



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 04.06.13

ITEM Nº 079

TC-001026/026/11

Prefeitura Municipal: Sales.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Genivaldo de Brito Chaves.

Advogado(s): Jouvency Ribeiro e Eliana Regina Bottaro Ribeiro.

Acompanha (m): TC-001026/126/11 e Expediente(s): TC-027669/026/11 e TC-000536/008/12.

Fiscalizada por: UR-8 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-8 – DSF-II.

- Aplicação total no ensino:	26,41%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	60,44%
- Total de despesas com Fundeb:	99,81%
- Despesas com saúde:	22,73%
- Gastos com pessoal:	38,34%
- Superávit da execução orçamentária:	5,10% – R\$ 781.865,75
- Transferência financeira para a Câmara:	3,95% - (limite 7,00%)
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	em ordem

Em exame as contas anuais do exercício de 2011 da Prefeitura Municipal de SALES cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de São José do Rio Preto – UR/8.

No relatório de fls. 18/44, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

Subitem A.1 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: Lei orçamentária com autorização para abertura de créditos adicionais e percentual acima da expectativa inflacionária para o período.

Subitem A.1 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: Não edição do Plano Municipal de Saneamento Básico.

Subitem A.1 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: Não adoção de providências visando a acessibilidade nos prédios públicos.

Subitem B.1.1 – RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: Abertura de créditos adicionais acima do patamar permitido na Lei Orçamentária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Subitem B.1.4 – DÍVIDA DE LONGO PRAZO: Aumento de 41,68% no total da dívida consolidada ajustada em relação ao exercício anterior.

Subitem B.1.6 – DÍVIDA ATIVA: Aumento de 16,45% no montante da dívida ativa, em relação ao exercício anterior.

Subitem B.1.6.1 – DÍVIDA ATIVA / DIVERGÊNCIA DE REGISTROS: Existência de divergência entre os valores registrados no setor de tributação e aqueles registrados na contabilidade e AUDESCP, ferindo os princípios da evidenciação, eficiência e transparência, consagrados na administração pública.

Subitem B.1.6.2 – DÍVIDA ATIVA PRESCRITA: Existência de dívidas prescritas e irresgatáveis maquiando o resultado do Ativo Real Líquido, ferindo os princípios da evidenciação e da transparência consagrados na administração pública.

Subitem B.3.1.1 – ENSINO / AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO: Ocorrência de despesas com gêneros de alimentação.

Subitem B.3.3.3 – ROYALTIES: Movimentação dos valores oriundos de royalties relativo a compensação financeira pela produção de petróleo em conta não vinculada.

Subitem B.5.3.1 – DESPESAS / GASTOS COM PUBLICIDADE / DIVERGÊNCIA: Divergência entre os valores registrados na origem com aqueles alimentados no sistema AUDESCP, denotando falha grave, eis, que tais desacertos deixam de atender aos princípios da transparência (art.1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei Federal nº. 4.320/64).

Subitem B.6.2 – ALMOXARIFADO: Não adoção do controle de tráfego e consumo de combustíveis.

Subitem B.6.3 – PATRIMÔNIO: Falta de levantamento dos bens móveis e imóveis, nos termos do artigo 96 da Lei Federal nº.4.320/64.

Subitem B.6.3 – PATRIMÔNIO: Não adoção do Termo de Responsabilidade e Guarda dos bens de caráter permanente, nos moldes do artigo 94 da Lei Federal nº. 4.320/64.

Subitem B.8- ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS: Não atendimento a ordem cronológica de pagamentos.

Subitem C.1.1.1 – LICITAÇÃO / ATENDIMENTO À LEI COMPLEMENTAR Nº23/06:

Não inserção dos editais de licitação a aplicabilidade do Capítulo V da Lei Complementar Federal nº.123/06 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte).

Subitem C.1.1.2 – INEXIGIBILIDADE / FALHAS TÉCNICA E FORMAIS:

Inobservância dos ditames da Lei 8.666/93, na realização de inexigibilidade de licitação.



Subitem C.2.2.1 – CONTRATOS / CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO:

Utilização de avenças administrativas para reger a concessão onerosa de direito real de uso, quando deveria ser por meio de instrumento público lavrado em cartório de notas.

Subitem C.2.2.2 – CONTRATOS / TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE-FIM:

Contratação de cooperativa para a prestação de serviços médicos, por conseguinte, atividade fim do município, forma combatida pelo Ministério Público.

