



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 09.09.14

ITEM Nº 094

TC-001763/026/12

Prefeitura Municipal: Ourinhos.

Exercício: 2012.

Prefeito(s): Toshio Misato.

Advogado(s): José Antonio Rufino Collado e outros.

Acompanha(m): TC-001763/126/12 e Expediente(s): TC-000514/004/12, TC-005661/026/13, TC-001792/004/13 e TC-044638/026/13.

Procurador(es) de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

Fiscalizada por: UR-4 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-4 - DSF-II.

- Aplicação total no ensino:	25,94%	(mínimo 25%)
- Investimento no magistério:	69,49%	(mínimo 60%)
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%	(cálculo de ATJ)
- Despesas com saúde:	20,69%	(mínimo 15%)
- Transferências à Câmara:	3,45%	(máximo 7%)
- Gastos com pessoal:	50,15%	(limite 54%)
- Remuneração dos agentes políticos:	verificação pela próxima inspeção	
- Encargos sociais:	em ordem	
- Precatórios:	em ordem	
- Superávit da execução orçamentária:	0,16%	- R\$ 320.232,81
- Déficit financeiro	R\$ 565.005,60	
- Cumprimento do art. 42 da LRF:	descumprimento	
- Gastos com pessoal últimos 180 dias:	em ordem	
- Despesas com publicidade:	em ordem	

Em exame as contas anuais do exercício de 2012 da Prefeitura Municipal de OURINHOS cuja fiscalização "in loco" esteve a cargo da Unidade Regional de Marília – UR/4.

No relatório de fls. 17/71, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

Subitem A.1-PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

- Não edição do Plano de Saneamento Básico;
- O Município não editou o Plano de Mobilidade Urbana.

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

- Não criação do Serviço de Informação ao Cidadão.

Subitem A.3-DO CONTROLE INTERNO:

- Não regulamentação do sistema de Controle Interno;
- O responsável pelo Controle Interno ocupa cargo em comissão;
- Não elaboração dos relatórios do Controle Interno.



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



Subitem B.1.3-DÍVIDA DE CURTO PRAZO:

- Ausência de liquidez face aos compromissos de curto prazo (Déficit Financeiro).

Subitem B.1.4-DÍVIDA DE LONGO PRAZO:

- Aumento de 15,81% do valor da dívida de longo prazo em relação ao exercício de 2011.

Subitem B.1.5-FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS:

- Ausência de cobrança do ISSQN sobre atividades de registros públicos, cartorários e notariais.

Subitem B.1.5.1-RENÚNCIA DE RECEITAS:

- Prescrição quinquenal de créditos inscritos em Dívida Ativa.

Subitem B.1.6-DÍVIDA ATIVA:

- Divergência entre os valores informados pela Lançadoria e pela Contabilidade.

Subitem B.4.1-REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS:

- Inconsistência das informações enviadas ao Sistema AUDESP.

Subitem B.5.2-SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS:

- Pagamentos a maior efetuados ao Secretário Municipal de Planejamento e Finanças.

Subitem B.5.3.2-DESPESAS SOB O REGIME DE ADIANTAMENTO:

- Ausência de justificativas e de relatórios objetivos das atividades realizadas;
- Inexistência de autorização motivada do ordenador da despesa;
- Documentos de comprovação da despesa com descrições genéricas;
- Comprovantes fiscais (cupons) ilegíveis e apagados;
- Despesas com veículos, desprovidos de identificação e do número da placa dos mesmos;
- Despesas impróprias (carnes, refrigerantes);
- Aquisições de diversos produtos e materiais em valores consideráveis, sem a realização de processo licitatório.

Subitem B.5.3.3 - DESPESA SEM REGULAR LIQUIDAÇÃO:

- Não comprovação da efetiva realização do serviço contratado e pago.

Subitem B.6.1-TEOURARIA:

- Movimentação de recursos em bancos privados;
- Conciliação constando saldo financeiro inexistente;
- Diversas diferenças/pendências detectadas nas Conciliações Bancárias.

Subitem B.8-ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS:

- Não atendimento à Cronologia de Pagamentos.

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

- Falhas no envio das informações ao Sistema AUDESP.

Subitem C.1.1-FALHAS DE INSTRUÇÃO:

- Procedimento licitatório inadequado/impróprio;
- Não apresentação da justificativa de urgência, relevando a adoção da modalidade convite, em mácula à lei municipal;
- Presença de apenas um licitante, sem as devidas justificativas ou repetição do convite;
- Empresa vencedora do certame não atendeu às exigências do Edital.

Subitem C.1.2-LICITAÇÃO NÃO PROCESSADA:

- Despesa expressiva realizada de forma direta (Transporte Escolar e Vale Transporte), sem a instauração de procedimentos licitatórios.



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



Subitem C.2.3-EXECUÇÃO CONTRATUAL:

- Atrasos injustificados na conclusão e entrega da obra, haja vista a celebração de vários Termos Aditivos sem o detalhamento dos motivos (Recapeamento Asfáltico – TP nº 01/2012).

