



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



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 20.08.13

ITEM Nº 081

TC-001072/026/11

Prefeitura Municipal: Assis.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Ézio Spera.

Advogado(s): Carlos Alberto Mariano, Jamil Hammond, Emerson Dias Payão e outros.

Acompanha(m): TC-001072/126/11 e Expediente(s): TC-036153/026/11, TC-001217/004/12, TC-000743/005/12, TC-001576/005/12, TC-005894/026/12, TC-006095/026/12, TC-006096/026/12, TC-006114/026/12, TC-006205/026/12, TC-006497/026/12, TC-006498/026/12 e TC-009119/026/12.

Procurador(es) de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

Fiscalizada por: UR-4 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-4 - DSF-II.

- Aplicação total no ensino:	27,26%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	62,55%
- Total de despesas com Fundeb:	99,91%
- Despesas com saúde:	25,24%
- Gastos com pessoal:	48,25%
- Déficit da execução orçamentária:	3,63% - R\$ 5.369.753,49
- Déficit financeiro:	R\$ 7.583.030,17
- Transferência financeira para a Câmara:	3,48%
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	irregular

Em exame as contas anuais do exercício de 2011 da Prefeitura Municipal de ASSIS cuja fiscalização "in loco" esteve a cargo da Unidade Regional de ASSIS – UR/4.

No relatório de fls. 22/84, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

A.1-PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ações de governo com quantidades estimadas inadequadas (*reincidência*); autorização na LOA de percentual elevado para abertura de créditos adicionais suplementares (*reincidência*); ausência de Plano Municipal de Saneamento e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (*reincidência*); e acessibilidade prejudicada em prédio público;

B.1.1-RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: déficit da execução orçamentária agravando a indisponibilidade financeira frente às dívidas; percentual elevado de alterações orçamentárias, inclusive em afronta à LOA e à CF (*reincidência*); abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação não ocorrido (*reincidência*); e transferências e transposições em afronta à Constituição Federal;



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



B.1.3-DÍVIDA DE CURTO PRAZO: aumento da dívida em 16,75%; ausência de liquidez para saldar os compromissos de curto prazo (*reincidência*); e falta de fidedignidade das informações enviadas ao Sistema AUDESP (*reincidência*);

B.1.5.1-RENÚNCIA DE RECEITAS: renúncia de IRRF em afronta à Constituição Federal (*reincidência*); e ausência de cobrança da outorga pela concessão do serviço de transporte coletivo urbano (*reincidência*);

B.1.6-DÍVIDA ATIVA: inconsistências dos registros contábeis (*reincidência*); e divergências entre os números da Contabilidade e da Tributação (*reincidência*);

B.3.1-ENSINO: não aplicação da parcela diferida do FUNDEB (*reincidência*); lançamento em código de aplicação incorreto da receita de transferências do FUNDEB; e classificação em subfunção atípica de despesas do FUNDEB 40%;

B.3.2-SAÚDE

B.3.2.1-AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO: glosas decorrentes da não quitação de restos a pagar até 31/01/12 (*reincidência*);

B.3.2.2-OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA SAÚDE MUNICIPAL: ausência de quantitativos físicos e financeiros no Plano Municipal de Saúde (*reincidência*); e não elaboração do relatório SIOPS;

B.3.3.3-ROYALTIES: ausência de movimentação em conta vinculada (*reincidência*);

B.4-PRECATÓRIOS

B.4.1-REGIME ORDINÁRIO: pagamento a menor, desatendendo a Constituição Federal (*reincidência*); registro inconsistente no Balanço Patrimonial (*reincidência*); e incorreção das informações enviadas ao AUDESP (*reincidência*);

B.5.3.1-DESPESAS SEM LICITAÇÃO: inúmeras aquisições de produtos/ serviços sem licitação;

B.5.3.2-DESPESAS COM MEDICAMENTOS: compras sem licitação e por valores discrepantes;

B.5.3.3-DESPESAS POR ADIANTAMENTOS: prestações de contas extemporâneas (*reincidência*); e concessão de novos adiantamentos a servidores com prestações de contas em atraso (*reincidência*);

B.6-TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS: lançamentos nas conciliações bancárias não comprovados pela Origem; e disponibilidades financeiras em bancos privados (*reincidência*);

B.8-ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS: inobservância (*reincidência*);

C.2.3-EXECUÇÃO CONTRATUAL: contratação em mácula aos princípios da economicidade e eficiência; e pagamentos de serviços sem a comprovação de sua execução;

D-TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS E DEMAIS ASPECTOS

D.1-ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS: site da Prefeitura não divulgou Balanços; não houve envio das contas municipais à União; e desatendimento à Lei de Transparência Fiscal;



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



D.2-FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP: envio de dados inconsistentes (*reincidência*);

D.3.2-CARGOS EM COMISSÃO E EM CONFIANÇA: ausência de características de direção, chefia e assessoramento (*reincidência*);

D.3.3-CESSÃO DE SERVIDORES: cessão de servidores comissionados a outro órgão público (*reincidência*);

D.3.4-PAGAMENTO DE HORAS EXTRAORDINÁRIAS: pagamentos de forma continuada (*reincidência*);

D.4-DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES: irregularidades parcialmente procedentes;

D.5-ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL: descumprimento das Instruções desta Casa (*reincidência*); e inobservância das recomendações.

