



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



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 15.07.14

ITEM Nº 041

TC-001629/026/12

Prefeitura Municipal: São João das Duas Pontes.

Exercício: 2012.

Prefeito(s): Nilza Bozeli Cézare.

Acompanha (m): TC-001629/126/12 e Expediente(s): TC-025291/026/12.

Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalizada por: UR-11 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-11 - DSF-II.

- Aplicação total no ensino:	28,98%	(mínimo 25%)
- Investimento no magistério:	81,09%	(mínimo 60%)
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%	(considerada a utilização do período diferido)
- Despesas com saúde:	16,29%	(mínimo 15%)
- Transferências à Câmara:	6,00%	(máximo 7%)
- Gastos com pessoal:	40,98%	(limite 54%)
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem	
- Encargos sociais:	compensações financeiras sem autorização administrativa / judicial	
- Precatórios:	inexistente	
- Superávit da execução orçamentária:	6,32%	- R\$ 612.797,39
- Superávit financeiro	R\$ 212.180,86	
- Cumprimento do art. 42 da LRF:	em ordem	
- Gastos com pessoal últimos 180 dias:	em ordem	
- Despesas com publicidade:	irregular	

Em exame as contas anuais do exercício de 2012 da Prefeitura Municipal de SÃO JOÃO DAS DUAS PONTES cuja fiscalização "in loco" esteve a cargo da Unidade Regional de Fernandópolis – UR/11.

No relatório de fls. 21/52, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

Item A.1 – Planejamento das Políticas Públicas

- O município não editou o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Item A.2 – A Lei de Acesso à informação e a Lei da Transparência Fiscal

- O Município não criou o Serviço de Informação ao Cidadão.

Item A.3 – Do Controle Interno

- A Prefeitura Municipal não regulamentou seu Sistema de Controle Interno.

Item B.1.1 – Resultado da Execução orçamentária

- Falta de planejamento na elaboração da peça orçamentária, eis que foram abertos 39,67% de créditos adicionais em relação à receita inicialmente prevista.

Item B.1.4 – Dívida de Longo Prazo

- Aumento relevante da dívida de longo prazo.



Item B.1.6 – Dívida Ativa

- Em relação ao ano anterior houve aumento de 14,94% no montante da dívida ativa.

Item B.3.1 – Ensino

- Glosas de restos a pagar não quitados até 31/01/2013.
- Glosas de despesas não inseridas no art. 70 da LDB.

Item B.3.2 – Saúde

- Glosa de restos a pagar liquidados não pagos até 31/01/2013.

Item B.5.1 - Encargos

- Compensação de contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social ainda pendente de homologação por parte do órgão competente.
- Sucessivos parcelamentos junto ao Regime Próprio de Previdência caracterizando o adiamento de despesas e comprometendo orçamentos futuros, além de contribuir para a inviabilidade do regime de previdência local.

Item B.6 – Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais

- Impossibilidade de realizar teste de entrada e saída de medicamentos na farmácia municipal em virtude de problemas no computador que armazena os dados.

Item C.1.1.1 – Compras sem Licitação

- Compra de gêneros alimentícios e aquisição de peças para manutenção dos veículos da frota municipal sem licitação.

Item C.1.1.2 – Fracionamento de Licitação

- Dois procedimentos licitatórios para aquisição de medicamentos em menos de um mês.

Item C.1.1.3 – Cláusulas restritivas

- Utilização do tipo de licitação menor preço global para aquisição de 371 medicamentos ao invés do tipo menor preço por item ou por lote.

Item C.2.4.3 – Coleta e disposição final de rejeitos e resíduos sólidos

- Antes de aterrar o município não realiza o tratamento de resíduos.

Item D.3.1 – Quadro de Pessoal

- nomeação de 03 servidores para cargos em comissão cujas atribuições não são de direção, assessoramento ou chefia.

Item D.3.1.1 – Desvio de Função

- Servidores designados a ocuparem cargos diversos daqueles para os quais foram investidos.

Item D.4 – Denúncias / Representações / Expedientes

- Expediente TC-25291/026/12 que comunica possíveis irregularidades nos preenchimentos de cargos públicos: apurou-se que o Procurador Jurídico, ocupante de cargo de provimento em comissão, realiza atividades corriqueiras do município e tem atribuições inerentes a cargo de natureza efetiva, razão pela qual resta caracterizada a irregularidade da nomeação e a necessidade da criação de um cargo para o profissional do Direito.

Item D.5 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- Inobservância às Instruções deste Tribunal, notadamente no que se refere ao não encaminhamento e encaminhamento intempestivo dos documentos via Sistema AUDESP.
- Inobservância das recomendações transmitidas pelo Tribunal.



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



Item E.2.2 - Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial

- Gastos liquidados de publicidade superaram a média despendida nos 3 últimos exercícios financeiros (2009 a 2011) e o gasto feito, a esse título, no ano de 2011, desatendendo ao art. 73, VII da Lei Eleitoral.

Item E.3 – Vedação da Lei n. 4.320 de 1964

- Em dezembro de 2012 a Prefeitura Municipal empenhou mais que um duodécimo da despesa inicialmente prevista no orçamento, contrariando o art. 59, § 1º da Lei nº 4.320/64.

