



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



SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO DR. SAMY WURMAN

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 22.07.14

ITEM Nº 072

TC-001461/026/12

Prefeitura Municipal: Águas de São Pedro.

Exercício: 2012.

Prefeito(s): Paulo Cesar Borges.

Período(s): (01-01-12 a 27-08-12), (25-09-12 a 09-10-12) e (26-10-12 a 31-12-12).

Substituto(s) Legal(is): Vice-Prefeito - Silvio Cesar Corrente.

Período(s): (28-08-12 a 24-09-12) e (10-10-12 a 25-10-12).

Advogado(s): Nívea Rodrigues Sant'Ana Cerqueira Zampieri e outros.

Acompanha(m): TC-001461/126/12 e Expediente(s): TC-009643/026/13.

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

Fiscalizada por: UR-10 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-10 - DSF-I.

- Aplicação total no ensino:	28,78%	(mínimo 25%)
- Investimento no magistério:	91,03%	(mínimo 60%)
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%	
- Despesas com saúde:	24,07%	(mínimo 15%)
- Transferências à Câmara:	6,03%	(máximo 7%)
- Gastos com pessoal:	55,17%	(limite 54%)
- Remuneração dos agentes políticos:	regular	
- Encargos sociais:	regular	
- Precatórios:	regular	
- Déficit da execução orçamentária:	7,94%	- R\$ 1.617.665,17
- Superávit financeiro	R\$ 692.176,62	(déficit de R\$ 3.384.243,37 - quando desconsiderado o saldo do Fundo de Previdência)
- Cumprimento do art. 42 da LRF:	regular	
- Gastos com pessoal últimos 180 dias:	relevado	
- Despesas com publicidade:	descumprimento	

Em exame as contas anuais do exercício de 2012 da Prefeitura Municipal de ÁGUAS DE SÃO PEDRO cuja fiscalização "in loco" esteve a cargo da Unidade Regional de Araras – UR/10.



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



No relatório de fls. 19/56, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

- Autorização de suplementações acima da inflação prevista para o exercício fiscalizado (25% além de transposição, remanejamento e transferências);
- Ausência do Plano de Saneamento Básico e do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- Município atende parcialmente ao artigo 11 da Lei Federal 10.098/2000, pois muitos prédios públicos, pendem de implementação quanto à acessibilidade;

A.3 - DO CONTROLE INTERNO:

- O sistema de controle interno não está regulamentado desatendendo aos artigos 31 e 74 da Constituição;

B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Resultado da Execução Orçamentária deficitário em 7,94%, ou R\$ 1.617.665,17;
- Deficiência no planejamento orçamentário do Município (abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 13.041.852,02, correspondente a 55,1%);
- Abertura de créditos adicionais de R\$ 8.269.456,47 baseados em excesso de arrecadação, contudo, tal excesso permaneceu no patamar de R\$ 4.963.095,66, ou R\$ 3.306360,81 a menor;
- Expurgadas as receitas e as despesas do Fundo Previdenciário, a Administração Direta do Município apresentou déficit de R\$ 2.082.635,29, ou 10,48%;
- O déficit da execução orçamentária não está devidamente amparado pelo superávit financeiro do ano anterior, dele já abatida a sobra monetária do fundo de previdência própria;

B.1.2 RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- Resultado Econômico negativo em (-) R\$ 462.276,22;
- Divergência entre os dados constantes do Sistema AUDESP e o balanço patrimonial da Prefeitura Municipal;
- Excluído o valor pertencente ao fundo previdenciário, registra-se um déficit financeiro da ordem de (-) R\$ 3.384.243,37;

B.1.3 - DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- Falta de liquidez face aos compromissos de curto prazo
- Aumento da dívida de curto prazo em R\$ 2.115.839,93, ou 71,22%, passando de R\$ 2.970.908,44, em 2011, para R\$ 5.086.748,37, em 2012;

B.1.5 - FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- Diferenças registradas em confronto do balancete da receita com as informações franqueadas pela [Secretaria Estadual da Fazenda](#), [Fundo Nacional de Saúde – FNS](#), Ministério da Fazenda/STN, Banco do Brasil/DAF (Distribuição de Arrecadação Federal) e [Portal da Transparência](#);

B.1.6 - DÍVIDA ATIVA

- Aumento de 5,72% da dívida ativa em relação ao ano anterior;



B.2.2 - DESPESA DE PESSOAL

- A Prefeitura desatendeu ao limite da despesa de pessoal (*art. 20, III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal*);
- O gasto excessivo com pessoal no 2º quadrimestre não foi resolvido no prazo estabelecido pela L.R.F.;
- Emissão de alerta à Prefeitura no decorrer do exercício;

B.3.2 - SAÚDE

B.3.2.1 - Ajustes da fiscalização

- Restos a Pagar (recursos próprios) não pagos até 31/01/2013 no valor de R\$27.577,47;

B.3.3 - DEMAIS RECURSOS VINCULADOS

B.3.3.3 - Royalties:

- O Município não movimentou, em conta vinculada, sua receita de Royalties, daí ensejando o desvio de finalidade combatido no parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

B.4 - PRECATÓRIOS

B.4.1 - REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS

- Pagamento de parcela devida em 2012 somente no exercício de 2013;
- Divergência entre os valores fornecidos pela Origem na fiscalização e aqueles registrados no Sistema AUDESP;
- O Balanço Patrimonial não registra corretamente as pendências relativas a tal passivo judicial, havendo nisto ocultação de passivo e disso decorrendo ofensa aos princípios da transparência fiscal e da evidenciação contábil;

B.5 - OUTRAS DESPESAS

B.5.1 - ENCARGOS:

- Pagamento de multa e juros no total de R\$747,74 relativos às competências 07 e 08/2012 da guia do PASEP;

B.5.3 - DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE:

- Adiantamentos:
Adiantamentos despendidos fora do prazo de aplicação, descumprindo a Lei Municipal 1.303/2005 (artigo 4º, parágrafo 5º e artigo 6º);
- **Fracionamento de despesas com objetos análogos e sem procedimento licitatório;**

B.6 - TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

- O Município deixou de realizar o levantamento geral dos bens imóveis;
- Quanto aos bens móveis, apurou-se uma diferença do levantamento geral para o valor contabilizado;
- O balanço patrimonial não registra corretamente o saldo apurado em levantamento geral realizado;