Realço o anotado pela inspeção de que o Executivo superou a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE) – 27,26%.



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



IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS

	Valores (R\$)	
Receitas	99.043.441,82	
Ajustes da fiscalização	-	
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	99.043.441,82	
FUNDEB - RECEITAS		
Retenções	13.490.481,52	
Transferências recebidas	26.268.571,66	
Receitas de aplicações financeiras	90.647,82	
Ajustes da fiscalização	-	
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.	26.359.219,48	
FUNDEB - DESPESAS		
Despesas com Magistério	16.486.594,32	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Magistério (60%)	-	
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo 60%)	16.486.594,32	62,55%
Demais Despesas	6.740.942,11	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Demais Despesas (40%)	3.107.074,08	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo 40%)	9.848.016,19	37,36%
Total aplicado no FUNDEB	26.334.610,51	99,91%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		
Educação Básica (exceto FUNDEB)	13.523.409,49	
(+) FUNDEB Retido	13.490.481,52	
(-) Ganhos de Aplicações Financeiras	12.048,04	
(-) FUNDEB Retido e não Aplicado no Retorno	-	
Aplicação até 31.12.2011 (artigo 212, CF)	27.001.842,97	27,26%
(+) Fundeb: parcela da retenção de [] Aplicado 1º trim/2012	-	
(-) Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2012	2.767,20	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Recursos Próprios	-	
Aplicação Final na Educação Básica	26.999.075,77	27,26%
Planejamento Atualizado do Ensino		
Receita Prevista Atualizada	94.697.200,00	
Despesa Fixada Atualizada	28.280.944,14	
Índice Apurado	29,86%	

O investimento na valorização do magistério atingiu 62,55% dos recursos do FUNDEB.

A inspeção registrou ainda que, diante da falta de empenho e pagamento de parcela diferida do saldo do FUNDEB durante o 1º trimestre/12, o montante investido desses recursos chegou a 99,91%.

Receitas de Impostos e Transferências de Impostos	99.043.441,82	
Retenções ao FUNDEB	13.490.481,52	
Receitas de transferências do FUNDEB sem rendimentos financeiros	26.268.571,66	
Receitas de aplicações financeiras	90.647,82	
Despesas com recursos do FUNDEB	26.334.610,51	
Saldo do FUNDEB para aplicação no 1º trimestre de 2012	24.608,97	
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	-	
Saldo do FUNDEB não empenhado e pago até 1º trimestre de 2012	24.608,97	
	-	
	-	
	-	

Os investimentos na saúde também superaram ao mínimo constitucional, alcançando 25,24% 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	98.868.600,50	
Ajustes da Fiscalização	-	
Total das Receitas	98.868.600,50	
Total da Despesas empenhadas com Recursos Próprios	25.703.802,23	
Ajustes da Fiscalização	-	
(-) Restos a Pagar não pagos até 31.01.2012	746.872,89	
Valor e percentual aplicado em ações e serviços de Saúde	24.956.929,34	25,24%
Planejamento Atualizado da Saúde		
Receita Prevista Atualizada	94.509.200,00	
Despesa Fixada Atualizada	26.852.203,04	
Índice Apurado	28,41%	

Verifica-se que a arrecadação da receita ficou bastante abaixo da sua previsão, apresentando excesso de R\$ 11.966.726,60 – representando 8,80%.

Nesse sentido, a despesa autorizada foi bastante ampliada, inclusive, acima do ingresso de receitas, razões pelas quais o resultado da execução orçamentária apresentou um déficit de R\$ 5.369.753,49, equivalente a 3,63%.

A inspeção registrou que a abertura de créditos adicionais no exercício correspondeu a 38,71% da receita do orçamento da despesa inicialmente fixada.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	149.311.700,00	157.706.677,12	5,62%	106,63%
Receitas de Capital	-	3.417.497,64		2,31%
Deduções da Receita	(13.373.200,00)	(13.490.481,52)	0,88%	
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
Subtotal das Receitas	135.938.500,00	147.633.693,24		
Outros Ajustes	-	271.533,36		
Total das Receitas	135.938.500,00	147.905.226,60		100,00%
Excesso de Arrecadação		11.966.726,60	8,80%	8,09%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	123.996.552,24	119.631.776,33	-3,52%	78,05%
Despesas de Capital	15.945.013,97	14.221.748,28	-10,81%	9,28%
Reserva de Contingência	58.985,00	-		
Despesas Intraorçamentárias	8.142.449,84	7.659.906,72		
Repasse de duodécimos à CM	3.182.082,60	3.070.000,00		
(-) Devolução de duodécimos	-	-		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	7.058.841,40	8.691.548,76		
Subtotal das Despesas	158.383.925,05	153.274.980,09		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Despesas	158.383.925,05	153.274.980,09		100,00%
Economia Orçamentária		5.108.944,96	-3,23%	3,33%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(5.369.753,49)		3,63%

Ademais há de ser observado que o resultado do período ampliou a situação financeira negativa então existente, agora registrando déficit de R\$ 7.583.030,17.