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 28,98% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

Ainda segundo a fiscalização, durante o exercício foram aplicados 99,92% do FUNDEB recebido, sendo utilizada a parcela diferida durante o primeiro trimestre/13, atendendo ao § 2º, do art. 21, da Lei 11.494/07; ainda, desse total foram destinados 81,09% na valorização dos profissionais do Magistério.

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS		
RECEITAS	8.185.466,08	
(+/-) Ajustes da Fiscalização		
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	8.185.466,08	
FUNDEB - RECEITAS		
Retenções	1.541.449,76	
Transferências recebidas	741.428,25	
Receitas de aplicações financeiras	1.827,44	
(+/-) Ajustes da Fiscalização		
Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.	743.255,69	
FUNDEB - DESPESAS		
Despesas com Magistério	602.734,64	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização (60%)		
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)	602.734,64	81,09%
Demais Despesas	140.521,05	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização (40%)	(625,70)	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)	139.895,35	18,82%
Total aplicado no FUNDEB	742.629,99	99,92%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		
Educação Básica (exceto FUNDEB)	848.564,54	
(+) FUNDEB retido	1.541.449,76	
(-) Ganhos de aplicações financeiras		
(-) FUNDEB retido e não aplicado no retorno		
Aplicação efetuada até 31.12. 2012	2.390.014,30	29,20%
(+) FUNDEB: retenção de até 5%: [] Aplic. no 1º trim. de 2013		
(-) Restos a Pagar não pagos até 31.01. 2013	4.181,87	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios	(13.720,19)	
Aplicação final na Educação Básica	2.372.112,24	28,98%
PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO		
Receita Prevista Realizada	9.077.000,00	
Despesa Fixada Atualizada	2.662.010,40	
Índice Apurado	29,33%	



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 16,29% do valor da receita e transferências de impostos.

SAÚDE		Valores (R\$)	
Receitas de impostos		8.185.466,08	
Ajustes da Fiscalização			
Total das Receitas		8.185.466,08	
Total das Despesas empenhadas com Recursos Próprios			
Ajustes da Fiscalização			
(-) Restos a Pagar Liquidados não pagos até 31.01.2013		(2.855,39)	
Valor e percentual aplicado em ações e serviços da Saúde		1.333.708,74	16,29%
Planejamento Atualizado da Saúde			
Receita Prevista Atualizada		9.077.000,00	
Despesa Fixada Atualizada		1.600.563,79	
Índice Apurado		17,63%	

O quadro elaborado pela inspeção indica que a houve um déficit na arrecadação da receita, em montante de R\$ 1.939.164,15 – equivalente a 16,68%.

De outro lado, observa-se que a Municipalidade procedeu a redução nas despesas executadas em relação à sua fixação final; e, sendo assim, *formalmente*, o resultado da execução orçamentária se mostrou superavitário em 6,32%, no montante de R\$ 612.797,39.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	10.689.102,00	9.675.845,31	-9,48%	99,87%
Receitas de Capital	2.591.190,28	1.554.332,58	-40,01%	16,04%
Deduções da Receita	(1.652.400,00)	(1.541.449,76)	-6,71%	
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
Subtotal das Receitas	11.627.892,28	9.688.728,13		
Outros Ajustes		-		
Total das Receitas	11.627.892,28	9.688.728,13		100,00%
Déficit de arrecadação		1.939.164,15	-16,68%	20,01%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	7.598.215,06	7.039.570,34	-7,35%	77,56%
Despesas de Capital	2.739.593,56	1.099.313,37	-59,87%	12,11%
Reserva de Contingência	666,66	-		
Despesas Intraorçamentárias	1.020.417,00	468.047,03		
Repasse de duodécimos à CM	469.000,00	469.000,00		
(-) Devolução de duodécimos	-	-		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	-		
Subtotal das Despesas	11.827.892,28	9.075.930,74		
Outros Ajustes		-		
Total das Despesas	11.827.892,28	9.075.930,74		100,00%
Economia Orçamentária		2.751.961,54	-23,27%	30,32%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	612.797,39		6,32%



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



A inspeção destacou a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências / remanejamentos / transposições no montante de R\$ 3.876.156,70 - correspondente a 34,12% da despesa prevista .

Também foi avaliado que a Municipalidade vinha de superávit de execução orçamentária do exercício de 2011.

2011	Superávit de	4,67%
2010	Déficit de	9,34%
2009	Déficit de	4,03%

Ainda, o resultado financeiro negativo do exercício anterior, agora foi, *nominalmente*, revertido em superávit de R\$ 212.180,86.

Resultados	2011	2012	%
Financeiro	(370.454,95)	212.180,86	-157,28%
Econômico	151.633,15	673.799,41	344,36%
Patrimonial	1.316.132,96	1.989.932,37	51,20%

Nesse sentido, a inspeção registrou a existência de liquidez financeira para que o Município possa cumprir os compromissos de curto prazo.