B.8 - ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- Desrespeito à ordem cronológica de pagamentos;



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

C.2.4.1 - Abastecimento e distribuição de água:

C.2.4.2 - Coleta e tratamento de esgoto:

- Serviços realizados através de Contrato de Concessão firmado com a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, em 23/04/1980, pelo prazo de 30 anos, alicerçado na Lei Municipal nº 483/77, vencido desde 01 de janeiro de 2012;

D.2 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- Divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP;

D.3 PESSOAL

D.3.1 QUADRO DE PESSOAL:

- Nomeação em comissão de um Assessor de Secretário lotado na merenda que se encontra, a princípio, desvinculado das função de direção, chefia ou assessoramento;

D.4 - DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

Expediente: TC-9643/026/13

Interessada: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Assunto: Ofício EP-3499, datado de 27/02/2013, subscrito pelo Excelentíssimo Senhor Desembargador Pires de Araújo, Coordenador da Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos.

- Parcelamento feito em 2013, para pagamento de diferenças apuradas em pagamento/depósitos de precatórios, referentes aos anos de 2010, 2011 e 2012, em 24 (vinte e quatro) meses;
- Informado pela Origem o pagamento de sete parcelas do total de vinte e quatro;
- Valor pendente de pagamento pelo Município em 31/12/2012, segundo informação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, difere tanto do valor constante do demonstrativo da dívida fundada, como do montante registrado pelo Sistema AUDESP;

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

- Entrega intempestiva de documentos através do Sistema AUDESP;
- Descumprimento de recomendações feitas por este Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;

E.1 - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

E.1.1 - DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES – COBERTURA MONETÁRIA PARA DESPESAS EMPENHADAS e LIQUIDADAS

- Divergência entre os dados fornecidos pela Origem e aqueles extraídos do Sistema AUDESP;
- Emissão de alerta à Prefeitura Municipal;

E.1.2 - AUMENTO DA TAXA DA DESPESA DE PESSOAL NOS ÚLTIMOS 180 (CENTO E OITENTA) DIAS DO MANDATO

- Divergência entre os dados fornecidos pela Prefeitura e aqueles extraídos do Sistema AUDESP;



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



E.2.2 - DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL

- O Município desatendeu ao disposto no artigo 73, VI, "b" da Lei nº 9.504/97;
- Deixou de atender, ainda, ao disposto no artigo 73, VII da Lei Eleitoral.

Realço o anotado pela inspeção de que o Executivo superou a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), indicando investimentos que corresponderam a 28,78% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

Também foram realizados investimentos com a integralidade dos recursos das verbas do FUNDEB; ainda, destinando-se 91,03% desses recursos na valorização dos profissionais do Magistério.

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS		
RECEITAS	12.772.146,86	
(+/-) Ajustes da Fiscalização		
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	12.772.146,86	
FUNDEB - RECEITAS		
Retenções	1.584.275,46	
Transferências recebidas	2.650.868,36	
Receitas de aplicações financeiras	5.272,84	
(+/-) Ajustes da Fiscalização		
Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.	2.656.141,20	
FUNDEB - DESPESAS		
Despesas com Magistério	2.417.797,93	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização (60%)		
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)	2.417.797,93	91,03%
Demais Despesas	238.343,27	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização (40%)		
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)	238.343,27	8,97%
Total aplicado no FUNDEB	2.656.141,20	100,00%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		
Educação Básica (exceto FUNDEB)	2.091.870,02	
(+) FUNDEB retido	1.584.275,46	
(—) Ganhos de aplicações financeiras	92,45	
(—) FUNDEB retido e não aplicado no retorno		
Aplicação efetuada até 31.12. 2012	3.676.053,03	28,78%
(+) FUNDEB: retenção de até 5%: [] Aplic. no 1º trim. de 2013		
(—) Restos a Pagar não pagos até 31.01. 2013		
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios		
Aplicação final na Educação Básica	3.676.053,03	28,78%
PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO		
Receita Prevista Realizada	12.772.146,86	
Despesa Fixada Atualizada	3.771.343,53	
Índice Apurado	29,53%	



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



Os investimentos na saúde também superaram ao mínimo constitucional, alcançando 24,88% do valor da receita e transferências de impostos.

SAÚDE		Valores (R\$)	
Receitas de impostos		12.772.146,86	
Ajustes da Fiscalização			
Total das Receitas		12.772.146,86	
Total das Despesas empenhadas com Recursos Próprios		3.101.880,35	
Ajustes da Fiscalização			
(-) Restos a Pagar Liquidados não pagos até 31.01.2013		(27.577,47)	
Valor e percentual aplicado em ações e serviços da Saúde		3.074.302,88	24,07%
Planejamento Atualizado da Saúde			
Receita Prevista Atualizada		12.772.146,86	
Despesa Fixada Atualizada		3.177.872,00	
Índice Apurado		24,88%	

O quadro elaborado pela inspeção indica que a houve um superávit na arrecadação da receita, em montante de R\$ 4.963.095,66 – equivalente a 32,23%.

De outro lado, observa-se que ocorreu o aumento do valor fixado inicialmente para as despesas, em proporção superior ao ingresso de recursos; e, sendo assim, o resultado da execução orçamentária se mostrou deficitário em 7,94%, no montante de R\$ 1.617.665,17.



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



Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	16.911.880,00	18.336.279,62	8,42%	90,05%
Receitas de Capital		3.611.091,50		17,73%
Deduções da Receita	(1.511.880,00)	(1.584.275,46)	4,79%	
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
Subtotal das Receitas	15.400.000,00	20.363.095,66		
Outros Ajustes		-		
Total das Receitas	15.400.000,00	20.363.095,66		100,00%
Excesso de Arrecadação		4.963.095,66	32,23%	24,37%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	15.537.291,06	15.096.937,47	-2,83%	68,68%
Despesas de Capital	7.421.165,41	6.183.274,35	-16,68%	28,13%
Reserva de Contingência	1.000,00	-		
Despesas Intraorçamentárias	-	-		
Repasses de duodécimos à CM	710.000,00	710.000,00		
(-) Devolução de duodécimos		9.450,99		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	-		
Subtotal das Despesas	23.669.456,47	21.980.760,83		
Outros Ajustes		-		
Total das Despesas	23.669.456,47	21.980.760,83		100,00%
Economia Orçamentária		1.688.695,64	-7,13%	7,68%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(1.617.665,17)		7,94%

A inspeção destacou a abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 13.041.852,02, correspondente a 55,10% da despesa prevista.