Subitem D.1-ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS:

- Ausência de divulgação do Parecer Prévio do Tribunal de Contas na página eletrônica do Município.

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

- Inconsistências apuradas nos Balanços Orçamentário e Patrimonial, inclusive nos dados/informações relativos à Tesouraria e Procedimentos licitatórios.

Subitem D.3.1-QUADRO DE PESSOAL:

- Ausência de ato normativo fixando as atribuições dos cargos em comissão.

Subitem D.3.1.1-CESSÃO IRREGULAR DE SERVIDORES:

- Empréstimo de diversos servidores a outros órgãos públicos, entidades do terceiro setor, bem assim a instituições privadas, de forma irregular.

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

- Encaminhamento extemporâneo de dados/informações ao Sistema AUDESP;
- Inconsistências nos dados enviados ao sistema Audesp;
- Não atendimento às recomendações endereçadas por este E. Tribunal de Contas.

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

- Não atendimento ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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 25,94% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

Quanto ao FUNDEB, considerando a utilização da parcela diferida durante o primeiro trimestre/13, atingiu-se o cumprimento do art. 21, § 2º, da Lei 11.494/97; os investimentos na valorização dos profissionais do Magistério atingiram 69,49% dos valores do Fundo.



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



IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS		
RECEITAS	124.699.722,36	
(+/-) Ajustes da Fiscalização		
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	124.699.722,36	
FUNDEB - RECEITAS		
Retenções	17.613.746,97	
Transferências recebidas	33.084.005,96	
Receitas de aplicações financeiras	251.553,15	
(+/-) Ajustes da Fiscalização		
Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.	33.335.559,11	
FUNDEB - DESPESAS		
Despesas com Magistério	23.164.941,85	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização (60%)		
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)	23.164.941,85	69,49%
Demais Despesas	10.103.753,89	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização (40%)		
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)	10.103.753,89	30,31%
Total aplicado no FUNDEB	33.268.695,74	99,80%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		
Educação Básica (exceto FUNDEB)	14.727.834,18	
(+) FUNDEB retido	17.613.746,97	
(—) Ganhos de aplicações financeiras		
(—) FUNDEB retido e não aplicado no retorno		
Aplicação efetuada até 31.12. 2012	32.341.581,15	25,94%
(+) FUNDEB: retenção de até 5%: 66.863,37	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	32.341.581,15	25,94%
PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO		
Receita Prevista Realizada	140.930.000,00	
Despesa Fixada Atualizada	37.491.100,00	
Índice Apurado	26,60%	

Receitas de Impostos e Transferências de Impostos	124.699.722,36	
Retenções ao FUNDEB	17.613.746,97	
Receitas de transferências do FUNDEB sem rendimentos financeiros	33.084.005,96	
Receitas de aplicações financeiras	251.553,15	
Despesas com recursos do FUNDEB	33.268.695,74	
Saldo do FUNDEB para aplicação no 1º trimestre de 2013	66.863,37	
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 2013	66.863,37	
Saldo do FUNDEB não empenhado e pago até 1º trimestre de 2013	0,00	
Valor a adicionar à aplicação de 2012, para compor mínimo de 25%	-	
Aplicação na Educação até 31.12.2012		

Os investimentos na saúde superaram ao mínimo constitucional, alcançando 20,69% do valor da receita e transferências de impostos.



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



SAUDE		Valores (R\$)
Receitas de impostos		124.699.722,36
Ajustes da Fiscalização		
Total das Receitas		124.699.722,36
Total das Despesas empenhadas com Recursos Próprios 25.800.321,08		
Ajustes da Fiscalização		
(-) Restos a Pagar Liquidados não pagos até 31.01.2013		
Valor e percentual aplicado em ações e serviços da Saúde	25.800.321,08	20,69%

Planejamento Atualizado da Saúde	
Receita Prevista Atualizada	140.930.000,00
Despesa Fixada Atualizada	30.319.248,61
Índice Apurado	21,51%

O quadro elaborado pela inspeção indica que a houve um déficit na arrecadação da receita, em montante de R\$ 42.821.177,83 – equivalente a 17,75%.

De outro lado, considerando a realização das despesas, observa-se que ao final do período, o quadro elaborado indicou um superávit da execução orçamentária de 0,16% - R\$ 320.232,81.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	234.975.000,00	203.624.316,96	-13,34%	102,62%
Receitas de Capital	26.645.000,00	12.418.252,18	-53,39%	6,26%
Deduções da Receita	(20.370.000,00)	(17.613.746,97)	-13,53%	
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
Subtotal das Receitas	241.250.000,00	198.428.822,17		
Outros Ajustes		-		
Total das Receitas	241.250.000,00	198.428.822,17		100,00%
Déficit de arrecadação		42.821.177,83	-17,75%	21,58%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	191.172.569,47	166.101.833,49	-13,11%	83,84%
Despesas de Capital	33.758.730,53	18.006.375,50	-46,66%	9,09%
Reserva de Contingência	-	-		
Despesas Intraorçamentárias	11.096.700,00	9.979.531,43		
Repasses de duodécimos à CM	5.222.000,00	5.222.000,00		
(-) Devolução de duodécimos	-	1.201.151,06		
Transf. Financeiras à Adm Indireta				
Subtotal das Despesas	241.250.000,00	198.108.589,36		
Outros Ajustes		-		
Total das Despesas	241.250.000,00	198.108.589,36		100,00%
Economia Orçamentária		43.141.410,64	-17,88%	21,78%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	320.232,81		0,16%

A inspeção destacou a abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 43.767.028,24, correspondente a 18,14% da despesa prevista.