Resultados	2010	2011	%
Financeiro	(6.949.988,50)	(7.583.030,17)	9,11%
Econômico	(3.528.112,68)	14.897.678,64	-522,26%
Patrimonial	70.618.229,58	85.515.908,22	21,10%

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve aumento 18,06% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.



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



RCL de 2010	RCL de 2011	Crescimento
134.749.666,27	159.090.919,05	18,06

De outro lado, também houve aumento nominal nas despesas com pessoal (R\$ 72.049.744,90 : R\$ 76.753.672,32 = 6,52%); no entanto, esse grupo manteve-se abaixo do limite fiscal, situando-se em 48,25%.

Período	dez/10	abr/11	ago/11	dez/11
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	72.049.744,90	70.534.491,45	72.455.710,42	75.590.012,41
(+) Inclusões da Fiscalização - B		-	-	8.595.358,35
(-) Exclusões da Fiscalização - C		-	-	7.431.698,44
Gastos Ajustados - D		70.534.491,45	72.455.710,42	76.753.672,32
RCL - E	134.749.666,27	142.115.616,99	149.766.348,92	159.090.919,05
(+) Inclusões da Fiscalização - F		-	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização - G		-	-	-
RCL Ajustada - H		142.115.616,99	149.766.348,92	159.090.919,05
% Gasto = A / E	53,47%	49,63%	48,38%	47,51%
% Gasto Ajustado = D / H		49,63%	48,38%	48,25%

O quadro elaborado pela inspeção indicou que não houve variação significativa no número de servidores no período.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Efetivos	2.741	2707	1979	1967	762	740
Em comissão	224	203	204	189	20	14
Total	2965	2910	2183	2156	782	754
Temporários	2010		2011		Em 31/12 de 2011	
Nº de contratados	393		324		11	

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

Os arquivos desta E.Corte, especialmente sobre as contas da Câmara, exercício de 2011 (TC-2614/026/11), confirmam essa informação, indicando que o repasse financeiro ao Legislativo atingiu 3,48%.

População do Município	94.659	
Receita Tributária Ampliada do exercício anterior	80.476.072,70	
Valor e percentual máximos permitido para repasses	5.633.325,09	7,00%
Total de despesas do exercício	2.798.466,64	3,48%

Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pela Lei nº 5.096/07; e, segundo anotado pela fiscalização, não ocorreram pagamentos indevidos.

O recolhimento dos encargos sociais se mostrou formalmente em ordem.



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



A inspeção consignou que, enquadrado no regime ordinário, o Município procedeu o pagamento/depósito em favor dos precatórios em valores insuficientes à satisfação do débito do período.

Saldo de precatórios anteriores à EC 62 parcelados:	-
Precatórios de 2009 e 2010 não pagos:	1.567.725,97
Mapa de precatórios de 2010 para pagamento em 2011:	2.818.523,14
Saldo Total de Precatórios:	4.386.249,11
Parcelas de precatórios com vencimento no exercício:	-
Precatórios de 2009 e 2010 em atraso:	1.567.725,97
Mapas/Ofícios apresentados no exercício anterior:	2.818.523,14
Requisitórios de baixa monta incidentes no exercício:	238.497,20
Total de débitos para o exercício:	4.624.746,31
Valor depositado em conta vinculada (ou pago diretamente no processo):	1.711.732,37
Saldo a Pagar:	2.913.013,94
Saldo de Precatórios para o exercício seguinte:	2.913.013,94

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1
TC-1072/126/11 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Também subsidiaram o exame das contas os seguintes
Expedientes:

6497/026/12	Ministério Público do Estado – 6ª Promotoria de Justiça de Assis – solicita informações acerca de eventual apontamento de irregularidade nos pagamentos de aquisições de serviços de recauchutagem e ressolagem de pneus.
TC-6205/026/12	Ministério Público do Estado - 6ª Promotoria de Justiça de Assis – solicita informações acerca de eventual apontamento de irregularidade nos pagamentos de aquisições de serviços de manutenção, equipamentos e acessórios de informática.
TC-36153/026/11	Ministério Público do Estado - 6ª Promotoria de Justiça de Assis – solicita informações acerca de eventual apontamento de irregularidade nos pagamentos de aquisições de serviços de entrega de correspondência.
TC-6498/026/12	Ministério Público do Estado - 6ª Promotoria de Justiça de Assis – solicita informações acerca de eventual apontamento de irregularidade nos pagamentos de aquisições de baterias.
TC-6114/026/12	Ministério Público do Estado - 6ª Promotoria de Justiça de Assis – solicita informações acerca de eventual apontamento de irregularidade nos pagamentos de aquisições de cartuchos de toner, tinta e serviços de informática.
TC-9119/026/12	Ministério Público do Estado - 6ª Promotoria de Justiça de Assis – solicita informações acerca de eventual apontamento de irregularidade nos pagamentos de aquisições de peças automotivas.
TC-6096/026/12	Ministério Público do Estado - 6ª Promotoria de Justiça de Assis – solicita informações acerca de eventual apontamento de irregularidade nos pagamentos com gastos de publicidade.
TC-5894/026/12	Ministério Público do Estado - 6ª Promotoria de Justiça de Assis – solicita informações acerca de eventual apontamento de irregularidade nos pagamentos de aquisições gramas.
TC-6095/026/12	Ministério Público do Estado - 6ª Promotoria de Justiça de Assis – solicita informações acerca de eventual apontamento de irregularidade na aquisição de óleos, filtros e lubrificantes.
TC-1217/004/12	Sindicato dos Funcionários e Servidores Públicos Municipais de Assis e Região – pede a análise de temas ligados à liquidação dos precatórios e ao quadro de pessoal.
TC-743/005/12	Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Município de Assis – solicita informações a respeito da contratação da empresa Sol Amendola Reformadora, para a manutenção de veículos da frota escolar.
TC-1576/005/12	Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Município de Assis – solicita o relatório de inspeção sobre as contas do exercício de 2011.