Exigível	Período Anterior	Inscrição	Baixa	Período Seguinte
Restos a Pagar processados	346.900,37	65.322,97	346.900,37	65.322,97
Restos a Pagar não processados	372.008,36	541.560,95	717.271,92	196.297,39
Depósitos	-	27.484,26	15.295,55	12.188,71
Consignações	51.675,69	3.053.739,37	3.053.224,85	52.190,21
Outros	-	-	-	-
Total	770.584,42	3.688.107,55	4.132.692,69	325.999,28
Inclusões da Fiscalização	-	-	-	
Exclusões da Fiscalização	-	-	-	
Total Ajustado	770.584,42	3.688.107,55	4.132.692,69	325.999,28
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, não houve aumento da indisponibilidade de caixa no período vedado.



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:

Disponibilidades de Caixa em 30.04

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04

Empenhos liquidados a pagar em 30.04

Ilíquidez 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
849.491,35
238.386,94
752.052,56
(140.948,15)
473.801,22
65.597,17
-
-
-
408.204,05

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve um aumento de 5,06% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2011	RCL de 2012	Crescimento
9.034.682,04	9.491.907,79	5,06%

As despesas com pessoal – *formalmente* - tiveram uma redução nominal em seu valor, de tal sorte que foram 5,43% inferiores ao verificado no final do exercício anterior.

Sendo assim, considerando a metodologia estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos com pessoal fixaram-se em 40,98%, portanto, abaixo do teto permitido.

Período	dez/11	abr/12	ago/12	dez/12
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	4.112.716,88	4.195.014,72	4.343.218,52	3.889.437,37
(+) Inclusões da Fiscalização - B				
(-) Exclusões da Fiscalização - C				
Gastos Ajustados - D		4.195.014,72	4.343.218,52	3.889.437,37
RCL - E	9.034.682,04	9.478.827,38	9.266.536,63	9.491.907,79
(+) Inclusões da Fiscalização - F				
(-) Exclusões da Fiscalização - G				
RCL Ajustada - H		9.478.827,38	9.266.536,63	9.491.907,79
% Gasto = A / E	45,52%	44,26%	46,87%	40,98%
% Gasto Ajustado = D / H		44,26%	46,87%	40,98%

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



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



Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Efetivos	263	263	168	168	95	95
Em comissão	30	30	26	24	4	6
Total	293	293	194	192	99	101
Temporários	2011		2012		Em 31/12 de 2012	
Nº de contratados	5		5		5	

A inspeção estabeleceu quadro indicando que não houve aumento das despesas com pessoal no período vedado pela LRF.

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:				2012
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	4.307.562,62	9.503.535,67	45,3259%	45,3259%
07	4.320.965,65	9.438.493,96	45,7802%	
08	4.343.218,52	9.266.536,63	46,8699%	
09	4.369.033,60	9.313.639,37	46,9101%	
10	4.382.009,42	9.256.270,79	47,3410%	
11	4.070.204,06	9.297.721,72	43,7764%	
12	3.889.437,37	9.491.907,79	40,9764%	
Diminuição das despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				4,35%

Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 1.623/08; ainda, a inspeção não fez apontamentos sobre o cálculo dos valores pagos.

Sobre os encargos sociais, a fiscalização registrou que foi feito recolhimento a menor na ordem de R\$ 37.500,00 - por conta de compensações previdenciárias, as quais não foram ratificadas pela Autarquia Federal.

Ademais, no que diz respeito à Previdência local, foi registrado que não foram recolhidas as competências pertinentes aos meses de fevereiro, março, maio, junho, julho, agosto, setembro e outubro/12 (valores parciais das contribuições patronais) e novembro, dezembro e décimo terceiro salário/12 (valores integrais das contribuições patronais). A falta de recolhimento das parcelas devidas deu motivo ao seu parcelamento – em 28.12.12, no valor total de R\$ 572.233,46.

Consta, ainda, que o valor total do débito do Poder Executivo ao RPPS é de R\$ 700.060,45 – dividido em 03 parcelamentos; bem como, que o déficit técnico da Entidade superou o montante de R\$ 17 milhões (Instituto de Previdência Municipal de São João das Duas Pontes – contas abrigadas no TC-2948/026/12).



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



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

Publicidade em ano eleitoral

Exercício de:	2009	2010	2011	2012
Despesas	19.846,84	24.052,00	21.362,52	30.011,94
Média apurada entre três exercícios anteriores				21.753,79
Parâmetro para comparação despesas de 2012				21.362,52
Despesas do exercício foram superiores ao parâmetro adotado em:				8.649,42

A inspeção registrou que o Município depositou em conta do E. Tribunal de Justiça a cifra devida ao pagamento de precatórios no exercício.

Opção de pagamento anual:	13	Anos Restantes
Saldo anterior de precatórios:	334.643,01	
Saldo atual de precatórios:	356.082,56	
Valor devido referente à opção anual:	27.390,97	
Valor depositado nas contas vinculadas:	27.390,97	

Os repasses à Câmara obedeceram ao limite do artigo 29-A da Constituição

Valor utilizado pela Câmara (repasso menos devolução)	469.000,00
Despesas com inativos	
Subtotal	469.000,00
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2011 7.810.489,97
Percentual resultante	6,00%

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1 TC-1629/126/12 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Também acompanhou os autos o Expediente TC-25291/026/12 (cópia do TC-87/011/12), que trata de notícias sobre eventuais irregularidades no âmbito de diversos Municípios, no tocante à admissão de pessoal.