Também foi indicado que a Municipalidade vinha de situação de déficit de execução orçamentária registrada no exercício de 2011.



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



2011	Déficit de	3,45%
2010	Superávit de	0,08%
2009	Déficit de	0,14%

Houve manutenção do saldo financeiro negativo que já vinha do exercício anterior, agora registrando déficit de R\$ 565.005,60.

Resultados	2011	2012	%
Financeiro	(636.410,14)	(565.005,60)	-11,22%
Econômico	2.405.536,21	20.216.392,43	740,41%
Patrimonial	92.513.667,16	112.730.059,59	21,85%

Nesse sentido, a inspeção registrou a falta de liquidez do Município frente aos compromissos de curto prazo.

O quadro seguinte indica que, para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo, a Municipalidade dispunha apenas de R\$ 0,94 para o seu pagamento.

Exigível	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo Para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar processados	7.429.474,52	5.339.548,42	6.549.382,18	6.219.640,76
Restos a Pagar não processados	2.457.124,59	2.470.060,95	4.805.673,49	121.512,05
Depósitos	1.037.409,43	1.301.133,30	1.675.869,24	662.673,49
Consignações	2.428.722,74	21.507.909,39	21.520.193,41	2.416.438,72
Outros	-	-	-	-
Total	13.352.731,28	30.618.652,06	34.551.118,32	9.420.265,02
Inclusões da Fiscalização	-	-	-	-
Exclusões da Fiscalização	-	-	-	-
Total Ajustado	13.352.731,28	30.618.652,06	34.551.118,32	9.420.265,02
Índice de Liquidez Imediata				0,94

A inspeção registrou que a Municipalidade não deu atendimento ao art. 42 da LRF, uma vez que – consoante metodologia utilizada no cálculo do tema, houve aumento da indisponibilidade de caixa no período vedado.

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:

Disponibilidades de Caixa em 30.04

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04

Empenhos liquidados a pagar em 30.04

Liquidez em 30.04

Disponibilidades de Caixa em 31.12

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12

Cancelamentos de empenhos liquidados

Cancelamentos de Restos a Pagar Processados

Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo

liquidez em 31.12

2012
15.788.692,14
2.148.114,71
7.213.619,01
6.426.958,42
5.769.142,09
6.219.640,76
3.889.722,83
1.781.394,22
(6.121.615,72)



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



A fiscalização fez registro de que a Origem foi alertada em 08 (oito) oportunidades a respeito do possível descumprimento da norma fiscal em destaque.

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve um aumento de 7,98% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2011	RCL de 2012	Crescimento
204.920.509,70	221.290.610,11	7,98

As despesas com pessoal cresceram em ritmo menos acentuado, uma vez que sofreram um aumento nominal equivalente a 4,68%.

Sendo assim, considerando a metodologia estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos com pessoal fixaram-se em 50,15%, portanto, abaixo do teto permitido.

Período	dez/11	abr/12	ago/12	dez/12
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	106.016.011,85	108.460.941,87	110.056.988,22	110.978.068,96
(+) Inclusões da Fiscalização - B				
(-) Exclusões da Fiscalização - C				
Gastos Ajustados - D		108.460.941,87	110.056.988,22	110.978.068,96
RCL - E	204.920.509,70	211.248.922,02	217.958.334,16	221.290.610,11
(+) Inclusões da Fiscalização - F				
(-) Exclusões da Fiscalização - G				
RCL Ajustada - H		211.248.922,02	217.958.334,16	221.290.610,11
% Gasto = A / E	51,74%	51,34%	50,49%	50,15%
% Gasto Ajustado = D / H		51,34%	50,49%	50,15%

Foi elaborado quadro indicando que não houve movimentação relevante no número de servidores ao final do período.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Efetivos	3.479	3694	1923	1950	1556	1744
Em comissão	431	410	326	315	105	95
Total	3910	4104	2249	2265	1661	1839
Temporários	2011		2012		Em 31/12 de 2012	
Nº de contratados	927		677		518	

Vê-se que o montante de comissionados (315) representou 13,90% do total de servidores (2265); e, no mesmo sentido, os contratados por prazo determinado (677) corresponderam a 29,88% do quadro.

Anoto que a movimentação de pessoal – via concurso e por prazo determinado – deverá ser avaliada por meio de autos próprios, nos termos das Instruções vigentes



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



Ainda no pessoal, a inspeção registrou que não houve a ocorrência de aumento de gastos nos últimos 180 dias de mandato.