Subitem D.2 – FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA

AUDESP: Divergência entre os dados informados pela origem e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no sistema AUDESP.

Subitem D.4.1 – EXPEDIENTE – TC.27669/026/11: Expediente versando sobre o encaminhamento de cópia da Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face da Prefeitura Municipal de Sales e de Genivaldo de Brito Chaves.

Subitem D.4.2 – EXPEDIENTE – TC. 536/008/12: Expediente versando sobre a instituição e arrecadação dos impostos de competência constitucional no ano de 2011.

Subitem E.5.1 – ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA E INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL:

Atendimento parcial à lei orgânica e instruções do Tribunal:

Subitem E.5.2 – ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL:

Atendimento parcial às recomendações do Tribunal.

Realço o anotado pela inspeção de que o Executivo superou a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), investindo 26,41% da receita resultante da arrecadação e transferência de impostos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS

	Valores (R\$)
Receitas	12.982.694,81
Ajustes da fiscalização	-
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	12.982.694,81

FUNDEB - RECEITAS

Retenções	2.237.123,20
Transferências recebidas	1.773.161,69
Receitas de aplicações financeiras	17.178,18
Ajustes da fiscalização	-
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.	1.790.339,87

FUNDEB - DESPESAS

Despesas com Magistério	1.082.155,00
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Magistério (60%)	-
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo 60%)	1.082.155,00 60,44%
Demais Despesas	607.538,99
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Demais Despesas (40%)	97.185,27
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo 40%)	704.724,26 39,36%
Total aplicado no FUNDEB	1.786.879,26 99,81%

DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO

Educação Básica (exceto FUNDEB)	1.157.002,49
(+) FUNDEB Retido	2.237.123,20
(-) Ganhos de Aplicações Financeiras	-
(-) FUNDEB Retido e não Aplicado no Retorno	83.467,70
Aplicação até 31.12.2011 (artigo 212, CF)	3.310.657,99 25,50%
(+) Fundeb: parcela da retenção de	3.460,61 Aplicado 1º trim/2012
(-) Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2012	-
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Recursos Próprios	115.552,22
Aplicação Final na Educação Básica	3.428.524,82 26,41%

Planejamento Atualizado do Ensino	
Receita Prevista Atualizada	12.993.831,88
Despesa Fixada Atualizada	5.691.891,44
Índice Apurado	43,80%

E, muito embora tenha sido aplicado 60,44% dos recursos do FUNDEB na valorização do magistério, o montante desse Fundo não foi esgotado no período, uma vez que, considerando os ajustes da inspeção, limitou-se a 99,81%.

Disso, o saldo não aplicado do FUNDEB, em face das exclusões da inspeção (gêneros de alimentação), alcançou R\$ 1.146,00.

Receitas de Impostos e Transferências de Impostos	12.982.694,81
Retenções ao FUNDEB	2.237.123,20
Receitas de transferências do FUNDEB sem rendimentos financeiros	1.773.161,69
Receitas de aplicações financeiras	17.178,18
Despesas com recursos do FUNDEB	1.786.879,26
Saldo do FUNDEB para aplicação no 1º trimestre de 2012	3.460,61
Máximo de até 5% do FUNDEB passível de acréscimo aos 25% (art. 212, CF)	-
Empenho e pagamento com saldo do FUNDEB no 1º trimestre de 2012	2.314,61
Gasto no FUNDEB com gêneros de alimentação desconsiderado	1.146,00
Valor a adicionar à aplicação de 2011, para compor mínimo de 25%	-
Aplicação na Educação até 31.12.2011	

Os investimentos na saúde superaram o mínimo constitucional, alcançando 22,73% do valor da receita e transferências de impostos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



SAÚDE	Valores (R\$)
Receitas de impostos	12.950.302,49
Ajustes da Fiscalização	-
Total das Receitas	12.950.302,49
Total da Despesas empenhadas com Recursos Próprios	2.943.242,44
Ajustes da Fiscalização	-
(-) Restos a Pagar não pagos até 31.01.2012	-
Valor e percentual aplicado em ações e serviços de Saúde	2.943.242,44 22,73%
Planejamento Atualizado da Saúde	
Receita Prevista Atualizada	12.961.431,88
Despesa Fixada Atualizada	2.972.815,00
Índice Apurado	22,94%

Verifica-se que a arrecadação da receita foi bastante superior à sua previsão, estabelecendo um superávit de R\$ 2.045.709,21, equivalente a 15,41%.