Procedeu-se a notificação da Responsável pelos demonstrativos – Sra. Nilza Bozeli Cesare – Prefeita à época do exercício sob exame, através do DOE de 07.11.13 (fl.58).



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



Em seguida, após deferimento do pedido de dilação de prazo, a Mandatária apresentou sua defesa, nos termos dos documentos de fls. 65/80 e seguintes.

Em síntese, disse que se utilizou da suplementação para corrigir certas distorções do orçamento e, bem assim, para suportar despesas com a assinatura de convênios.

Anotou que o aumento da dívida de longo prazo se deu exclusivamente pelo parcelamento de débitos confessados ao RPPS no valor de R\$ 572.233,46, em 28.12.12; disse que as dificuldades financeiras enfrentadas pelos pequenos municípios para arcar com o pagamento de encargos sociais impõem que se socorram de termos de parcelamento dessa natureza.

Disse que o setor responsável tem feito relevantes esforços para o recebimento da dívida ativa.

Reforçou o cumprimento das metas pertinentes ao ensino e educação.

Quanto à compensação de encargos com o INSS, alegou que a Prefeitura acabou de fazer uma contratação difícil, premida pelo fato de não ter conhecimento de empresas locais ou regionais que fariam tal tipo de serviço. Ainda, que a matéria está solucionada graças à orientação da Fazenda Federal, tendo o setor de pessoal tomado as providências para sanar a falha.

Afirmou que já regularizou o setor de almoxarifado.

Alegou que as despesas feitas sem licitação se deram para cobrir peças e reparos em diversos veículos, de vários setores que se encontravam quebrados, necessitando urgentemente de reparo; e, a aquisição de gêneros alimentícios, deu-se para a recepção de autoridades visitantes.

E, no mais, defendeu a regularidade nos apontamentos feitos pela inspeção sobre licitações e contratos.

Também defendeu a necessidade da manutenção dos servidores nomeados em comissão, essenciais ao andamento dos setores; contudo, que o quadro está sendo reformulado; também, que está regularizando a situação de desvio de função.

Alegou que o Município não está obrigado constitucionalmente a formar uma carreira jurídica, sendo as suas necessidades supridas por servidor comissionado.

Explicou as dificuldades encontradas ao cumprimento das Instruções e recomendações TCESP.



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



Sobre as despesas com publicidade, disse que a matéria está afeta à Justiça Eleitoral; que toda a publicidade se deu dentro das estritas necessidades da Prefeitura, sem qualquer implicação em propaganda pessoal; ainda, que não houve até aqui nenhuma impugnação do E. Tribunal Superior Eleitoral, tendo as eleições seguido tranquilas e sem qualquer incidente.

Acresceu que as despesas com publicidade se deram para atender a obrigação de divulgação de atos obrigatórios e ou divulgação em rádio de campanhas de vacinação, controle de dengue e outras divulgações de saúde.

E, por fim, afirmou que no mês de dezembro não houve aumento de despesas.

Em seguida, a matéria foi encaminhada à avaliação da Assessoria Técnica, onde foi destacado, dentro de sua área de atuação, que sob o aspecto estritamente econômico-financeiro, não foram encontrados óbices a ser apontados (fls. 102/104).

Os demais aspectos das contas também foram avaliados pela ATJ, sendo destacado o aumento das despesas com publicidade e, em especial a questão relativa aos encargos sociais, de tal sorte que concluiu pela emissão de parecer desfavorável às contas (fls. 105/111).

A i. Chefia de ATJ posicionou-se pela emissão de parecer desfavorável (fl. 112).

O d. MPC opinou pela emissão de parecer desfavorável, considerando a compensação de encargos previdenciários, o não recolhimento de contribuições referentes ao RPPS, irregularidade no quadro de pessoal, despesas com publicidade e propaganda oficial e violação ao art. 59, § 1º, da Lei 4320/64; pugnando, ainda, pela remessa de informações ao Ministério Público Estadual em face dessas últimas falhas (fls. 113/116).

Registro a situação dos últimos demonstrativos analisados nesta Corte:

TC-1040/026/11	2011	Favorável	E. Primeira Câmara – DOE de 19.03.13
TC-2568/026/10	2010	Desfavorável (Alegações não afastam o descumprimento do limite constitucional previsto no artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal - Recurso Desprovido).	E. Tribunal Pleno – DOE de 22.03.13
TC-170/026/09	2009	Favorável	E. Primeira Câmara – DOE de 16.04.11

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 15.07.14 – ITEM 041

Processo: TC-1629/026/12

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DAS DUAS PONTES

Responsável: Nilza Bozeli Cesare – Prefeito Municipal à época

Período: 01.01 a 31.12.12

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2012

Autoridade: Nilza Bozeli Cesare – atual Prefeita Municipal

(Expedientes que acompanham: TC-1629/126/12, TC-25291/026/12)