Também foi avaliado que a Municipalidade vinha de sucessivos superávits de execução orçamentária, registrados nos exercícios de 2009 a 2011.

2011	Superávit de	3,6%
2010	Superávit de	0,95%
2009	Superávit de	4,46%

A despeito do resultado negativo da execução orçamentária, *formalmente*, observa-se que estava coberto, tendo em vista o saldo financeiro positivo do exercício anterior.

Resultados	2011	2012	%
Financeiro	2.309.841,69	692.176,62	-70,03%
Econômico	1.189.915,80	(462.276,22)	-138,85%
Patrimonial	10.078.232,58	9.615.956,36	-4,59%



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



Contudo, há importante anotação da fiscalização no sentido de que o quadro foi extraído do relatório retirado do Sistema AUDESP; e, embora em um primeiro momento tenha-se indicado um superávit financeiro, consignou que o valor existente em conta bancária da Caixa Econômica Federal, no montante de R\$ 3.993.735,40 pertence ao Fundo de Previdência em extinção, o qual somente pode ser utilizado para pagamento de aposentadoria e pensões e compensações previdenciárias a serem repassadas ao INSS.

Sendo assim, a fiscalização ofertou outro quadro, demonstrando a situação financeira do Município, excluindo-se o valor previdenciário:

Descrição	R\$
Ativo Financeiro	5.696.240,40
(-) Valores da Previdência	3.993.735,40
(=) Ativo Financeiro s/ recursos previdenciários	1.702.505,00
(-) Passivo Financeiro	5.086.748,37
(=) Déficit Financeiro – 2012	-3.384.243,37

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

Exigível	Período Anterior	Inscrição	Baixa	Período Seguinte
Restos a Pagar processados	1.612.772,24	1.217.307,76	566.332,16	2.263.747,84
Restos a Pagar não processados	851.757,41	2.408.658,59	797.057,94	2.463.358,06
Depósitos	58.381,11	32.444,66	50.333,59	40.492,18
Consignações	406.530,21	1.428.650,71	1.572.546,11	262.634,81
Outros	41.467,47	20.278.301,00	20.263.252,99	56.515,48
Total	2.970.908,44	25.365.362,72	23.249.522,79	5.086.748,37
Inclusões da Fiscalização	-	-	-	
Exclusões da Fiscalização	-	-	-	
Total Ajustado	2.970.908,44	25.365.362,72	23.249.522,79	5.086.748,37
Índice de Liquidez Imediata				

A inspeção registrou que a Municipalidade deu atendimento ao art. 42 da LRF, uma vez que – consoante metodologia utilizada no cálculo do tema, ao final do exercício havia saldo suficiente ao pagamento das despesas contraídas a partir de 30.04.12.



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



Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:

	2012
Disponibilidades de Caixa em 30.04	6.745.169,12
Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04	1.622.522,02
Empenhos liquidados a pagar em 30.04	1.049.414,73
Liquidez em 30.04	4.073.232,37
Disponibilidades de Caixa em 31.12	5.339.763,30
Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12	4.727.105,90
Cancelamentos de empenhos liquidados	
Cancelamentos de Restos a Pagar Processados	
Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo	
Liquidez em 31.12	612.657,40

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve um aumento de 22,00% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2011	RCL de 2012	Crescimento
15.915.846,23	16.266.095,29	22,00

As despesas com pessoal sofreram um aumento nominal equivalente a 23,48%.

Sendo assim, considerando a metodologia estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos com pessoal fixaram-se em 55,71% e, portanto, acima do teto permitido.

Observa-se do quadro elaborado pela fiscalização, que já no 1º quadrimestre/12, o Município encontrava-se no chamado "limite de alerta". E, no segundo quadrimestre já estava acima do limite de 54% da RCL estabelecida pela LC 101/00.

Período	dez/11	abr/12	ago/12	dez/12
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	7.338.130,56	7.960.161,96	8.634.357,87	9.061.302,16
(+) Inclusões da Fiscalização - B				
(-) Exclusões da Fiscalização - C				
Gastos Ajustados - D		7.960.161,96	8.634.357,87	9.061.302,16
RCL - E	15.915.846,23	16.228.202,13	15.720.258,80	16.266.095,29
(+) Inclusões da Fiscalização - F				
(-) Exclusões da Fiscalização - G				
RCL Ajustada - H		16.228.202,13	15.720.258,80	16.266.095,29
% Gasto = A / E	46,11%	49,05%	54,93%	55,71%
% Gasto Ajustado = D / H		49,05%	54,93%	55,71%



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



Foi elaborado quadro indicando que não houve movimentação relevante no número de servidores ao final do período; ao contrário, foi estabelecida uma redução nos comissionados.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Efetivos	391	391	267	265	124	126
Em comissão	76	76	69	36	7	40
Total	467	467	336	301	131	166
Temporários	2011		2012		Em 31/12 de 2012	
Nº de contratados	15		42		36	

No entanto, há de se acrescentar que os servidores sob contrato temporário (42) representavam 13,95% do quadro, considerando os agentes efetivos e em comissão (301); e, esses últimos (36) representavam 11,96% daquele total.

Ainda no pessoal, a inspeção registrou que a ocorrência de aumento de gastos nos últimos 180 dias de mandato não esteve relacionada com atos de gestão expedidos a partir de 05.07.12.

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:				2012
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	8.308.026,86	15.783.526,04	52,6373%	52,6373%
07	8.483.336,73	15.775.327,24	53,7760%	
08	8.634.357,87	15.720.258,80	54,9250%	
09	8.796.004,18	15.836.753,57	55,5417%	
10	8.947.692,74	15.978.887,95	55,9970%	
11	8.981.096,01	15.987.257,35	56,1766%	
12	9.061.302,16	16.266.095,29	55,7067%	

Aumento de despesas nos últimos 180 dias do mandato em: **3,07%**

Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 1.391/08; e, ainda sobre o tema, durante o exercício examinado não foi aplicada revisão, bem como, feitos os cálculos, não ocorreram pagamentos indevidos.