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:				2012
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	109.549.750,68	216.384.865,12	50,6273%	50,6273%
07	109.315.449,13	217.896.486,26	50,1685%	
08	110.056.988,22	217.958.334,16	50,4945%	
09	110.398.472,79	219.074.967,77	50,3930%	
10	110.213.827,98	222.362.273,79	49,5650%	
11	110.403.712,01	222.350.284,09	49,6531%	
12	110.978.068,96	221.290.610,11	50,1504%	
Diminuição das despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				0,48%

Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 573/08; não houve revisão da remuneração no período; e, ainda sobre o ponto, a inspeção destacou pagamentos a maior a Secretário Municipal, por conta da participação na comissão permanente de licitações.

A fiscalização registrou a regularidade formal no recolhimento dos encargos sociais.

Ainda relevante no trabalho da fiscalização, foi destacado que, a partir de 07 de julho, a Municipalidade não empenhou gastos de publicidade; bem como, que as despesas da espécie não superaram a média apurada nos últimos três exercícios.

Publicidade em ano eleitoral				
Exercício de:	2009	2010	2011	2012
Despesas	1.108.909,79	1.443.155,77	1.723.789,44	1.388.889,63
Média apurada entre três exercícios anteriores				1.425.285,00
Parâmetro para comparação despesas de 2012				1.425.285,00
Despesas do exercício não superaram o parâmetro adotado				

A inspeção atestou que a transferência de recursos financeiros à Câmara obedeceu ao limite imposto pela Constituição Federal, situando-se em 3,45% da receita tributária do exercício anterior.

Valor utilizado pela Câmara (repassa menos devolução)		4.020.848,94
Despesas com inativos		
Subtotal		4.020.848,94
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2011	116.467.469,04
Percentual resultante		3,45%

A inspeção elaborou quadro indicando que a Municipalidade encontrava-se no regime especial de precatórios e, ainda, que procedeu depósitos suficientes ao pagamento da dívida no período.



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



Opção de pagamento anual:	13	Anos Restantes
Saldo anterior de precatórios:	11.525.837,74	
Saldo atual de precatórios:	12.705.570,46	
Valor devido referente à opção anual:	977.351,57	
Valor depositado nas contas vinculadas:	1.200.000,00	
Saldo a pagar:	-	
LOA 2010	1.168.000,00	
LOA 2011	2.293.000,00	
Média LOA 2010 - 2011	1.730.500,00	-30,66%

A fiscalização também registrou que, apartado desse quadro, a Origem também procedeu pagamentos de precatórios por conta de acordos firmados antes da EC 62/09, na seguinte conformidade.

Precatório parc. antes EC 62 - 31/12/11	(+)	R\$ 841.903,10
Mapa precatório 2011 para pgto. 2012	(+)	R\$ 0,00
Saldo Total de Precatórios	(=)	R\$ 841.903,10
Atualização Monetária – Juros	(+)	R\$ 74.773,38
Pagamento Precatório (parc.) 2012	(-)	R\$ 182.980,47
Saldo de Precatório atualizado-31/12/12	(=)	R\$ 733.696,01

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1 TC-1763/126/12 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Também acompanham as contas os seguintes Expedientes:

TC-5661/026/13	Prati, Donaduzzi & Cia. Ltda. – noticia a falta de pagamento sobre mercadorias entregues à Municipalidade.
TC-1792/004/13	Promotoria de Justiça de Ourinhos – encaminha cópia de representação formulada a respeito de eventuais irregularidades no tocante a cargos efetivos e em comissão.
TC-514/004/12	Promotoria de Justiça de Ourinhos – encaminha cópia de Portaria pertinente a Procedimento Preparatório de Inquérito Civil quanto à contratação e cessão de servidores.
TC-44638/026/13	Promotoria de Justiça de Ourinhos – solicita informações a respeito da constatação da adequação dos cargos em comissão na conformidade da CF/88.

Procedeu-se a notificação do Responsável pelos demonstrativos – Sr. Toshio Misato – Prefeito à época do exercício sob exame, bem como do atual Prefeito Municipal Sr. Belkis Gonçalves Santos Fernandes, através do DOE de 11.01.14 (fl.78).

Diante da falta de movimentação nos autos, expediram-se notificações pessoais (fls. 86/87); em seguida, foi deferida a dilação de prazo para apresentação de justificativas – DOE 19.03.14 (fls. 88/91), as quais foram entregues na peça firmada pelo i. Procurador que representa a Municipalidade e o Interessado (fls. 92/109).

Em síntese, afirmou que o planejamento e a execução orçamentária se pautaram pelo princípio da legalidade.



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



Disse que vem atuando de forma contundente na cobrança dos tributos; contudo, que vem enfrentando dificuldades no efetivo recebimento dos créditos; ainda, que ajuizou 7.800 execuções fiscais, evidenciando as providências adotadas.

Realçou os índices alcançados na aplicação dos recursos vinculados ao ensino e saúde.