A realização das despesas foi bastante ampliada; no entanto, em ritmo inferior à arrecadação, de tal sorte que o resultado de execução orçamentária apresentou superávit de R\$ 781.865,75 – ou seja, de 5,10%.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	17.363.142,33	17.363.021,30	0,00%	113,34%
Receitas de Capital	194.000,00	194.000,00	0,00%	1,27%
Deduções da Receita	(4.282.953,44)	(2.237.123,20)	-47,77%	
Receitas Intraorçamentárias	-	-	0,00%	
Subtotal das Receitas	13.274.188,89	15.319.898,10		
Total das Receitas	13.274.188,89	15.319.898,10		100,00%
Excesso de Arrecadação		2.045.709,21	15,41%	13,35%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	11.885.939,00	11.721.457,77	-1,38%	80,63%
Despesas de Capital	1.366.402,00	1.251.760,53	-8,39%	8,61%
Reserva de Contingência	-	-		
Despesas Intraorçamentárias	1.154.159,00	1.153.424,36		
Repasses de duodécimos à CM	420.180,00	522.300,00		
(-) Devolução de duodécimos		110.910,31		
Transf. Financeiras à Adm Indreta	-	-		
Subtotal das Despesas	14.826.680,00	14.538.032,35		
Total das Despesas	14.826.680,00	14.538.032,35		100,00%
Economia Orçamentária		288.647,65	-1,95%	1,99%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	781.865,75		5,10%

Observa-se que esse resultado aumentou o superávit financeiro que vinha do exercício anterior, agora situando-se em R\$ 1.257.701,89.

Resultados	2010	2011	%
Financeiro	438.073,15	1.257.701,89	187,10%
Econômico	3.143.788,34	531.596,86	-83,09%
Patrimonial	10.383.029,87	10.914.626,73	5,12%

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve aumento 11,19% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2010	RCL de 2011	Crescimento
14.548.476,27	16.284.892,62	11,19%

Sendo assim, mesmo diante do aumento nominal das despesas com pessoal (15,06% = R\$ 5.425.837,91 : R\$ 6.243.448,43), houve manutenção do índice de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



despesas desse grupo dentro da limitação imposta pela LRF, uma vez que fixou-se em 38,34% da RCL.

Período	dez/10	abr/11	ago/11	dez/11
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	5.425.837,91	6.101.673,22	6.109.898,93	6.243.448,43
(+) Inclusões da Fiscalização - B		-	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização - C		-	-	-
Gastos Ajustados - D		6.101.673,22	6.109.898,93	6.243.448,43
RCL - E	14.548.476,27	15.297.006,54	15.585.086,89	16.284.892,62
(+) Inclusões da Fiscalização - F		-	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização - G		-	-	-
RCL Ajustada - H		15.297.006,54	15.585.086,89	16.284.892,62
% Gasto = A / E	37,29%	39,89%	39,20%	38,34%
% Gasto Ajustado = D / H		39,89%	39,20%	38,34%

Segundo anotado pela inspeção, a alteração no quadro de pessoal foi pouco significativa, pela diminuição do número de servidores, passando de 261 para 251 no período.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Efetivos	537	576	256	245	281	331
Em comissão	10	20	5	6	5	14
Total	547	596	261	251	286	345
Temporários	2010		2011		Em 31/12 de 2011	
Nº de contratados	13		10		nilhil	

A transferência de recursos financeiros à Câmara, conforme atestado pela inspeção, obedeceu ao limite imposto pela Constituição Federal.

Os arquivos desta E.Corte, especialmente no que diz respeito ao TC-2568/026/11 (Câmara Municipal de Sales – contas de 2011), indicam que o repasse de recursos financeiros ao Legislativo foi de 3,95%.

População do Município	5.450
Receita Tributária Ampliada do exercício anterior	10.540.329,61
Valor e percentual máximos permitido para repasses	737.823,07 7,00%
Total de despesas do exercício	416.705,57 3,95%

Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 1467/06; e, conforme anotado pela inspeção, não foi observado excesso nos pagamentos efetuados.

O recolhimento dos encargos sociais se mostrou formalmente em ordem.