Sobre os encargos sociais, a fiscalização registrou sua regularidade formal; contudo, salientou a respeito da Previdência Própria, extinta em 2006, que foram feitos recolhimentos somente de dívidas parceladas de exercícios anteriores, sendo pago valor equivalente a R\$ 132.459,13.

A inspeção atestou que a transferência de recursos financeiros à Câmara obedeceu ao limite imposto pela Constituição Federal, situando-se em 6,03% da receita tributária do exercício anterior.



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



Valor utilizado pela Câmara (repassse menos devolução)		710.000,00
Despesas com inativos		
Subtotal		710.000,00
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2011	11.765.789,53
Percentual resultante		6,03%

Foi registrado que o Município depositou em conta vinculada o valor equivalente à parcela devida aos precatórios do período.

Saldo anterior de precatórios:	1.098.868,38
Saldo atual de precatórios:	1.098.868,38
Valor devido referente à opção anual:	84.528,34
Valor depositado nas contas vinculadas:	88.162,65
Saldo a pagar:	-

. Os números constantes do quadro acima foram aqueles fornecidos pela Origem durante a fiscalização "in loco", conforme consta do Demonstrativo da Dívida Fundada, juntado às fls. 54 do anexo I e razão de fls. 203/206 do anexo II (referente ao saldo de precatórios), bem como da Nota de Empenho n° 04253, com data de 17/12/2012, no valor de R\$ 88.162,65, ref. ao pagamento/depósito de precatórios (docs. às fls. 199/200 do anexo I).

Ainda relevante no trabalho da fiscalização, foi destacado que, o Município empenhou gastos de publicidade, não atendendo ao art. 73, VI, b, da Lei 9504/97; também observou que foram realizadas despesas em montante superior à média dos últimos exercícios.

Publicidade em ano eleitoral				
Exercício de:	2009	2010	2011	2012
Despesas	30.031,43	25.068,88	44.192,67	38.496,66
Média apurada entre três exercícios anteriores				33.097,66
Parâmetro para comparação despesas de 2012				33.097,66
Despesas do exercício foram superiores ao parâmetro adotado em:				5.399,00

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1 TC-1985/126/12 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

No mesmo sentido, consta o Expediente TC-9643/026/13, que trata de documentação enviada pela Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos do E. TJESP, dando conta de que a Municipalidade ofertou a quitação das diferenças apuradas para 2010 a 2012, em 24 parcela mensais de R\$ 15.000,00.



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



Procedeu-se a notificação dos Responsáveis pelos demonstrativos – Srs. Paulo Cesar Borges e Silvio Cesar Corrente – Prefeito e Vice-Prefeito à época do exercício sob exame, através do DOE de 05.11.13 (fl.47).

Concedida dilação de prazo, o Município, por meio de seu atual Prefeito Sr. Paulo Cesar Borges, através de sua i. procuradora, apresentou as justificativas de fls. 72/80 e documentos que acompanham.

Em síntese, afirmou que o percentual determinado para a suplementação orçamentária é aceitável, uma vez que em nenhum momento feriu princípios constitucionais; que o Plano de Saneamento Básico foi elaborado em 2012 e corresponde à Lei 1644, de 10.12.12, prevendo a Gestão dos Resíduos Sólidos; e, que o Município vem adequando seus prédios à acessibilidade.

Alegou que momento algum a CF/88 menciona a forma de regulamentação do controle interno.

Esclareceu que o Município é uma estância hidromineral e participa dos benefícios de repasses de verbas mediante convênios ofertados pelo Estado, através do DADE.

Disse que o crescimento da dívida de curto prazo refere-se ao empenho de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, processadas e não processadas; que as divergências na receita referem-se a pequenos procedimentos contábeis feitos de forma errônea.

Admitiu que as dificuldades na cobrança da dívida ativa se refere ao cadastro de contribuintes, pela ausência de dados, pelo que o Município tem lançado mão de medidas tendentes à solução da questão.

Quanto às despesas com pessoal, afirmou que logo do primeiro alerta do TCE/SP, o Município promoveu medidas tendentes ao seu ajuste; e, assim, exonerou Secretários e demais servidores; retirou a dedicação exclusiva dos servidores que a detinham; a Secretária de Educação diminuiu a jornada dupla e uma série de medidas foram adotadas; ainda, que haveria uma divergência, posto que o Departamento de contabilidade compreende que as verbas decorrentes de rescisão contratual não seriam incluídas nesses gastos.

Disse que as glosas procedidas pela fiscalização não prejudicaram o alcance da meta de investimentos na educação.

Quanto ao apontamento sobre os royalties, disse que essa verba tem destinação certa e a falta de conta própria não demonstrou má-fé.



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



Considerou que o tratamento dispensado aos precatórios obedeceu as instruções do Tribunal de Justiça.

Esclareceu as situações destacadas nas despesas por adiantamentos e, bem assim, no apontamento a respeito de fracionamento, estes não se tratando de objetos análogos.

Afirmou que vem procurando sanar as falhas apontadas no controle de bens; que a quebra de pagamentos se deu em razão do fluxo de caixa.

Anotou que o Município fez a opção pelo regime especial de pagamento em 15 anos; no entanto, que o DEPRE possui entendimento diverso, pelo que concluiu haver uma diferença de pagamentos dos anos 2010, 2011 e 2012, motivo do sequestro de bens e acordo em questão como medida saneadora.

Alegou que o atraso na entrega da documentação do AUDESP foi esporádico.

Reforçou que o Município vem envidando esforços em resolve os problemas relativos às despesas com pessoal; e, no que diz respeito aos gastos com publicidade, afirmou que refere-se apenas à publicação de atos oficiais.

O Sr. Silvio Cesar Corrente – Substituto legal à época das contas em apreço, após solicitar e obter dilação de prazo, também apresentou suas justificativas, constantes às fls. 171/182 e documentos que as guarnecem.

Preliminarmente, esclareceu que o Titular foi afastado de suas funções pela Câmara de Vereadores em 28.08.12, o que perdurou até 24.09.12, quando foi reintegrado por ordem liminar judicial.

Disse que nesse período procurou “puxar as rédeas” dos gastos públicos.