Explicou questões relacionadas à obrigação de pagamento com precatórios, em razão de acordo firmado em com DEPRE em 17.01.13.

Disse que foi procedida a devolução dos valores pagos indevidamente ao Secretário Municipal de Planejamento e Finanças.

Alertou sobre a realização de superávit de execução orçamentária no período, conquanto tenha ocorrido uma frustração a respeito do montante das receitas esperadas para o período.

Também considerou que houve uma queda extremamente brusca das receitas de capital; razões pelas quais o Município deixou de arrecadar valores expressivos; e, ainda, que o superávit orçamentário foi conseguido através de grande esforço de economia e disciplina na gestão pública.

Disse que os investimentos realizados corresponderam a 7,34% da RCL.

Pediu a relevação da falha concernente à quebra da ordem cronológica.

Afirmou que mantém contas em instituições privadas apenas visando o recebimento do IPVA, não havendo movimentação efetiva.

E, por fim, justificou o cumprimento das Instruções e recomendações desta E.Corte; pedindo, ainda, pela regularidade das contas.

Em seguida, a matéria foi encaminhada à avaliação da Assessoria Técnica e, especificamente quanto à análise da execução orçamentária e financeira, foi destacado o descumprimento ao previsto no art. 42 da LRF, razão pela qual o setor opinou pela emissão de parecer desfavorável às contas (fls. 113/115).

As demais opiniões que se seguiram, incluindo a i. Chefia de ATJ, também opinaram desfavoravelmente à aprovação dos demonstrativos, tendo em vista o desatendimento ao art. 42 da LRF (fls. 116/122).

O d. Órgão Ministerial de Contas expressou opinião pela emissão de parecer desfavorável, tendo em vista as irregularidades reincidentes no quadro de pessoal – inexistência de normativo fixando as atribuições dos cargos em comissão; bem como, em face das despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres sem cobertura financeira, não obstante os 08 alertas expedidos pela Corte.



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



O d. MPC ainda posicionou-se pela emissão de recomendações e abertura de apartados onde cabíveis (fls. 123/124).

Registro a situação dos últimos demonstrativos analisados nesta Corte:

TC-1174/026/11	2011	Parecer favorável, com recomendações	E. Segunda Câmara – DOE de 23.02.13
TC-2702/026/10	2010	Parecer favorável, com recomendações	E. Segunda Câmara – DOE de 17.04.12
TC-304/026/09	2009	Parecer favorável, com recomendações	E. Primeira Câmara – DOE de 20.05.11

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 09/09/2014 – ITEM 094

Processo: TC-1763/026/12

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE OURINHOS

Responsável: Toshio Misato – Prefeito Municipal à época

Período: 01.01 a 31.12.12

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2012

Autoridade: Belkis Gonçalves Santos Fernandes – atual Prefeito Municipal

Procuradores: José Antonio Rufino Coado – OAB/SP 61.636, Luiz Wolgran Teixeira Ferreira – OAB/MG 98.725

(Expediente que acompanha: TC-1763/126/12, TC-44638/026/13, TC-514/004/12, TC-1792/004/13, TC-5661/026/13)

- Aplicação total no ensino:	25,94%	(mínimo 25%)
- Investimento no magistério:	69,49%	(mínimo 60%)
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%	(cálculo de ATJ)
- Despesas com saúde:	20,69%	(mínimo 15%)
- Transferências à Câmara:	3,45%	(máximo 7%)
- Gastos com pessoal:	50,15%	(limite 54%)
- Remuneração dos agentes políticos:	verificação pela próxima inspeção	
- Encargos sociais:	em ordem	
- Precatórios:	em ordem	
- Superávit da execução orçamentária:	0,16%	- R\$ 320.232,81
- Déficit financeiro	R\$ 565.005,60	
- Cumprimento do art. 42 da LRF:	descumprimento	
- Gastos com pessoal últimos 180 dias:	em ordem	
- Despesas com publicidade:	em ordem	

I – Verifica-se que a Administração de OURINHOS 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 destinando ao setor 25,95% das receitas da arrecadação e transferências de impostos.

O Município procedeu – segundo atestado pela fiscalização – a integralização dos recursos recebidos do FUNDEB, considerando a utilização realizada no período diferido; também foi destinado 69,49% dessa verba na valorização dos profissionais do magistério, de tal sorte atingindo a meta



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



estabelecida pelo art. 60, XII, do ADCT da CF/88 e cumprindo os termos do art. 21 da Lei 11.494/07.

Superou, igualmente, o mínimo de aplicação de recursos na saúde, com investimentos de 20,69% 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.

Quanto aos gastos com pessoal situaram-se em 50,14% da receita corrente líquida; e, portanto, embora abaixo do teto estipulado pela Lei Fiscal, situou-se no chamado “*limite de alerta*”, comportando recomendações para que proceda esforços fiscais visando a contenção de despesas dessa natureza.

A fiscalização indicou, por meio de quadro próprio, a regularidade quanto ao pagamento/depósito de valores devidos aos precatórios no período.

A inspeção revelou que não ocorreu aumento dos gastos com pessoal nos últimos 180 dias de mandato.