- Aplicação total no ensino:	28,98%	(mínimo 25%)
- Investimento no magistério:	81,09%	(mínimo 60%)
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%	(considerada a utilização do período diferido)
- Despesas com saúde:	16,29%	(mínimo 15%)
- Transferências à Câmara:	6,00%	(máximo 7%)
- Gastos com pessoal:	40,98%	(limite 54%)
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem	
- Encargos sociais:	compensações financeiras sem autorização administrativa / judicial	
- Precatórios:	inexistente	
- Superávit da execução orçamentária:	6,32%	- R\$ 612.797,39
- Superávit financeiro	R\$ 212.180,86	
- Cumprimento do art. 42 da LRF:	em ordem	
- Gastos com pessoal últimos 180 dias:	em ordem	
- Despesas com publicidade:	irregular	

I – Verifica-se que a Administração de SÃO JOÃO DAS DUAS PONTES 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 28,98% 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 81,09% dessa verba na valorização dos



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



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 16,29% 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.

Os gastos com pessoal situaram-se em 40,98% da receita corrente líquida, portanto, abaixo do teto estipulado pela Lei Fiscal. Igualmente, não houve aumento de despesas nos últimos 180 dias de mandato, cumprindo-se o mandamento fiscal.

Aqui, no entanto, cabem observações no sentido de que houve redução nominal dos valores gastos com pessoal no último quadrimestre (abril/12 – R\$ 4.195.014,72 / dez/12 – R\$ 3.889.437,37). E, aliás, ditas despesas nos meses de novembro (R\$ 4.070.204,06) e dezembro (R\$ 3.889.437,37) foram inferiores àquelas dos meses anteriores (junho/outubro).

Esses números chamam a atenção – porque contrariam a lógica das despesas públicas, a despeito dos gastos rotineiros no final do exercício – tais como o pagamento de 13º salário, bem como, porque o quadro de pessoal elaborado pela fiscalização revelou que não houve uma movimentação relevante no número de servidores (2011 = 194 // 2012 = 192).

Portanto, diante da falta de indicação de outros elementos, a exemplo da redução expressiva na realização e pagamento de horas extras, é possível entender que a ausência de quitação das despesas inerentes aos encargos sociais [(RPPS (R\$ 572.233,45) e compensação com o INSS (R\$ 37.500,00)] teve papel importante nos percentuais ao final apurados; e, desse modo, há de serem vistos com reservas.

Quanto ao superávit da execução orçamentária (6,32% - R\$ 612.797,39), o qual proporcionou a reversão da situação de déficit financeiro do exercício anterior e, na mesma medida, a existência de saldo suficiente ao pagamento de compromissos de curto prazo e o cumprimento do art. 42 da LRF – pela existência de saldo a cobrir empenhos contraídos nos últimos 8 meses de mandato, do mesmo modo, embora cumpridos *formalmente* esses pontos de interesse da auditoria, também não pode ser ignorada aqui a influência da falta de cumprimento das obrigações legais quanto ao recolhimento dos encargos sociais do período.

Digo isso porque essas despesas, inicialmente classificadas como exigíveis em curto prazo – porque deveriam ser quitadas dentro do exercício, passaram a ter tratamento contábil diverso, por meio da assinatura do termo que prolongou os pagamentos.



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



Sendo assim, o índice apurado no resultado da execução orçamentária (6,32% - R\$ 612.797,39), o resultado financeiro positivo (R\$ 212.180,86) e o cumprimento do art. 42 da Lei Fiscal – considerada a existência de saldo nominal suficiente para cobertura das despesas contraídas no período (liquidez em 31.12 – R\$ 408.204,05), também devem ser aceitos sob ressalvas.

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

Não foram destacadas falhas quanto ao pagamento da dívida de precatórios no período.

E, sobre o empenho superior ao duodécimo da despesa prevista – avaliando que a norma, já à época de sua edição, possuía a preocupação de que não haja desequilíbrio fiscal, penso que a questão possa ser superada.

Sobre o tema, é importante ressaltar que a Lei Fiscal apresentou regras ainda mais rígidas a ser cumpridas em final de mandato, na comparação com o destaque do Estatuto Financeiro, mercê da proibição de aumento de despesas com pessoal e a vedação de constituição de dívida que não pudesse ser paga.

Ademais, aplicar uma interpretação literal do dispositivo em comento implicaria em aceitar a obrigação de contingenciamento de despesas, pela limitação de empenhos, mesmo diante da necessidade de cumprimento de obrigações legais e contratuais, conquanto houvesse disponibilidades financeiras suficientes à sua liquidação e pagamento.

Além disso, não se pode olvidar que entre as despesas legais do último mês do ano encontram-se o 13º salário, direito que foi estendido definitivamente aos servidores públicos com o advento da Constituição/88, diploma posterior à edição do Estatuto Financeiro.

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 2.626 (população rural 560), com discriminação dos jovens na faixa etária entre 0 e 14 anos em 166 – ou seja, daqueles em idade escolar junto ao ensino infantil e fundamental.