Também, que no período de 10 a 25.10.12, o já reeleito Prefeito Municipal, afastou-se para tratamento de saúde e, ao reassumir o cargo no Executivo, tomou severas atitudes para adequar as finanças públicas, especialmente no que tange à folha de pagamento.

Sobre os apontamentos da fiscalização, anotou que na condição de Prefeito, editou o Decreto nº 4301, de 28.08.12, dispondo sobre a situação financeira do Município, considerando o déficit financeiro da ordem de R\$ 843.713,98.



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



Alegou que dito diploma proibiu a contratação de despesas de qualquer natureza, pagamento de vantagens funcionais e previu redução de despesas com pessoal.

Ademais, afirmou que na situação em que assumiu a Gestão do Município, havia a instabilidade do retorno do Titular.

Afirmou que, no primeiro período de seu comando, houve empenho de R\$ 934.677,57, sendo liquidados R\$ 1.687.447,54 e, pagos um total de R\$ 1.531.822,42; aqui havendo uma diferença de R\$ 597.144,85 entre empenhos pagos e efetuados.

Depois, no segundo período, no novas medidas visando o equilíbrio das contas, pela liquidação de R\$ 588.785,44 e pagamento de R\$ 628.128,54; emitidas 42 Portarias de exoneração/transferências na tentativa de ajustar o pessoal.

Sendo assim, considerou que imputar julgamento político genérico das contas para um período de 42 dias à frente do Executivo não lhe parece a decisão mais acertado

No mais, fez lembrança ao fato de que a Doutrina reservaria críticas ao fato de que o Prefeito não deveria estar sujeito ao julgamento técnico do Tribunal de Contas; fez considerações sobre o papel das Cortes de Contas e do Legislativo na apreciação dos demonstrativos; e, desse modo, pediu que o período em que esteve à frente da Administração – qual seja de 42 dias, seja aplicado o princípio da tomada de contas por gestão, onde seria avaliada a eficácia dos atos emanados nesse tempo.

Em seguida, a matéria foi encaminhada à avaliação da Assessoria Técnica, onde foi destacado, dentro de sua área de atuação, que foram realizados investimentos na ordem de 33,77% da RCL e que em 2009 a 2009 os resultados orçamentários foram todos positivos; e, assim sendo, posicionando-se pela emissão de parecer favorável às contas, também propôs recomendações à Origem para que aprimore seu planejamento, com intuito de que a autorização para abertura de créditos suplementares e a movimentação orçamentária sejam em patamares aceitáveis, respeitando a existência de recursos, e que seja regularizada a situação dos precatórios (fls. 317/319).

Ainda na ATJ, pelo setor de cálculos, foi realçado que, nos termos dos demonstrativos constantes nos autos, no 2º quadrimestre/12 a despesa com pessoal do Executivo já se encontrava em patamar acima do limite legal – atingindo 54,93%; e, entretanto, no quadrimestre seguinte, ditas despesas ainda mostraram-se superiores – atingindo 55,71%.



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



E, quanto aos argumentos a respeito de que o Departamento de Contabilidade teria agregado nas despesas com pessoal aquela decorrentes da rescisão de servidores, observou a ATJ que a peça defensiva não ofereceu documentos que pudessem corroborar aludida justificativa e, conseqüentemente não há elementos que pudessem motivar a revisão dos cálculos elaborados (fls. 320/322).

As opiniões que se seguiram na Assessoria Técnica, incluindo sua i. Chefia, foram pela emissão de parecer desfavorável (fl. 324/328).

O d. MPC, na mesma esteira, manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável às contas, com ênfase à ocorrência de déficit orçamentário, déficit financeiro, baixo índice de liquidez imediata e gastos com pessoal; ainda, propôs a abertura de apartados onde cabível.

O d. MPC ainda anotou, a despeito de ter lembrado da jurisprudência desta Corte a respeito de não emitir pareceres de forma isolada, mas a respeito da gestão administrativa como um todo, ressaltar que as condutas do Sr. Sr. Silvio César Corrente, nos 42 dias em que atuou como Prefeito, não influíram no juízo negativo (fls. 329/331).

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 22/07/2014 – ITEM 072

Processo: TC-1461/026/12

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUAS DE SÃO PEDRO

Responsável: Paulo Cesar Borges – Prefeito Municipal à época

**Períodos: 01.01 a 27.08.12
25.09 a 09.10.12
26.10 a 31.12.12**

**Substituto: Silvio César Corrente
28.08 a 24.09.12
10.10 a 25.10.12**

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2012

Autoridade: Paulo César Borges – atual Prefeito Municipal

Procurador(es): Nívea Rodrigues Sant'Ana Cerqueira Zampieri – OAB/SP 94.137; Susana Ortiz Ruiz Morata – OAB/SP 181.059

(Expedientes que acompanham: TC-1461/126/12, TC-9463/026/13)

- Aplicação total no ensino:	28,78%	(mínimo 25%)
- Investimento no magistério:	91,03%	(mínimo 60%)
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%	
- Despesas com saúde:	24,07%	(mínimo 15%)
- Transferências à Câmara:	6,03%	(máximo 7%)
- Gastos com pessoal:	55,17%	(limite 54%)
- Remuneração dos agentes políticos:	regular	
- Encargos sociais:	regular	
- Precatórios:	regular	
- Déficit da execução orçamentária:	7,94%	- R\$ 1.617.665,17
- Superávit financeiro	R\$ 692.176,62	(déficit de R\$ 3.384.243,37 – quando desconsiderado o saldo do Fundo de Previdência)
- Cumprimento do art. 42 da LRF:	regular	
- Gastos com pessoal últimos 180 dias:	relevado	
- Despesas com publicidade:	descumprimento	



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



I – Verifica-se que a Administração de ÁGUAS DE SÃO PEDRO cumpriu apenas parte dos principais aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E.Corte, durante o exercício de 2012.

Nesse grupo encontra-se a superação da meta de investimentos mínimos na educação global, cumprindo o art. 212 da CF/88, uma vez que foi destinado ao setor 28,78% das receitas da arrecadação e transferências de impostos.

O Município procedeu a integralização dos recursos recebidos do FUNDEB, disso utilizando-se o período diferido, conforme facultado pela Lei 11494/07; destinando 91,03% dessa verba na valorização dos profissionais do magistério, atingindo a meta estabelecida pelo art. 60, XII, do ADCT da CF/88 e cumprindo os termos do art. 21 da Lei 11.494/07.