Sobre as despesas com publicidade, do mesmo modo, não foram indicadas situações que desbordassem dos fins perseguidos pela Lei Eleitoral.

Com relação à remuneração dos agentes políticos, a Origem informou que já procedeu o recolhimento do valor pago a maior ao Secretário que participou da comissão de licitações; contudo, diante da falta de comprovação do alegado – por meio de documento hábil, a matéria deverá ser objeto de análise em próxima inspeção.

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 seu número de habitantes alcançou 103.035, com discriminação de 21.637 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 – somados aos matriculados na rede Estadual e particular – nos níveis infantil e fundamental foi inferior a 17.300 indivíduos.

Assim, as informações alimentadas pela Origem sugerem a existência de um déficit de vagas nas escolas públicas.

A situação em apreço deve ser foco de concentração de interesses na formulação de políticas públicas permanentes, necessárias à contínua perseguição à melhoria na qualidade do ensino e pleno atendimento à população; e, bem assim, na formulação do orçamento anual, PPA e LDO.



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



Portanto, independentemente do alcance formal dos mínimos constitucionais afetos à educação, a Origem deve manter atualizados os controles sobre o número de matriculados e a demanda existente, procedendo esforços orçamentários no sentido de abrigar as crianças e adolescentes possivelmente fora da escola.

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

Ainda no ensino, tomando por base os indicadores sociais informados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, a fim de avaliar os resultados obtidos pela alocação de recursos no setor, observa-se que o resultado obtido pelos grupos das primeiras e últimas séries do fundamental² não alcançou as metas definidas; aliás, o resultado obtido foi inferior ao imediatamente anterior mensurado.

4ª série / 5º ano

Município	Ideb Observado				Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
OURINHOS	4.8	5.0	5.6	5.3	4.9	5.2	5.6	5.8	6.1	6.3	6.6	6.8

8ª série / 9º ano

Município	Ideb Observado				Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
OURINHOS	4.4	4.5	4.9	4.7	4.4	4.6	4.9	5.2	5.6	5.8	6.1	6.3

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

	Município	Região	Estado
Taxa de mortalidade infantil	11,99	10,24	11,48
Taxa de mortalidade na infância	15,51	12,62	13,16
Taxa de mortalidade da população entre 15 e 34 anos	118,35	116,39	121,73
Taxa de mortalidade da população de 60 anos ou mais	3.546,88	3.565,80	3.507,81
Mães adolescentes	7,29	9,30	6,88
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,778		0,783
Renda per capita	724,40	660,54	853,75

¹ CF/88

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

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

(...)

Art. 211. (...)

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

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

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



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



Dessas informações, sem prejuízo de estudos mais detalhados das causas que ensejaram esses índices, sugere-se que a Administração deva proceder com maior cuidado no atendimento direto à população, através da ampliação da rede de saúde.

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, consoante falta de justificativas por parte do Interessado, indica a necessidade de recomendar-se à atual Administração para que proceda a sua correção imediata, o que deverá ser avaliado em próxima inspeção.

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

Portanto, a elaboração e execução do orçamento transcende 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.

Em sendo assim, a ação planejada e transparente é coluna mestra da gestão fiscal responsável⁴ e do alcance de metas sociais de desenvolvimento.

No caso concreto, houve um déficit de arrecadação de 17,75% - R\$ 42.821.177,83, o que determinou a redução dos empenhos, pela realização de economia orçamentária na tentativa de equilíbrio entre as receitas e despesas.

É evidente que a formulação inadequada do orçamento prejudicou a expectativa de custeio e investimentos antes aprovado através das discussões ordinárias junto ao Poder Legislativo, com a participação popular, na fase própria de elaboração e aprovação do plano orçamentário.

Aliás, a inspeção registrou que a suplementação orçamentária alcançou 18,14% e, desse modo, também contribuindo para a distorção da peça inicial.

⁴ **LC 101/00**

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

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



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



A Municipalidade obteve, no entanto, considerando as circunstâncias indicadas, um superávit de execução orçamentária de 0,16% - R\$ 320.232,81.

Contudo, a fiscalização indicou quadro estabelecendo que esse resultado não foi suficiente para reverter o saldo financeiro negativo que vinha do exercício anterior; aliás, também foi registrado que não havia disponibilidade financeira suficiente ao pagamento da dívida de curto prazo.

E, desse modo, há de ser feitas recomendações para que a Origem proceda com maior rigor técnico na formulação e execução do plano orçamentário.

Igualmente, a Administração deve envidar esforços no sentido de manter o equilíbrio fiscal, produzindo superávits primário e nominal tendentes à quitação de sua dívida, sem que isso venha afetar a capacidade de manutenção de suas despesas de custeio, bem como, a necessidade de investimentos.

Devo lembrar que a melhoria nos indicadores sociais, especialmente na qualidade da educação e da saúde, somente será possível pelo planejamento a médio e longo prazo, o que apenas será obtido pelo cumprimento das metas anuais estabelecidas.