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



Procedeu-se a notificação do Responsável pelos demonstrativos, o qual apresentou suas justificativas, pugnando pela regularidade das contas (fls. 102/177 e documentos que acompanham).

Em síntese, quanto ao Planejamento das Políticas Públicas, afirmou que embora tenha tomado conhecimento do laudo de inspeção ao final de 2012, foram adotadas providências às correções necessárias; que não existe determinação legal impondo limitação para abertura dos créditos adicionais; que o Plano de Saneamento e Gestão de Resíduos Sólidos está em fase de elaboração.

Explicou o déficit de execução orçamentária pela considerável queda da receita em relação ao exercício anterior; além disso, fez considerações sobre o valor inscrito em sua dívida ativa – acaso arrecadada, teria proporcionado um resultado positivo na execução orçamentária.

Anotou que a previsão de transposição de dotações orçamentárias independentemente de autorização legislativa é matéria bastante controversa, não havendo muita doutrina ou decisões esclarecendo ou regulamentando a sua aplicação.

Realçou que grande parte da dívida de curto prazo é constituída por restos a pagar não processados; desse modo, a dívida passível de quitação, em montante de R\$ 4.539.461,12 - estava em condições de ser liquidada e paga.

Negou que o repasse da receita do Imposto de Renda Retido na Fonte à FEMA – FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE ASSIS constitua renúncia de receitas, considerando que o Orçamento é uno, abrangendo todos os órgãos da Administração Direta e Indireta do Município.

Afirmou que já adotou providências no sentido de corrigir os saldos da dívida ativa.

Sobre a saúde, disse que mesmo diante das glosas, o valor aplicado superou ao piso estabelecido pela Constituição Federal; além disso, que já adotou providências diante das informações constantes no laudo de inspeção.

Anotou que o valor recebido a título de royalties foi de pequena monta, sendo contraproducente a manutenção de uma conta bancária específica.

Quanto aos precatórios, disse que as anotações da inspeção não condizem com a realidade, porque foram parcelados mediante acordos entre as partes, tendo sido quitados dentro dos respectivos vencimentos.

Disse, sobre os precatórios de 2010, com prazo de pagamento em 2011, que o de maior valor tinha como credores vários servidores inativos, em montante de R\$ 2.672.117,76 e, sendo esse o primeiro da lista, deveria ser quitado nessa ordem, razão pela qual se buscou um acordo para pagamento em 10 parcelas, o que não foi possível, motivo pelo qual foi empenhado e inscrito em restos a pagar; contudo, considerou que não houve quebra da ordem cronológica.



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



Afirmou que a contratação de empresa para a prestação de serviços de entrega de correspondência, embora superior ao limite para contratação direta, se fez em razão de que os preços praticados pela EBCT eram superiores.

Procedeu a defesa pontual das situações destacadas no item despesas sem licitação, inclusive com relação aos Expedientes que subsidiaram o exame da matéria pela inspeção, execução contratual e, ainda, em relação aos adiantamentos.

Interpretou a disposição constitucional para a manutenção de disponibilidades em bancos oficiais, de modo que pudessem ser depositadas em bancos privados; e, ainda sobre o setor, procurou esclarecer as inconsistências destacadas nas conciliações bancárias.

Disse que a falta de comparecimento dos credores para receber seus créditos, por dias e, até meses, teria sugerido a quebra da ordem cronológica.

Afirmou que todos os atos da Administração, inclusive os demonstrativos fiscais, são publicados no *site* da Prefeitura, bem como, junto ao Diário Oficial do Município.

Igualmente, destacou que as inconsistências narradas pela inspeção no que se refere à transmissão ao Sistema AUDESP já foram sanadas.

Defendeu que a investidura aos cargos em comissão apontados pela fiscalização é feita há anos, sendo suas funções definidas pelo Decreto nº 4422/03; que a cessão de servidores à Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON ou o pagamento de horas extraordinárias não teve qualquer ressalva na análise das contas do Município.

E, no mais, apresentou que as falhas destacadas são de cunho formal e, ainda, que entende ter justificado as recomendações em cada um dos itens constantes em sua defesa.