Igualmente, superou o mínimo de aplicação de recursos na saúde, com investimentos de 24,07% da receita e transferências de impostos.

A transferência financeira à Câmara Municipal observou a limitação constitucional, uma vez que foi inferior a 7% das receitas tributárias do exercício anterior.

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

O recolhimento dos encargos sociais se manteve formalmente em ordem, à exceção de que a Municipalidade contraiu o pagamento de multa e juros no total de R\$ 747,74 relativos ao atraso no pagamento do PASEP, aqui cabendo recomendações para que abstenha-se de situações da espécie.

Foram liquidadas as obrigações com precatórios no período.

Não houve destaque para eventual falta de cumprimento do art. 42 da LRF.

A inspeção relevou a indicação nominal do quadro elaborado sobre os gastos com pessoal nos últimos 180 dias, exatamente porque não foram detectados atos expedidos nesse período, os quais pudessem colaborar com o aumento do seu percentual.

II - 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, há indicação de que o



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



seu número de habitantes alcançou 2.707, sem discriminação dos jovens na faixa etária entre 0 e 14 anos – ou seja, daqueles em idade escolar junto ao ensino infantil e fundamental.

E, junto ao arquivo eletrônico SIAPNET, observa-se que o número de alunos em sua rede – nos níveis infantil e fundamental superou 800 alunos, sem indicação de outros eventualmente matriculados na rede Estadual e particular/filantrópica¹.

De início, há de se observar a inconsistência nas informações transmitidas pela Origem, prejudicando a análise sobre eventual déficit de atendimento à população em idade escolar.

Há de ser registrado, também, que a última verificação do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica demonstrou que o percentual alcançado pela prova aplicada aos estudantes nas últimas séries do fundamental ficou abaixo dos índices alcançados nos períodos anteriores – disso apontando um decréscimo na aferição da qualidade do ensino.

8ª série / 9º ano

Município	Ideb Observado				Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
AGUAS DE SAO PEDRO	4.3	5.1	5.1	5.0	4.3	4.5	4.7	5.1	5.5	5.7	6.0	6.2

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

¹ SIAPNET
14.2 Quantidade de Matrículas Escolares sob Responsabilidade

	Educação Infantil					Curso Supletivo			
	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Educação Especial	1º Grau	2º Grau	
Municipal	101	88	626	0	194	380	8	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	



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



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

Na saúde, setor que também guarda proteção constitucional, segundo consta no sítio eletrônico da Fundação Seade³, igualmente pode ser observado que o Município – em alguns quesitos, encontra-se em situação inferior na comparação com sua região administrativa e/ou ao próprio Estado.

	Município	Região	Estado
Taxa de mortalidade da população entre 15 e 34 anos (por cem mil habitantes nessa faixa etária)	137,74	132,92	119,61
Nascimentos de baixo peso (menos de 2,5kg - %)	20,00	9,16	9,26

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

Enfim, a Origem deverá ater-se aos indicadores sociais a fim de estabelecer políticas públicas apropriadas às demandas da coletividade, refletidas no conteúdo do trabalho desenvolvido, bem como, nos planos orçamentários e sua respectiva execução.

III – Há um grupo de apontamentos que indica a necessidade de recomendar-se à atual Administração para que proceda a sua correção imediata, o que deverá ser avaliado em próxima inspeção.

No campo do planejamento, considerando a moderna preocupação com a captação e tratamento de água, a Administração deverá cumprir a efetiva implantação dos Planos de Saneamento Básico, além da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e Mobilidade Urbana.

Sendo assim, também deverá ser providenciada a regularização da concessão de serviços de distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto, uma vez que o termo firmado com a SABESP encontrava-se expirado à época da fiscalização.

² **CF/88**

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

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

Art. 211. (...)

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

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



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



E, bem assim, deverá promover a máxima efetividade no direito ao acesso aos prédios públicos.

A Administração deverá rever os registros em geral, a fim de eliminar quaisquer inconsistências, a fim de que as peças espelhem a realidade contábil da entidade, bem como, para que não haja prejuízo aos sistemas de controle interno e externo.

Sendo assim, maior atenção deverá ser dada à contabilização dos recursos arrecadados, especialmente aqueles de transferência obrigatória.

Aqui também cabem recomendações para que a gestão das receitas de *royalties* seja feita por meio de conta própria, a fim de facilitar o seu controle, uma vez que possui destinação específica.

E, no mesmo sentido, tendo em vista a disciplina constitucional e jurisprudência desta Corte sobre a matéria, maior rigor sobre o controle contábil e efetivo pagamento da dívida com precatórios.

Acresço realçar que o setor de dívida ativa, bem como a tributação, a tesouraria, os bens – de consumo e permanentes e, ainda, as despesas pelo regime de adiantamentos, são daqueles mais vulneráveis à perda e extravio, motivo pelo qual a Administração deve ficar atenta, constituindo sistemas de controle apropriados.

Sendo assim, maior atenção deverá ser dispensada aos sistemas de controle sobre lançamento, cobrança e baixas na dívida ativa, uma vez que houve drástica redução nos valores arrecadados no período (-65,53%), bem como do montante cancelado (+237,54%), em comparação com exercício anterior.

Lembro que a falta de efetiva cobrança da dívida ativa expõe o Município ao possível desequilíbrio fiscal, bem como ao estímulo à inadimplência.

Aqui cabem recomendações para que a Origem obedeça às formalidades estabelecidas às despesas realizadas pelo regime de adiantamento, que são exatamente aquelas que não podem ser feitas pelo regime normal de despesas e, nesse sentido, necessitam de maior acuidade.



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



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

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

Nesse sentido, a Administração deverá ficar atenta à legislação que rege a matéria e, de forma subsidiária, às orientações traçadas no Comunicado SDG nº 19/10⁴.

Igualmente, a Administração deverá providenciar o levantamento geral dos bens e apurar eventuais divergências existentes nos controles físicos e contábeis.

Quanto à gestão dos recursos da saúde e educação – a despeito do cumprimento das metas de aplicação constitucional, devo reforçar a necessidade de atendimento à legislação periférica e a jurisprudência desta Corte sobre a matéria, especialmente quanto à quitação dos restos a pagar – com saldo reservado do exercício anterior, até a data limite de 31 de janeiro, sob pena de não inclusão no cômputo dos respectivos percentuais.