Quanto aos precatórios, a inspeção registrou quadro indicativo dos depósitos, superiores à necessidade de pagamento do período.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Opção de Pagamento Anual: 14 Anos Restantes

Saldo anterior de precatórios: 54.703,14

Saldo atual de precatórios: 59.911,51

Valor devido referente a opção anual: 4.279,39

Valor depositado nas contas vinculadas: 26.602,91

Saldo a pagar: -

LOA 2009	76.000,00	
LOA 2010	100.000,00	
Média LOA 2009/2010	88.000,00	-69,77%

Subsidiou os trabalhos de fiscalização o Processo Acessório - 1 TC-1026/126/11 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Também subsidiou os trabalhos da inspeção os seguintes Expedientes:

- TC-536/008/12 – Prefeitura Municipal de Sales – declaração sobre a instituição, previsão e arrecadação dos impostos de competência do Município.
- 27669/026/11 – Juízo de Direito da Vara Única de Urupês – encaminha cópia do r. despacho proferido em Ação Civil Pública, em tutela antecipada, determinando à Prefeitura que adote sistema imensoal e eficiente de controle de ponto dos servidores, restringindo jornada extra, salvo se presentes as razões de interesse público.

Procedeu-se a notificação regular do Responsável pelos demonstrativos, através do DOE de 20.12.12 (consta à fl. 04 a notificação pessoal feita ao Sr. Genivaldo de Brito Chaves, para que acompanhasse os atos de tramitação processual por meio do DOE); e, em seguida, juntada procuraçāo outorgada em favor do Dr. Jouvency Ribeiro – OAB/SP 144.541, foi solicitada e deferida prorrogação de prazo para apresentação de esclarecimentos – DOE 30.01.13; no entanto, mais nada foi acrescido (fls. 48/57).

A Assessoria Técnica, através de sua i. Chefia, entendeu que houve utilização dos recursos do FUNDEB, con quanto tenha ocorrido exclusão por parte da inspeção, do valor de R\$ 1.146,00 (utilização para aquisição de gêneros de alimentação).

Sobre o tema, a i. Chefia de ATJ pediu relevação da falha, considerando o ínfimo valor faltante, o fato de ter sido ultrapassado o mínimo de 95% dos recursos do Fundo, da aplicação no ensino geral e, o entendimento desta Corte nos autos do TC-1464/026/11¹.

¹ **TC-1464/026/11 – Prefeitura Municipal de Zacarias – contas de 2011 – Relator Conselheiro Robson Marinho.**

“De acordo com a fiscalização e assessoria técnica especializada de ATJ, foram utilizados no período em exame 99,96% dos recursos deste Fundo, restando, portanto, uma diferença de 0,04%.

Entretanto, acolho o entendimento de Chefia de ATJ e do Ministério Público de Contas de que tal desacerto deva ser afastado, diante do módico valor envolvido (R\$264,74), que se encontra devidamente depositado em conta específica, e pelo fato de a aplicação no ensino geral estar bem acima do mínimo constitucional”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Quanto aos demais apontamentos, entendeu que podem ser relevados, uma vez que os resultados da execução orçamentária, financeira, econômico e patrimonial se mostraram positivos.

E, nessa ordem, propondo ainda, que as máculas eventualmente não liquidadas, a exemplo do Expediente TC-27669/026/11, sigam em autos específicos, manifestou-se favorável aos demonstrativos (fls. 55/59).

O d. MPC, ao contrário, anotou que embora a instrução revele ter a Prefeitura observado diversos preceitos relacionados à saúde, ensino (inclusive verbas do FUNDEB), resultado orçamentário, precatórios, pessoa e transferências à Câmara, posicionou-se no sentido de que o descumprimento de vários itens relacionados à execução orçamentária, tais como falta do Plano Municipal de Saneamento Básico, ausência de política pública voltada à acessibilidade aos prédios públicos, Lei Orçamentária com autorização para abertura de crédito adicional acima dos limites inflacionários, abertura de crédito adicional acima do limite legal, aumento da dívida consolidada em 41,68%, prescrição de dívida ativa, movimentação de verbas de *royalties* – ainda que, de forma isolada, não levassem à desaprovação das contas, mas “*o conjunto da obra*” exige a emissão de parecer desfavorável.

Entendeu o d. MPC que foram denunciadas graves falhas no sistema de controle interno, em nítida violação ao art. 74, II, da CF/88, gerando considerável risco de dano ao erário e de lesão ao dever de boa gestão.