Ocorre, no entanto, que junto ao arquivo eletrônico SIAPNET, observa-se que o número de alunos em sua rede – nos níveis infantil e fundamental é muito superior aos jovens naquela faixa etária, somados aos alunos matriculados no Estado¹.

¹ SIAPNET



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



Portanto, as informações são inconsistentes e causam prejuízo à análise sobre existência de eventual déficit no atendimento à população em idade escolar.

Também há de se considerar que os resultados obtidos pelo IDEB – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira² indicou que, em relação às primeiras séries do ensino fundamental, houve um forte decréscimo no último índice anotado e, do mesmo modo, ficou abaixo da meta projetada para o período.

4ª série / 5º ano

Município	Ideb Observado				Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
SAO JOAO DAS DUAS PONTES	6.3	5.9	6.0	5.3	6.3	6.6	6.9	7.1	7.3	7.4	7.6	7.8

Sendo assim, 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, procedendo a esforços orçamentários no sentido da elevação da qualidade de ensino, bem como, para 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 obrigatória³.

Na saúde, setor que também guarda proteção constitucional, segundo consta no sítio eletrônico da Fundação Seade⁴, 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.

	Educação Infantil					Educação Especial	Curso Supletivo	
	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior		1º Grau	2º Grau
Municipal	30	89	161	0	0	0	0	0
Estadual	0	0	169	123	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

² <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=3216362>

³ CF/88

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

(...)

Art. 211. (...)

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

⁴ <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>



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



	Município	Região	Estado
Taxa de mortalidade na infância (por mil nascidos vivos)	32,26	15,18	13,35
Taxa de mortalidade da população entre 15 e 34 anos (por cem mil habitantes nessa faixa etária)	262,12	118,62	119,61
Nascimentos de baixo peso (menos de 2,5kg - %)	16,13	8,54	9,26
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,720		0,783
Renda per capita (em reais correntes)	483,18	701,06	853,75
Taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais (%)	9,94	7,60	4,33

Dessas informações, chama a atenção os percentuais de mortalidade na infância e da população entre 15 e 34 anos, além do nascimento de baixo peso – indicando o dobro de sua região, sugerindo, sem prejuízo de estudos mais detalhados das causas que ensejaram esses índices, que a Administração deva proceder com maior cuidado no atendimento direto à população, através da ampliação da rede de saúde.

A renda per capita do Município também é bastante inferior à média de sua região e ao Estado, indicando que contém população que necessita de maior atenção por parte da Administração.

Também preocupa o índice de analfabetismo, inclusive, porque diminui a capacidade ao trabalho dessa parcela da 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.

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.

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.



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



Sendo assim, a ação planejada e transparente é coluna mestra da gestão fiscal responsável⁵ e do alcance de metas sociais de desenvolvimento.

No caso concreto, observa-se que ocorreu um déficit de arrecadação, em montante de R\$ 1.939.164,15 – equivalendo a dizer que a receita efetivamente arrecadada foi inferior em 16,68% àquela prevista.

Considerando que o crescimento da receita líquida foi na ordem de 5,06%, é evidente que houve falha na formulação da peça orçamentária.

Devo lembrar que a receita superestimada dá lugar à emissão de empenhos sem contrapartida financeira – determinando a constituição de dívida de curto prazo; e, não bastasse isso, a suplementação orçamentária foi de 34,12%, em índice bastante elevado e suficiente à descaracterização do planejamento inicial.

Quanto ao resultado da execução orçamentária, ao final positivo em R\$ 612.797,39, relembro as questões ventiladas sobre a falta de recolhimento dos encargos sociais e posterior assinatura de termo de prolongamento dessa dívida.

Nos termos do quadro elaborado pela fiscalização, houve um crescimento de 40,77% da dívida de longo prazo, sendo que nas contribuições sociais – previdenciárias, o aumento foi de 226,27%.

	2011	2012	AH%
Dívida Mobiliária			
Dívida Contratual			
Precatórios	366.178,28	389.644,98	6,41%
Parcelamento de Dívidas:	307.872,06	1.004.484,98	226,27%
De Tributos			
De Contribuições Sociais:	307.872,06	1.004.484,98	226,27%
Previdenciárias	307.872,06	1.004.484,98	226,27%
Demais contribuições sociais			
Do FGTS			
Outras Dívidas	316.292,15		-100,00%
Dívida Consolidada	990.342,49	1.394.129,96	40,77%
Ajustes da Fiscalização			
Dívida Consolidada Ajustada	990.342,49	1.394.129,96	40,77%

Nesse sentido, cabem severas recomendações à Administração para que proceda com maior rigor à formulação dos planos orçamentários, bem como esforços fiscais a fim de manter equilibrada a relação

⁵ 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 consolidada 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



entre receitas e despesas; bem como, à constituição de superávits nominal e primário, tendentes à eliminação da dívida constituída.

Aqui, de modo geral, faço lembrar as orientações traçadas por esta E.Corte sobre o tema, consubstanciados no Comunicado SDG nº 29/10⁶.

Relembro 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.