A Origem deverá cumprir a sequência de pagamentos, sob pena de ser obrigada a motivar a quebra, devidamente publicada.

Quanto ao setor de pessoal, destaca-se o apontamento a respeito dos cargos em comissão, os quais não se enquadrariam na exceção prevista no art. 37, V, da CF/88.

Sobre o tema há de ser reforçado 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.

⁴ **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 artificios quem venham a prejudicar sua clareza.
7. o sistema de Controle Interno deve emitir parecer sobre a regularidade da prestação de contas.



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



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

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

Os cargos em comissão – exatamente por serem afetos ao comando e à assessoria, guardam uma complexidade própria, pela qual os conhecimentos exigidos do indivíduo nomeado devam superar à média dos demais cargos ordinários.

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

Aliás, devido à importância e a complexidade que guardam na Administração, a jurisprudência do E. TJESP vem apontando no sentido de que o preenchimento de ditos cargos deve ser realizado sob a exigência de instrução de nível superior dos interessados.

Voto nº 30.530
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
nº 0176535-27.2013.8.26.0000
COMARCA SÃO PAULO
Requerente (s): PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA
Requerido(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BOCAINA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –
Legislação do Município de Bocaina que dispõe sobre a criação de cargos em comissão do quadro de servidores públicos municipais e da nova estrutura da prefeitura municipal.– Funções descritas que não exigem nível superior para seus ocupantes – Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos – Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual – Ação precedente.



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



Voto nº 27.195

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

nº 0107464-69.2012.8.26.0000

COMARCA - SÃO PAULO

Requerente (s): PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA

Requerido(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO E PREFEITO MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Legislações do Município que Alvares Machado que estabelece a organização administrativa, cria, extingue empregos públicos e dá outras providências - Funções descritas que não exigem nível superior para seus ocupantes - Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos – Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual — Ação procedente.

Voto nº 27.141

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - 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.

Acresço, considerando o elevado percentual de trabalhadores contratados a termo - total de 42 – número equivalente 14% do efetivo, que a Municipalidade somente poderá celebrar ajustes dessa natureza, quando presentes situações de atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, XI, da CF/88).

Sendo assim, a Origem deverá rever, com urgência, o seu quadro de servidores, a fim de se amoldar às exigências constitucionais.

Também deve ser dado o maior rigor à transmissão de informações ao Sistema AUDESP – uma vez que foram detectadas divergências em inúmeras situações, a fim de que não haja prejuízos ao sistema de controle externo.



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



Enfim, o laudo de inspeção revela a necessidade de implantação de um efetivo sistema de controle interno; e, aqui, relembro as orientações gerais traçadas por esta E.Corte a respeito do tema, constantes do Comunicado SDG nº 32/12⁵.

Bem por isso, a Origem deverá cumprir com eficiência as Instruções e recomendações desta E.Corte.

IV – Há situações que devem ser melhor avaliadas, por meio da constituição de autos próprios – apartados ou termos contratuais, conforme o caso, se eventualmente, ainda não foram abertos processos nesse sentido, relacionados ao:

- Fracionamento de despesas com objetos análogos e sem procedimento licitatório.

V – Finalmente, passo as questões de maior relevância, suficientes à rejeição das contas, referindo-me ao (a) desequilíbrio fiscal provocado pelo resultado da execução orçamentária, (b) à falta de disponibilidade financeira para o pagamento da dívida de curto prazo, (c) as despesas com pessoal acima do limite e (d) a realização de despesas com publicidade no período eleitoral.

a) Aqui é preciso realçar o conceito de que a Lei Orçamentária é um sistema complexo, interligado à LDO e ao PPA, com vistas à aplicação dos recursos públicos na busca de determinadas metas fiscais – quais sejam a eliminação de dívidas e o equilíbrio entre receitas e despesas, e sociais – estas expressando as políticas públicas empregadas em agasalho às expectativas da comunidade.

b)

⁵ **COMUNICADO SDG Nº 32/2012 – DOE 29.09 e 10.10.12**

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

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

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

Nesse contexto, tal normatização 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



Portanto, a elaboração e execução do orçamento transcendem ao período anual, uma vez que o desenvolvimento dos setores vitais – a exemplo da saúde e da educação, além do atendimento de outras demandas interligadas aos direitos difusos e coletivos, dependem de um planejamento de médio e longo prazo.

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

Destarte, a ação planejada e transparente é coluna mestra da gestão fiscal responsável⁶ e do alcance de metas sociais de desenvolvimento.

No caso concreto, observa-se que ocorreu um superávit de arrecadação, em montante de R\$ 4.963.095,66 – equivalendo a dizer que a receita efetivamente arrecadada foi superior em 32,23% àquela prevista.

Devo lembrar que a receita subestimada dá lugar à abertura de créditos adicionais sem maior controle, à margem das discussões legislativas e da participação popular para aplicação dos recursos nas necessidades da comunidade.

Bem por isso, a suplementação orçamentária no período foi de 55,10%, em índice bastante elevado e suficiente à descaracterização do planejamento inicial e, portanto, dos estudos firmados na intenção de implantação de políticas públicas eficientes à melhoria nas condições de vida da população.

Ocorre que, mesmo diante desse quadro de ingresso de receitas acima do esperado, a Origem procedeu o aumento de suas despesas fixadas em volume maior do que a receita arrecadada, incorrendo no resultado da execução orçamentária deficitário em R\$ 1.617.665,17 – ou seja, de 7,94%.

Observa-se que esse resultado reverteu a situação de superávits que o Município vinha obtendo nos últimos exercício.

Aqui, muito embora possa haver indicação escritural de que esse saldo negativo tenha sido coberto pelo saldo financeiro – disso resultando em superávit de R\$ 692.176,62, a questão deve ser avaliada de forma mais crítica, uma vez que os recursos depositados não estavam à disposição da

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 seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.



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



Municipalidade, uma vez que pertencentes ao Fundo de Previdência local, em extinção.

Logo, a inspeção tratou de indicar que, extraído o montante pertencente ao Fundo – o qual tem destinação própria e vinculada às suas finalidades, o saldo financeiro da Municipalidade apresentou déficit de R\$ 3.384.243,37.