Em seguida, pela análise da Assessoria Técnica, no tocante ao aspecto econômico-financeiro, afirmou que, embora as justificativas apresentadas pela Origem não consigam afastar a falta de pagamento dos precatórios no exercício de 2011; e, que os resultados obtidos sejam negativos, mas não de grande vulto, opinou por não ter encontrado óbices a serem apontados (fls. 1645/1646).

Em seguida, pelo setor de cálculos da ATJ e, com foco na aplicação do ensino, anotou ainda, que a Municipalidade investiu 27,26% na educação; bem como, que aplicou 99,91% dos recursos recebidos do FUNDE, sendo 62,55% na valorização do magistério (fls. 1647/1648).

As opiniões que seguiram, dando ênfase à falta de aplicação da totalidade dos recursos do FUNDEB e da quitação dos precatórios, opinou – sob



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



anuência de sua i. Chefia, pela emissão de parecer desfavorável às contas (fls. 1648/1653).

O d. MPC, na mesma linha pela desaprovação das contas, mercê da falta de integralidade dos recursos do FUNDEB (fls. 1654/1659).

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 20.08.13 – ITEM 081

Processo: TC-1072/026/11

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSIS

Responsável: Ézio Spera – Prefeito Municipal à época

Período: 01.01 a 31.12.11

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2011

Procurador(a): Jamil Hammond – OAB/SP 106.327, Emerson Dias Payão – OAB/SP 170.668, Luciana dos Santos Dorta – OAB/SP 155.58, Carlos Alberto Mariano – OAB/SP 116.357, João Carlos Gonçalves Filho – OAB/SP 77.927 e outros.

(Expediente que acompanham: TC-1072/126/11, TC-1576/005/12, TC-6095/026/12, TC-743/005/12, TC-1217/004/12, TC-5894/026/12, TC-6096/026/12, TC-9119/026/12, TC-6114/026/12, TC-6498/026/12, TC-36153/026/11, TC-6205/026/12, TC-6497/026/12)

- Aplicação total no ensino:	27,26%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	62,55%
- Total de despesas com Fundeb:	99,91%
- Despesas com saúde:	25,24%
- Gastos com pessoal:	48,25%
- Déficit da execução orçamentária:	3,63% - R\$ 5.369.753,49
- Déficit financeiro:	R\$ 7.583.030,17
- Transferência financeira para a Câmara:	3,48%
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	irregular

I – Verifica-se que a Administração Municipal de ASSIS, 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 (impostos) e, também, na valorização dos profissionais do Magistério com recursos do FUNDEB recebidos no período superaram ao mínimo constitucional.

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



Os gastos com pessoal situaram-se dentro do limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

As transferências financeiras ao Legislativo observaram a limitação imposta pela Constituição Federal/88.

O recolhimento dos encargos sociais se deu formalmente em ordem.

E, quanto ao pagamento dos subsídios aos Agentes Políticos, também se apresentou em ordem.

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.

De início, a Municipalidade deverá providenciar a edição do Plano de Saneamento e de Gestão de Resíduos Sólidos, bem como, 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.

Quanto à norma local que destina à Administração Indireta, a título de subvenção, receita arrecadada a título de IRFF dos servidores, há nítido confronto com a norma constitucional¹ que proíbe a vinculação de receita de impostos a determinado órgão, fundo ou despesa – à exceção das ações e serviços públicos da saúde e ensino.

A Origem deverá ter especial atenção na tesouraria e dívida ativa, quanto à identificação dos registros e conciliações com os saldos efetivamente existentes, lembrando que esses setores são daqueles que, pela experiência comum, apresentam maior propensão à perda ou desvios.

Ainda sobre a tesouraria, considero que as disponibilidades devam ser depositadas em banco oficial, assim entendido aquele onde o poder público mantém a maioria de seu capital.

Realço também, que esta E.Corte tem admitido a existência de uma rede credenciada de bancos para a arrecadação de tributos, de modo a facilitar o acesso da população ao seu pagamento, contudo, tão logo sejam recebidos, devem ser

¹ **CF/88**

Art. 167. São vedados:

(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003](#))



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



imediatamente transferidos à conta geral do Município, centralizada em instituição financeira oficial.

A Municipalidade deverá ter atenção à legislação periférica e à jurisprudência desta E.Corte no tocante à gestão dos recursos da saúde e educação, notadamente quanto ao pagamento dos restos a pagar até a data de 31 de janeiro do exercício seguinte à sua inscrição, sob pena de não serem levados ao cômputo dos cálculos de cumprimento das metas constitucionais.

Igualmente, deverá atentar à perfeita contabilização desses recursos e a identificação do Plano Municipal de Saúde com os quantitativos físicos e financeiros, a fim de que não haja inversão de prioridades e os valores sejam efetivamente aplicados nas necessidades da comunidade local.

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

A Origem deverá atender às normas convergentes às licitações e, inclusive à jurisprudência desta E.Corte sobre o tema, procedendo amplo planejamento de suas compras, a fim de que não haja fuga do certame.