Ainda no campo do planejamento, a Administração deverá cumprir a implantação do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

E, no mesmo sentido, deverá proceder a destinação adequada dos resíduos, com tratamento ambiental adequado, nos termos do Plano Municipal pertinente.

A Municipalidade deverá dar maior atenção à disponibilização das peças fiscais junto a seu sítio eletrônico, de modo a cumprir o princípio da transparência e não obstar o princípio da participação popular na Administração.

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.

Bem por isso a Administração deverá manter firmes esforços no sentido de efetuar a cobrança de sua dívida ativa, a fim de não incorrer em desequilíbrio fiscal e, especialmente, para não estimular a inadimplência.

⁶ **COMUNICADO SDG nº 29/2010 – DOE 07. 19 e 20/08/10**

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

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



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



Ainda, a Origem deverá manter atualizados os controles sobre os bens móveis e imóveis, além de proceder a organização do almoxarifado.

A Origem, a despeito do cumprimento formal dos índices de investimentos no ensino e saúde, deverá dar atenção à legislação periférica e à jurisprudência da Corte sobre a gestão desses recursos, especialmente quanto ao pagamento dos restos a pagar até a data limite de 31 de janeiro do ano seguinte à sua inscrição.

A Municipalidade deverá cumprir o regramento próprio para licitações e contratos e, bem assim, ater-se ao máximo planejamento das compras/serviços, a fim de evitar fuga de procedimento.

No pessoal foram destacadas situações de nomeação para cargos em comissão fora do padrão constitucional e de desvio de função.

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

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

Não se admite, desse modo, que cargos de natureza eminentemente técnica sejam providos de forma direta – a exemplo do corpo jurídico.

VOTO Nº 19372

APELAÇÃO nº 0001160-80.2011.8.26.0097

COMARCA: BURITAMA

APELANTES: PREFEITURA MUNICIPAL DE BURITAMA, IZAIR DOS SANTOS TEIXEIRA, CARLOS ALBERTO GOULART GUERBACH, JEFFERSON PAUVA BERARDO E ANTONIO JOSE ZACARIAS

APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTERESSADO: THAIS BASSO BARBOSA ANDREOTTI

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Contratação, sem concurso público, para cargos em comissão de assessores jurídicos e assessores jurídicos consultores, com respaldo em leis municipais. Preceitos declarados inconstitucionais pelo Órgão Especial deste Tribunal, em 24-07-2013, no julgamento da ADIN nº 0045705-70.2013.8.26.0000. Sentença que anulou os contratos e determinou a criação e provimento de cargos de procurador municipal. Recursos não providos.

A mesma condição de investidura não ocorre com os cargos em comissão, exatamente porque constituem exceção constitucional àquela regra, uma vez que seu vínculo com a Administração é de natureza precária, para o



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



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

Aliás, se ditos cargos servem ao comando e à assessoria, à evidência devem guardar complexidade em suas funções, com necessidade de preenchimento, mínimo, por pessoa que possua estudo universitário, em razão dos conhecimentos específicos para o seu exercício.

Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n° 0130719-90.2011.8.26.0000
COMARCA - SÃO PAULO
Requerente (s): PROCURADOR GERAL DO ESTADO
Requerido(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TIETÊ E
PREFEITURA MUNICIPAL DE TIETÊ

“Legislações do Município que Tietê, que dispõe sobre a criação de cargos de provimento em comissão - Funções que não exigem nível superior para seus ocupantes - Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos - Inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos, que afasta a complexidade das funções - Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente.”

Sendo assim, a Origem deverá promover ampla revisão em seu quadro, no que diz respeito aos comissionados – a fim de afastar quaisquer dúvidas sobre a falta de cumprimento da regra constitucional, bem como, retornando os servidores desviados à sua função original.

Igualmente, a Origem deverá cumprir com eficiência as Instruções e recomendações desta E.Corte.

E, especialmente, deve ser dado o maior rigor à transmissão de informações ao Sistema AUDESP, a fim de que não haja prejuízos ao sistema de controle externo.

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 n° 32/12⁷.

⁷ **COMUNICADO SDG N° 32/2012 – DOE 29.09 e 10.10.12**

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

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

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

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

1- Avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados.

2- Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

3- Comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados.

4- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município.

5- Apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.

6- Em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal.

7- Atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores

de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados.

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



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:

- Compras sem licitação – peças e manutenção de veículos da frota municipal / gêneros alimentícios;
- Fracionamento de licitação – convites 12/12 e 14/12 – aqui também avaliando as questões apontadas sobre cláusulas restritivas.

V – Finalmente, passo às questões de maior relevância, suficientes à rejeição das contas, quais sejam a falta de recolhimento de parte dos encargos sociais devidos à previdência local e ao INSS no período, esse último por conta da compensação financeira, bem como pela elevação das despesas com publicidade.

a) Sobre a falta de regular recolhimento das parcelas previdenciárias, pondero que já é conhecido e esta E. Corte vem enfrentando situações em que os Municípios têm buscado nos recursos orçamentários já destinados ao pagamento dos encargos sociais, a solução para a deficiência de caixa enfrentada – seja pela falta de recolhimento das competências devidas – em especial ao RPPS, ou mesmo, através de compensação de valores – ainda que controversos - sem a homologação do órgão previdenciário ou antecipação de tutela concedida pelo Poder Judiciário.