Basta dizer que esse valor equivale a 20,80% da RCL do período e, portanto, muito superior a um mês de arrecadação.

Portanto, a execução orçamentária do período incorreu em forte desequilíbrio fiscal, uma vez que as despesas foram bastante superiores às receitas, mantendo um saldo financeiro negativo elevado, cuja capacidade arrecadatória do Município não seria suficiente à sua cobertura a curto prazo.

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

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

Nem se prestam eventuais justificativas a respeito de que as despesas são derivadas da assinatura de convênios ou que se tratam de restos a pagar não processados, uma vez que não foi demonstrada a sua cobertura pelo aporte de recursos e/ou anulação de empenhos, de tal sorte que constituem dívida inscrita.

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

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

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 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.



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



c) – Houve evidente desequilíbrio fiscal instaurado nos gastos com o pessoal, posto que situaram-se acima do limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dito isso, não se pode olvidar que a Lei Fiscal determina, de forma muito clara e objetiva, que o Ente promova a diminuição do excesso verificado, já **no quadrimestre seguinte à sua verificação**, em montante equivalente a, pelo menos, 1/3 (um terço).

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos [§§ 3º](#) e [4º do art. 169 da Constituição](#).

E, ao contrário, a despeito da insuficiência das justificativas apresentadas, o fato é que a Municipalidade, de forma objetiva, fez crescer as despesas, saltando de 54,93 (2º quadrimestre/12) para 55,71% da RCL (3º quadrimestre/10), de modo que não atendeu ao preceito fiscal.

A fiscalização registrou ainda, que em data de 30.04.13 o gasto laboral do Prefeitura encontrava-se em 59,03% da receita corrente líquida.

Acresço lembrança de que a Origem foi alertada – conforme registros da inspeção – em **03 (três) oportunidades** sobre a superação pertinente a 90% do limite dos gastos em destaque.

d) Também, sobre as despesas com publicidade, a inspeção registrou que foram feitos empenhos, dentro do período vedado; e, do

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. A vista do art. 165, § 6º da Constituição, há de se elaborar anexo demonstrando a perda de receita face às renúncias fiscais que ainda persistem no ente estatal (isenções, anistias, remissões e subsídios).

11. No escopo de controlar o art. 73, VI, "b" e VII da Lei Eleitoral, deve haver específica Atividade para os gastos de propaganda e publicidade, especialmente quanto ao último ano de mandato.

12. Para satisfazer o princípio da transparência fiscal, há de também haver específica Atividade para recepcionar despesas sob o regime de adiantamento (art. 68 e 69 da Lei nº. 4.320, de 1964).

13. O orçamento legislativo deve conformar-se aos novos limites da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, sendo que, em hipótese alguma, deve a Prefeitura assumir gastos próprios da Câmara de Vereadores.

14. As dotações da Educação devem apresentar certa folga, no intento de suportar eventual crescimento da receita de impostos e dos repasses do Fundo da Educação Básica - FUNDEB.



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



mesmo modo, houve uma superação de despesas dessa natureza sobre a média extraída dos últimos exercícios.

E, ao contrário, o Interessado não conseguiu reverter a falha apontada, uma vez que as justificativas apresentadas não vieram acompanhadas de documentação suficiente à sua aceitação.

Lembro que a finalidade contida na norma em comento induz à vedação de atos que possam beneficiar diretamente a imagem da Autoridade, com vistas ao pleito eleitoral⁸.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **ÁGUAS DE SÃO PEDRO, exercício de 2012**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.

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

- Proceda o recolhimento dos encargos sociais ao tempo devido, evitando o pagamento de multas e obrigações decorrentes do atraso;
- Mantenha atualizadas as informações prestadas ao Sistema SIAPNet;
- Proceda o controle sobre eventual falta de oferta de vagas nas escolas municipais, ordenando recursos orçamentários suficientes à eliminação de possível déficit;
- Utilize os resultados dos indicadores sociais a fim de aperfeiçoar o planejamento fiscal, voltado à melhoria nas condições de vida da comunidade;
- Proceda esforços visando a implantação dos Planos de Saneamento Básico, Gestão de Resíduos Sólidos e acessibilidade;
- Regularize o termo de concessão de serviços afetos ao fornecimento de água, coleta e tratamento de esgoto;
- Elimine eventuais inconsistências em seus registros em geral;
- Atenda ao princípio da transparência fiscal;
- Elimine eventuais inconsistências nos registros em geral;

⁸ Lei 9504/97

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

(...)

VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.



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



- Proceda o controle financeiro distinto das receitas de royalties;
- Mantenha efetiva atenção sobre os registros e pagamentos de precatórios ao tempo devido;
- Proceda maior rigor no controle da dívida ativa;
- Atenda as disposições afetas às despesas pelo regime de adiantamentos, inclusive, evitando fracionamento de despesas;
- Mantenha efetivo controle sobre os bens, apurando eventuais divergências nos controles físicos e contábeis;
- Atenda ao regramento específico e jurisprudência desta Corte para a gestão dos recursos vinculados à saúde e educação;
- Obedeça à ordem cronológica de exigibilidades;
- Reveja seu quadro de pessoal no tocante aos servidores em comissão e contratados por prazo determinado;
- Implante um efetivo sistema de controle interno;
- Proceda com o máximo rigor na fidelidade das informações prestadas ao Sistema AUDESP;
- Atenda o regramento imposto para os certames licitatórios;
- Obedeça aos mandamentos fiscais, bem como, atenda aos alertas emitidos por esta E. Corte;
- Viabilize estudos técnicos visando o aperfeiçoamento da elaboração e execução dos planos orçamentários, atendendo ao regramento constitucional e infraconstitucional sobre o tema;
- Constitua superávits primários e nominais, tendentes à redução do estoque da dívida e equilíbrio entre receitas e despesas;
- Reduza as despesas com pessoal em relação à sua RCL, atendendo ao preceito fiscal;
- Atenda a legislação eleitoral, precisamente sobre as vedações endereçadas ao último ano de mandato.

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

Determino o encaminhamento do Expediente TC-9643/026/13 à inspeção, a fim de que proceda o acompanhamento da matéria em próximas inspeções.

Determino a extração de peças com envio ao Ministério Público Estadual, para as providências de sua alçada.

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

GCCCM/25