Na mesma linha, deverá atender à rígida ordem cronológica de pagamentos, sob pena de obrigar-se à sua justificativa, devidamente publicada.

Sobre as 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 19/10².

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.

² **COMUNICADO SDG Nº 19/2010 – DOE 08 e 17.06.10.**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta que, no uso do regime de adiantamento de que tratam os art. 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964, devem os jurisdicionados atentar para os procedimentos determinados na lei local específica e, também, para os que seguem:

1. autorização bem motivada do ordenador da despesa; no caso de viagens, há de se mostrar, de forma clara e não genérica, o objetivo da missão oficial e o nome de todos os que dela participarão.
2. o responsável pelo adiantamento deve ser um servidor e, não, um agente político; tudo conforme Deliberação desta Corte (TC-A 42.975/026/08).
3. a despesa será comprovada mediante originais das notas e cupons fiscais; os recibos de serviço de pessoa física devem bem identificar o prestador: nome, endereço, RG, CPF, nº. de inscrição no INSS, nº. de inscrição no ISS.
4. a comprovação de dispêndios com viagem também requer relatório objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados.
5. em obediência aos constitucionais princípios da economicidade e legitimidade, os gastos devem primar pela modicidade.
6. não devem ser aceitos documentos alterados, rasurados, emendados ou com outros artifícios que venham a prejudicar sua clareza.
7. o sistema de Controle Interno deve emitir parecer sobre a regularidade da prestação de contas.



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



Desse modo, a Administração deverá proceder com urgência a organização dos setores, sem prejuízo de que, a par das correções que deverão ser realizadas, implante imediato sistema de controle interno eficaz, a exemplo das orientações gerais traçadas por esta E.Corte através do Comunicado SDG nº 32/12³.

No setor de pessoal a fiscalização identificou alguns cargos em comissão (Assessor de Administração I e II, Assessor de Gabinete I e II, Assessor Jurídico, Gerente de Divisão, Gerente de Setor e Secretário de Gabinete I e II), os quais seriam destinados a funções operacionais e, portanto, com provimento de carreira.

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.

O mesmo não ocorre com os cargos em comissão, exatamente porque constituem exceção constitucional àquela regra, de natureza precária, para o exercício de atividades que tenham nítido conteúdo de comando ou assessoria – independentemente de sua nomenclatura.

A própria divisão dos cargos em níveis (I e II) apela fortemente à existência de possíveis inconsistências no quadro, o que deverá ser revisto, a fim de que haja consistência com o regime constitucional imposto.

No mesmo sentido, se a Fundação PROCON não faz parte da intimidade administrativa municipal, não há sentido na nomeação de servidores em comissão para abastecê-la; aliás, deve ser lembrado que as despesas assumidas em favor de órgãos estranhos à esfera do poder local somente são válidas sob a aprovação de lei e assinatura de convênio⁴.

Também cabem recomendações para que a Origem faça ampla reformulação da distribuição de funções – considerando o expressivo valor pago a título de horas extras e, segundo anotado pela inspeção, de forma contínua e fixa em

³ **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 atentarà, 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.

⁴ **Lei Complementar 101/00**

Art. 62. Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver:

- I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;
- II - convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação.



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



determinados casos, porque as situações destacadas oneram financeiramente o Poder Público e, ainda, prejudicam a qualidade dos serviços prestados pelos servidores

Ademais, 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 395.156 (sendo 4.155 na área rural), sem identificação do número dos jovens na faixa etária entre 0 e 14 anos – ou seja, aqueles em idade escolar junto ao ensino infantil e fundamental.

Esse arquivo também não identificou o número de matriculados nas escolas municipais, ou mesmo, nas escolas estaduais e privadas⁵; também não há indicação do número de unidades escolares.

Assim, diante da falta de maiores informações, há sugestão a respeito de eventual falta de oferta regular de vagas na rede municipal⁶, pela falta de apresentação de efetivo controle sobre tais informações, 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 – IDEB⁷, a fim de avaliar os resultados obtidos pela alocação de recursos no setor, observa-se que não foram disponibilizadas informações sobre as notas obtidas pelos alunos nos últimos anos do ensino fundamental⁸.

^b 14.2 Quantidade de Matrículas Escolares sob Responsabilidade

	Educação Infantil						Curso Supletivo	
	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Educação Especial	1º Grau	2º Grau
Municipal	0	0	0	0	0	0	0	0
Estadual	0	0	0	0	0	0	0	0
Particular	0	0	0	0	0	0	0	0
União	0	0	0	0	0	0	0	0
Filantrópica	0	0	0	0	0	0	0	0

⁶ 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.

⁷ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

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

4ª série / 5º ano



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



Desse modo, deverá haver estímulo ao alunado para que participe das avaliações propostas, a fim de orientar a Administração, aos Conselhos pertinentes e ao órgão de controle externo local quanto às verdadeiras necessidades do setor.