Ademais é preciso ser observados os apontamentos lançados pela inspeção nos itens convergentes ao planejamento das políticas públicas e dívidas de curto e longo prazo.

Aqui, de modo geral, faço lembrar as orientações traçadas por esta E.Corte sobre o tema, consubstanciados no Comunicado SDG nº 29/10⁵.

Ainda dentro do planejamento geral das ações do Município visando os investimentos de médio e longo prazo, a Municipalidade deverá proceder a implantação do Plano de Saneamento Básico e, bem assim, o Plano de Mobilidade Urbana.

⁵ **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 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



A Origem deverá procurar atender com a máxima eficiência o princípio fiscal da transparência, pela divulgação das peças pertinentes em sítio eletrônico, a fim de não prejudicar o exercício do princípio da participação popular e controle social.

A Municipalidade deverá proceder a instituição, lançamento e cobrança tributária sobre a atividade cartorária.

É imprescindível que a Administração proceda amplo levantamento nos registros contábeis, a fim de eliminar eventuais inconsistências – se ainda existentes, de tal sorte que as peças reflitam a realidade do Órgão; e, no mesmo sentido, espelhando as informações transmitidas ao Sistema AUDESP.

Devo alertar que o setor de tributação e dívida ativa são daqueles, a rigor, mais frágeis ao extravio de receitas, motivo pelo qual deverá contar com maior controle.

A inspeção revelou que ocorreu baixa de valores correspondente a R\$ 639.876,13 atingidos pela prescrição quinquenal; e, conquanto a dívida ativa atenha atingido valor superior a R\$ 98,500 milhões, foi arrecadado tão somente R\$ 4,834 milhões.

Logo, não é aceitável que parte dos créditos inscritos em dívida ativa se perca pelo advento da prescrição, uma vez que traduzem renúncia indevida de receita; e, do mesmo modo, há de ser realizados maiores esforços na cobrança dos créditos, sob pena de estímulo à inadimplência.

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

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.

A Administração deverá ficar atenta à legislação que rege a matéria e, de forma subsidiária, às orientações traçadas no Comunicado SDG nº 19/10⁶.

Também são sensíveis ao extravio os depósitos bancários em instituição privada e, bem assim, o setor de tesouraria como um todo, razões pelas quais a Origem deverá manter suas disponibilidades em bancos oficiais –

⁶ **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 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



assim entendidos aqueles controlados por ente estatal, aceitando-se uma rede particular credenciada, tão somente para efeito de recebimento de tributos, cujo numerário deverá ser imediatamente transferido à conta central.

A Origem deverá manter conciliações bancárias atualizadas, sob o crivo de setor distinto daquele que realiza as transações.

A Municipalidade deverá observar a ordem cronológica de pagamentos, sob pena de obrigar-se à sua motivação, devidamente publicada.

Quanto às críticas lançadas sobre as dispensas/licitações, a Origem deverá proceder amplo planejamento de suas necessidades, a fim de evitar a fuga de certame.

No mesmo sentido a Origem deverá cumprir com precisão os termos da legislação que inerente às licitações e contratos, bem como a jurisprudência desta E.Corte, notadamente quanto à eliminação de ações que visem a restrição ao universo de possíveis interessados aos pleitos.

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 32/12⁷.

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

Quanto ao setor de pessoal, reforço que a regra de ingresso no serviço público é o concurso – de provas ou de provas e títulos, exatamente porque a expressiva quantidade de cargos é de cunho burocrático ou operacional, permanente e perfilados em um sistema organizado por setores e hierarquia.

Essa norma atende aos princípios da administração pública – *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*, 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

⁷ **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 eletivo 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.



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



de atividades que tenham nítido conteúdo de comando ou assessoria – independentemente de sua nomenclatura.

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

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

Igualmente, a contratação de autônomos somente é possível quando ausentes os elementos que caracterizam a figura de empregado, quais sejam a contraprestação, a personalidade, a continuidade e a subordinação.

Portanto, a nomeação para cargos em comissão, para o exercício de funções definidas em lei, cumpre um mister constitucional diverso daquele atribuído à grande maioria dos servidores.

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

Chama a atenção o fato de que a Municipalidade manteve ao final do período, contratações por prazo determinado de 677 trabalhadores; sendo que esse montante foi equivalente 29,88% do quadro, o que me parece bastante elevado e em choque com as disposições constitucionais.

Destarte, a Origem deverá rever, com urgência, o seu quadro e a forma de contratação de pessoal, a fim de se amoldar às exigências constitucionais.

Ainda sobre o tema, a fiscalização revelou que a Municipalidade procedeu a cessão de servidores a diversos órgãos, inclusive, a entidade do terceiro setor.

Primeiro é preciso dizer que a cessão a outros entes da Federação somente pode ser realizada mediante a edição de lei e formalização de convênio⁸.

Depois, não é aceitável que a Municipalidade ceda servidores vinculados ao seu quadro a entidades não governamentais.