Assim, a Administração deixou de cumprir obrigação imposta pela lei tributária e em prejuízo ao sistema local e nacional de arrecadação de recursos tendentes à seguridade social.

Por outro lado, as ações/medidas adotadas afetaram o descumprimento de regra específica da Lei Fiscal, na medida em que a Origem deveria ter se socorrido do contingenciamento das despesas antes definidas na LDO, acaso houvesse frustração no ingresso das receitas previstas.

Ou seja, a Lei Fiscal não atribui liberdade ao Administrador para cortar despesas discricionariamente, menos ainda aquelas de natureza legal.

Aliás, devo lembrar, conforme já relatado, no período a Origem experimentou aumento da receita corrente líquida (5,06%), porquanto tenha elaborado peça orçamentária muito superior à sua capacidade arrecadatória.

Na contramão da Lei Fiscal, o Município aumentou sua dívida de longo prazo e, do mesmo modo, tornou controversos os resultados a respeito da execução orçamentária e financeira, bem como dos índices de despesa com pessoal e cumprimento das regras fiscais quanto ao aumento de gastos com pessoal nos últimos 180 dias e assunção de despesas nos últimos 8 meses de mandato.



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



E, ainda sobre o tema da compensação, lembro que alteração junto ao Código Tributário Nacional vedou que a fosse operada mediante aproveitamento de tributo – objeto de contestação judicial - realizada antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial.

Art. 170-A. É vedada a compensação mediante o aproveitamento de tributo, objeto de contestação judicial pelo sujeito passivo, antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial. [\(Artigo incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001\)](#)

Destarte, se a norma específica determinou prudência para a realização da operação em processos judiciais, muito mais ainda haveria de ter quando a Administração não conta com autorização judicial ou administrativa.

Portanto, especificamente nesse caso, se a Municipalidade não detinha o favor judicial ou administrativo para proceder a compensação mencionada durante o exercício em exame, significa dizer que descumpriu obrigação legal e destinou os recursos para outras despesas, estranhas à sua alocação orçamentária original.

Disso a Administração deixou de quitar de obrigação legal do período, expondo-se à autuação fiscal pelo Órgão responsável; e, desse modo, infringiu regra fiscal básica, segundo a qual deve haver equilíbrio entre receitas e despesas, somada à redução do débito existente.

Aliás, nem se apresentou o anexo de riscos fiscais da LDO, mecanismo próprio de indicação das informações acerca das providências a serem adotadas, acaso se concretizem as situações aqui destacadas, em prejuízo ao equilíbrio das finanças, bem como aos investimentos e às despesas cotidianas da Administração.

b) Quanto às despesas com publicidade, há de ser firmado 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.

Em contraponto, em face dos princípios constitucionais da publicidade e da continuidade do serviço público, mais ainda, pela posterior edição da Lei de Responsabilidade Fiscal – impondo a publicação de uma série de demonstrativos, e pela própria necessidade de controle social, a Administração

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



também está obrigada à divulgação de seus atos, inclusive, como condição de sua própria validade.

Contudo, no caso concreto, não observo na argumentação apresentada, correspondentes documentos que demonstrem que a divulgação do material impugnado tenha sido neutro à promoção pessoal ou essencial ao cumprimento do princípio da legalidade.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **SÃO JOÃO DAS DUAS PONTES, 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 atualizadas as informações prestadas ao Sistema SIAPNet, bem como proceda esforços visando a eliminação de eventual déficit de vagas em escolas públicas;
- Elabore políticas públicas tendentes à melhoria dos indicadores sociais, bem como, utilize os resultados os resultados divulgados 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 dos Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- Efetue a destinação adequada dos resíduos, com tratamento ambiental adequado, nos termos do Plano Municipal pertinente;
- Atenda ao princípio da transparência fiscal;
- Mantenha rígido controle sobre a dívida ativa, estendendo a recomendação para os setores da tributação, tesouraria, bens e despesas pelo regime de adiantamentos;
- Proceda a cobrança de sua dívida ativa;
- Mantenha organizados os controles sobre os almoxarifados;
- Cumpra a legislação periférica e a jurisprudência desta Corte a respeito da gestão dos recursos da educação e saúde;
- Atenda à legislação de licitações, bem como, ao princípio do planejamento, evitando fuga de procedimento;
- Reveja as situações apontadas no setor de pessoal;
- Proceda com o máximo rigor na fidelidade das informações prestadas ao Sistema AUDESP;
- Implante um efetivo sistema de controle interno;
- Cumpra as Instruções e recomendações desta E.Corte;
- Proceda ao adequado recolhimento dos encargos sociais ao tempo devido de sua competência;
- Atenda à Legislação Eleitoral.

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



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



Determino o envio de cópia da presente ao Ministério Público, para as providências de sua alçada.

Determino o arquivamento do Expediente TC-25291/026/12.

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

GCCCM/25