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 o índice divulgado da renda per capita sugere 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 infantil (por mil nascidos vivos)	7,46	6,68	11,55
Taxa de mortalidade na infância (por mil nascidos vivos)	9,94	7,95	13,35
Taxa de mortalidade da população entre 15 e 34 anos (por cem mil habitantes)	107,45	98,94	119,61
Taxa de mortalidade da população de 60 anos e mais (por cem mil habitantes nessa faixa etária)	4.062,45	3.932,75	3.611,03
Mães adolescentes (%)	7,46	8,68	6,88
Nascimento de baixo peso – menos de 2,5Kg (%)	9,11	8,82	9,26
Renda per capita (em reais correntes)	802,57		853,75

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.

Refiro-me aos seguintes pontos abordados pela inspeção:

Município	Ideb Observado				Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
ASSIS	4.7	5.0	5.8	6.1	4.7	5.1	5.5	5.7	6.0	6.2	6.5	6.7

Obs:

* Número de participantes na Prova Brasil insuficiente para que os resultados sejam divulgados.

** Solicitação de não divulgação conforme Portaria Inep nº 410.

*** Sem média na Prova Brasil 2011.

Os resultados marcados em verde referem-se ao Ideb que atingiu a meta

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



- ausência de outorga pela concessão do serviço de transporte coletivo urbano;

- despesas sem licitação (serviços de entrega de correspondência, serviço de plantio e corte de grama, aquisições de óleos lubrificantes, aquisições de cartuchos e toners, serviços de recarga de toners, aquisições de equipamentos de informática, aquisições de acessórios de informática, serviços de manutenção em equipamentos de informática, serviço de vulcanização de pneus, exames de espirometria, despesas do departamento de trânsito);

- contrato nº 56/10 – PIVE Consultoria e Assessoria S/S Ltda. (execução contratual)

V – Finalmente, passo aos itens de maior relevância na análise dos demonstrativos, quais sejam o déficit da execução orçamentária, o déficit financeiro, a falta de aplicação da totalidade dos recursos do FUNDEB e o insuficiente depósito/pagamento da dívida de precatórios.

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, respeito ao meio ambiente, 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.

E, bem por isso, a transposição, remanejamento e transferência entre órgãos ou programas somente é possível mediante autorização em lei específica¹⁰.

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 responsável¹¹.

¹⁰ **CF/88**
Art. 167. São vedados:
(...)
VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

¹¹ **LC 101/00**



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



Aqui, de modo geral, faço lembrar as orientações traçadas por esta E.Corte sobre o tema, consubstanciados no Comunicado SDG nº 29/10¹²; e, no mesmo sentido, a orientação geral para que Lei Orçamentária não contenha prévia permissão para abertura de créditos adicionais além da expectativa inflacionária, sob pena de descaracterização de todo o processo de planejamento.

No caso concreto, há de se observar que a receita realizada (R\$ 147.905.226,60) ficou 8,80% (R\$ 11.966.726,60) acima daquela inicialmente prevista (R\$ 135.938.500,00).

Aliás, relembro que a RCL no período apresentou crescimento de 18,06% - indicando que a realização de receitas, na verdade, não sofreu com a alegada queda de arrecadação.

A questão merece cautela, uma vez que a receita subestimada impõe a abertura de créditos adicionais sem maior rigor no seu processamento – no que diz respeito às discussões antes comentadas junto ao Legislativo e perante a sociedade.

Igualmente, reduz potencialmente os estudos sobre a implantação, manutenção ou ampliação de políticas públicas voltadas à melhoria na qualidade de vida dos munícipes.

Também consta do relatório de inspeção que a abertura de créditos adicionais correspondeu a 38,71%% da receita do orçamento, revelando que houve profunda alteração do planejamento inicial.

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

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

¹² **COMUNICADO SDG nº 29/2010 – DOE 07.19 e 20/08/10**

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

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



Ademais, a abertura de créditos adicionais se deu em ritmo superior ao ingresso das receitas e, do mesmo modo, sem lastro financeiro amparado no resultado do exercício anterior.

Enfim, independentemente do juízo sobre os demonstrativos sob análise, essas deficiências na formulação, acompanhamento e execução do orçamento deverão ser corrigidas, de modo que não seja descaracterizado 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.

Por conta disso, o resultado da execução orçamentária revelou um déficit de R\$ 5.369.753,49 – equivalente a 3,63%, indicando 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.

Observe que a Municipalidade também incorreu em déficit no resultado da execução orçamentária de 2010¹³.

Ademais, esse resultado ampliou o **saldo financeiro negativo** do exercício anterior – agora **fixado em R\$ 7.583.030,17**.

Por conta disso, a inspeção registrou o aumento da dívida de curto prazo – quando a gestão fiscal responsável e transparente preconiza a diminuição do estoque de dívidas e o equilíbrio entre receitas e despesas.

Portanto, houve sério desequilíbrio fiscal no período – mesmo diante da alegação da defesa de que parte da dívida era composta de restos a pagar não processados, uma vez que, sendo contabilizados e não havendo informações sobre a sua anulação, não há como desconsiderá-los da formação do passivo financeiro do Município.

Também contribui para o juízo negativo a falta de aplicação da totalidade dos recursos do FUNDEB, haja vista a falta de comprovação do empenho e pagamento da parcela diferida até o final do 1º trimestre/12.