Menos ainda seja razoável, que parte dos funcionários cedidos a outros entes da Federação e/ou ONG's tenham vínculo com a Administração por meio de nomeação para cargos em comissão ou contratação

⁸ **LC 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 congêneres, conforme sua legislação.



por prazo determinado, uma vez que a natureza desses cargos/empregos, como visto, possui características próprias e bem definidas.

Relembro que a Municipalidade encontra-se no chamado “limite de alerta” em relação às despesas com pessoal, motivo que se acrescenta à necessidade de correção das situações descritas pela fiscalização.

Desse modo, a Origem deverá proceder a regularização dessas situações de forma imediata.

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:

- Subitem B.5.3.3 – Despesa sem regular liquidação – não comprovação da efetiva realização do serviço contratado e pago;
- Subitem C.1.2 – Licitação não processada – despesa expressiva realizada de forma direta (Transporte Escolar e Vale Transporte), sem a instauração de procedimentos licitatórios;

Com relação ao noticiado recolhimento do valor excedente pago ao Secretário Municipal, por conta da participação em comissão de licitações, a matéria deverá ser aferida em próxima inspeção.

V – Finalmente, passo à questão de maior relevância, suficientes à rejeição das contas, referindo-me ao descumprimento do art. 42 da LRF.

A Origem desrespeitou regra fiscal básica do último ano de mandato, ao proceder a contratação de despesas superiores à capacidade de pagamento do período.

Nesse sentido, considerando a metodologia adotada pela Corte, ficou caracterizado o descumprimento do art. 42 da LRF, na medida em que a indisponibilidade verificada em 31 de dezembro reverteu a situação estabelecida em 30 de abril/12.

Lembro de que a Origem foi alertada – conforme registros da inspeção – em 08 (oito) oportunidades sobre o possível descumprimento da norma fiscal, ficando evidente a falta de ações tendentes à correção da situação ao final destacada.

Acresço que esta é, passados 12 (doze) anos até então da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, a quarta oportunidade em que o tema é medido nesta Corte – porque incide exatamente junto ao término de mandato dos Gestores Municipais (2000, 2004, 2008 e 2012).

Assim, transcorrido todo esse tempo e discutida a matéria, é natural que a construção jurisprudencial evolua a ponto de entender que a falha é grave e comporta a rejeição das contas, uma vez que houve temporada suficiente para que a Administração Pública tenha se habituado à cultura da



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



gestão fiscal transparente e responsável, mesmo porque, a falta de observância ao dispositivo implica em capitulação de ordem penal⁹.

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

- Mantenha o equilíbrio fiscal em relação às despesas com pessoal, considerando a sua redução ou o aumento da receita corrente líquida;
- Cumpra as determinações constitucionais que regem a remuneração dos Agentes Políticos;
- 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;
- Viabilize estudos técnicos visando o aperfeiçoamento da elaboração e execução dos planos orçamentários, atendendo ao regramento constitucional e infraconstitucional sobre o tema;
- Proceda a implantação efetiva dos Planos de Saneamento Básico e de Mobilidade Urbana; observando, ainda, os demais apontamentos da fiscalização dispostas nos itens convergentes ao planejamento e execução orçamentária.
- Constitua superávits primários e nominais, mantendo o equilíbrio entre receitas e despesas, sem prejuízo da manutenção das despesas com custeio e investimentos;
- Atenda ao princípio da transparência fiscal e facilite o exercício da participação popular;
- Proceda a instituição, lançamento e cobrança tributária sobre a atividade cartorária.
- Corrija eventuais inconsistências, se ainda existentes, junto aos seus registros em geral, a fim de que espelhem adequadamente as informações transmitidas ao Sistema AUDESP;
- Proceda o controle e efetiva cobrança sobre sua dívida ativa;
- Atenda a legislação periférica e as orientações desta Corte sobre as despesas pelo regime de adiantamento;
- Mantenha suas disponibilidades financeiras em bancos oficiais; e, bem assim, proceda a formalização de conciliações bancárias periódicas;
- Cumpra a ordem cronológica de pagamentos;
- Estabeleça planejamento adequado para as suas necessidades, evitando a fuga de procedimento licitatório;
- Cumpra a legislação pertinente às licitações e contratos, bem como a jurisprudência da Casa sobre o tema;

⁹ Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)



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



- Implante um sistema de controle interno eficaz;
- Cumpra as Instruções e recomendações desta E.Corte; e,
- Corrija as situações destacadas no setor de pessoal.

Determino que se proceda a abertura de autos próprios/termos contratuais conforme definido no item IV.

Determino a seguinte destinação aos Expedientes que acompanham as presentes:

TC-5661/026/13	Retornem à inspeção visando o acompanhamento da matéria.
TC-1792/004/13	Retornem à inspeção visando o acompanhamento da matéria.
TC-514/004/12	Retornem à inspeção visando o acompanhamento da matéria.

Determino o envio de ofício ao Ministério Público Estadual, com cópia desta decisão (relatório e voto), bem como do laudo de inspeção, considerando as situações destacadas no item de pessoal e os Expedientes que acompanham os presentes autos.

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

GCCCM/25