Enfim, o d. MPC opinou pela emissão de parecer desfavorável em relação às contas de Governo, em virtude das deficiências de planejamento e execução orçamentária, sem prejuízo de recomendações e da abertura de autos apartados para se apurar os aspectos mais relevantes das contas de Gestão (fls. 60/66).

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 04/06/2013 – ITEM 079

Processo: TC-1026/026/11

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE SALES

Responsável: Genivaldo de Brito Chaves – Prefeito Municipal à época

Período: 01.01 a 31.12.11

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2011

Procurador: Jouvency Ribeiro – OAB/SP 144.541

(Expedientes que acompanham: TC-1026/126/11, TC-27669/026/11 e TC-536/008/12)

- Aplicação total no ensino:	26,41%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	60,44%
- Total de despesas com Fundeb:	99,81%
- Despesas com saúde:	22,73%
- Gastos com pessoal:	38,34%
- Superávit da execução orçamentária:	5,10% – R\$ 781.865,75
- Transferência financeira para a Câmara:	3,95% - (limite 7,00%)
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	em ordem

I – Verifica-se que a administração financeira de SALES, durante o exercício de 2011, deu atendimento em parte dos principais aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E.Corte.

A Municipalidade superou o limite mínimo de aplicação dos recursos da arrecadação e transferência de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino geral.

As receitas do FUNDEB empregadas na valorização do magistério atenderam ao mínimo constitucional estabelecido.

Ainda quanto às áreas constitucionalmente protegidas, observa-se que foi superada a meta de aplicação de recursos na saúde.

Sobre a execução orçamentária, observa-se um superávit de 5,10%, ampliando o saldo financeiro que vinha do exercício anterior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



As transferências financeiras ao Legislativo situaram-se dentro da limitação imposta pela Constituição Federal/88.

A remuneração dos agentes políticos se deu de forma regular.

E, no mesmo sentido, o recolhimento das contribuições sociais.

O índice de gastos com pessoal comportou-se dentro do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Soma-se a esse conjunto o registro da inspeção quanto à suficiência do valor depositado a título de pagamento de precatórios, atendendo à exigência de pagamentos do período.

II – A despeito dessas considerações, há um grupo de apontamentos, que merece maior atenção por parte do Executivo – a despeito que sequer o Responsável pelas contas apresentou suas justificativas, impossibilitando o conhecimento sobre a sua efetiva correção.

Aqui situam-se a necessidade da edição do Plano Municipal de Saneamento Básico, assim como das providências visando a acessibilidade nos prédios públicos.

Quanto ao aumento da dívida de longo prazo, como dito, não há esclarecimentos a respeito de sua motivação, impondo recomendações para que a Municipalidade proceda superávits primários suficientes à sua redução.

O quadro elaborado pela inspeção revelou que, em relação ao exercício anterior, houve um crescimento de 86,43% na recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa; contudo, o valor nominal recebido (R\$ 340.819,14) está muito aquém do total inscrito (R\$ 3.287.696,43), motivando recomendações para que a Municipalidade adote providências visando o aprimoramento no trabalho dos setores envolvidos, sob pena de provocar o desequilíbrio fiscal e estímulo à inadimplência.

O setor de dívida ativa, assim como em determinadas despesas, indicou a falta de conformidade nas informações prestadas ao Sistema AUDESP, o que deverá ser prontamente corrigido, a fim de que os registros e peças contábeis tenham confiabilidade e não prejudiquem o exame do controle externo.

Quanto aos *royalties*, assim como nas receitas vinculadas em geral, a Municipalidade deverá proceder sua contabilização e controle financeiro apartado, de modo que seja transparente a aplicação dos recursos em sua finalidade específica.

A respeito do almoxarifado, a experiência tem demonstrado que a falta de controle específico de tráfego e consumo de combustíveis dá ampla margem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



para perda e desvio, razão pela qual a Municipalidade deverá estabelecer rígido domínio sobre o setor

A recomendação pode ser estendida ao setor de controle de patrimônio, haja vista a falta de levantamento de bens e ausência de termos de responsabilidade e guarda.

O exame das licitações decorrentes demonstrou a necessidade de maior apego à legislação convergente, inclusive quanto à rígida ordem de pagamentos.

