recomendações desta E.Corte, notadamente quanto ao Sistema AUDESP;
- Mantenha rígido controle sobre a oferta de vagas em escolas públicas;
- Proceda a revisão de seu projeto pedagógico e mantenha esforços orçamentários visando a elevação do nível de ensino;
- Atente para os indicadores sociais da saúde na formulação de políticas públicas tendentes à melhoria nas condições de vida local;
- Atende ao regramento constitucional para admissão de pessoal;
- Mantenha atualizada a conciliação bancária;
- Proceda estudos visando o aperfeiçoamento técnico na elaboração e execução orçamentária;
- Mantenha equilíbrio entre receitas e despesas, bem como, estabeleça superávits nominal e primário visando a eliminação de sua dívida;
- Abstenha-se de utilizar recursos vinculados ao recolhimento de encargos sociais, procedendo o seu efetivo recolhimento.

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

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