¹³ **TC-2600/026/10 – Contas de 2010 – PM Assis**

Resultado Geral da Execução Orçamentária:	Receita Arrecadada	127.141.303,71	
	Despesa Executada	123.113.849,75	
	Déficit/Superávit	4.027.453,96	3,17%
Resultado Geral da Exec. Orçamentária Ajustado/Financeira:	Receita Arrecadada Ajustada	127.141.303,71	
	Despesa Executada Ajustada	131.300.417,59	
	Déficit/Superávit Ajustado	(4.159.113,88)	-3,27%



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



Soma-se a essas irregularidades a situação dos precatórios, uma vez que a inspeção anotou posição, indicando que houve insuficiência de pagamentos/depósitos para o período.

Aqui faço lembrar a orientação desta E.Corte sobre o tema, conforme exposto no manual denominado “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”¹⁴.

“3.4.3. O Regime Normal, Ordinário, de Pagamento de Precatórios Judiciais

No sistema normal se sujeita a Administração aos rigores do art. 100 da Constituição.

Aqui se enquadram os Municípios que, em 9.12.2009, nada deviam a título judicial ou, em tal data, só contavam com requisitórios de baixa monta.

De fato, assim preceitua o item 1.2 da Ordem de Serviço 3/10, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“1.2. - Os Municípios, Autarquias, Universidades e Fundações Públicas, não submetidos ao regime especial por não apresentarem mora em 09/12/2009, deverão cumprir o disposto no art. 100 da Constituição promovendo, até dezembro do ano subsequente, o depósito do total requisitado devidamente atualizado, à disposição do TJSP, em conta bancária judicial junto ao Banco do Brasil.

Além disso, retornam ao regime ordinário as Fazendas que já tenham cumprido o regime especial da Emenda 62, quer satisfazendo o parcelamento dos 15 anos ou quando o percentual sobre a RCL já representar cifra maior que o saldo devedor.

Então, sob o regime ordinário de precatórios, deve a Fazenda Municipal, em cada ano, pagar o valor do último mapa orçamentário e mais os requisitórios de baixa monta”. (realcei)

Portanto, há de se fazer uma distinção entre as Comunas que, à época da alteração criada pela EC nº 62/09 estavam em mora com a dívida de precatórios e aquelas que nada deviam: na primeira situação aplica-se o regime especial, na segunda, o regime ordinário, obrigando-se ao pagamento da totalidade dos mapas apresentados.

No caso concreto, a inspeção registrou que a Municipalidade deveria se enquadrar no regime ordinário, portanto, estava obrigada ao pagamento da totalidade dos valores apresentados no período.

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

¹⁴ <http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/images/manual-gestao-financeira-prefeitura-municipal.pdf>



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



de **ASSIS, 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 proceda a edição de Plano de Saneamento e de Gestão de Resíduos Sólidos; implante uma política de acessibilidade aos prédios públicos; reveja a norma de define a vinculação de recursos da arrecadação tributária a entidade da Administração Indireta; proceda especial atenção sobre os setores da dívida ativa e tesouraria, eliminando inconsistências na conciliação bancária e mantendo as disponibilidades financeiras em bancos oficiais; atenda a legislação periférica e a jurisprudência desta E.Corte a respeito da gestão dos recursos vinculados às ações da saúde e educação; aplique os recursos de receitas vinculadas, a exemplo dos royalties em suas finalidades específicas; atenda à legislação convergente às licitações; obedeça a ordem cronológica de pagamentos; atenda à legislação pertinente às despesas pelo regime de adiantamentos; atenda ao princípio da transparência fiscal; implante um sistema de efetivo controle interno; corrija as situações destacadas pela inspeção no tocante ao setor de pessoal, no que diz à manutenção de pessoal investido em comissão, cessão de servidores a entidade estranha ao âmbito do poder público municipal e pagamento excessivo de horas extras; cumpra as Instruções e recomendações desta E.Corte; proceda o levantamento da necessidade de abertura de vagas nas escolas públicas; implante e/ou aperfeiçoe as políticas públicas tendentes à melhoria dos indicadores sociais na educação e saúde; proceda estudos visando o aprimoramento na elaboração e execução dos planos orçamentários; bem como, estabeleça superávits nominais e primários visando a redução das dívidas de curto e longo prazo, aplique a totalidade dos recursos do FUNDEB dentro do prazo estabelecido pela lei de regência e, cumpra o pagamento da dívida de precatórios.

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

Arquivem-se os TC-1576/005/12, TC-6095/026/12, TC-1217/004/12, TC-5894/026/12, TC-6096/026/12, TC-9119/026/12, TC-6114/026/12, TC-6498/026/12, TC-36153/026/11, TC-6205/026/12, TC-6497/026/12; antes, porém, encaminhe-se cópia desta decisão (relatório e voto) à 6ª Promotoria de Justiça de Assis.

Proceda-se, também, o arquivamento do Expediente TC-743/005/12; antes, porém, encaminhe-se sua cópia à Procuradoria da República no Município de Assis, bem como, desta decisão (relatório e voto).

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.