Nesse sentido, não é aceitável que a Origem proceda a contratação de empresa especializada para execução de processo seletivo para preenchimento de funções públicas (R\$ 10.000,00), quando é sabido que a atividade é desenvolvida por outras tantas firmas, de tal modo que é perfeitamente ajustável ao certame entre as interessadas.

Desse modo, a par das correções que deverão ser realizadas – a fim de possibilitar a ocorrência de desvios, a Origem deverá proceder a implantação imediata de um sistema de controle interno eficaz, a exemplo das orientações gerais traçadas por esta E.Corte através do Comunicado SDG nº 32/12².

E, agora, no que diz respeito à qualidade dos gastos, com foco em setor protegido constitucionalmente, vê-se do Sistema SIAPNET (www.siapnet.tce.sp.gov.br), alimentado pela própria Origem, indicação de que o seu número de habitantes alcançou 5.451 (sendo a população rural de 545), enquanto os indivíduos na faixa etária entre 0 e 14 anos – ou seja, aqueles em idade escolar junto ao ensino infantil e fundamental, chegavam a 1.117 indivíduos³.

² **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 atentará, dentre outros aspectos, para as funções constitucionais e legais atribuídas ao controle interno:

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

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

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

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

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

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

7- Atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores

de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados.

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

³ **SIAPNET**

9 Dados Demográficos

População Urbana:	4.906
Fonte: IBGE	
Data Base: 31/12/2010	
População Rural:	545
Fonte: IBGE	
Data Base: 31/12/2010	
Total:	5.451

População de 0 a 14 anos: 1.117

Fonte: IBGE

Data Base: 31/12/2010



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Ocorre que o mesmo arquivo eletrônico indica que o Município mantém apenas 666 alunos em sua rede – nos níveis infantil e fundamental, com indicação de que a rede Estadual mantinha outros 381 estudantes, perfazendo um total de 1047⁴.

Assim, diante da falta de maiores informações, há sugestão a respeito de eventual falta de oferta regular de vagas na rede municipal⁵, o que deverá ser avaliado pela Origem e por próximas inspeções, inclusive, no tocante à população da área rural.

Ainda sobre os setores constitucionalmente protegidos, a inspeção fez anotar a utilização de recursos da conta tesouro (R\$ 34.447,78) e do FUNDEB (R\$ 1.146,00) no empenho de gêneros alimentícios, em situação que indica a falta de observância às regras próprias que envolvem a gestão desses valores.

III – Há um grupo de situações que deve ser melhor avaliado, especialmente quanto à sua execução orçamentária.

Refiro-me ao Expediente TC-27669/026/11, porque trata de matéria que denota a falta de efetivo controle interno por parte da Administração, especialmente no que tange ao controle de ponto dos servidores e pagamento de horas extras.

No caso, o tema é afeto ao controle externo desta Corte, em exame permanente nos roteiros de fiscalização sobre as contas, motivo pelos quais o Expediente deverá retornar à UR/8, para acompanhamento nas próximas inspeções.

A respeito da contratação de Cooperativa Médica para execução de atividades-fim, o ajuste e sua execução deverão ser objeto da abertura de termo contratual.

⁴ [SIAPNET](#)

14.2 Quantidade de Matrículas Escolares sob Responsabilidade

	Educação Infantil						Curso Supletivo	
	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Educação Especial	1º Grau	2º Grau
Municipal	99	151	416	0	0	0	0	0
Estadual	0	0	381	251	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

⁵ [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.



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

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

A distribuição dos recursos públicos, através da LOA, antes foi planejada pelo próprio Executivo, contudo, sob aprovação do Legislativo e da própria sociedade, na medida da realização das audiências públicas para sua discussão.

Portanto, a execução do orçamento – fase de aplicação dos recursos públicos que também está sujeita ao controle externo e social, deve ocorrer de forma harmônica àquele planejamento inicial.

Nessa esteira, à exceção dos princípios e regras constitucionais pertinentes, pode-se dizer que as normas de caráter orçamentário se mostram as mais importantes à Administração Pública, tendo em vista que deverão nortear a obtenção e destinação dos recursos arrecadados em cada exercício.

No caso concreto, há de se observar que a receita realizada (R\$ 15.319.898,10) ficou 15,41% (R\$ 2.045.709,21) acima daquela inicialmente prevista (R\$ 13.274.188,89).

Aqui não se pode perder de vista que a receita subestimada dá folga, também, à fixação subestimada da despesa, gerando a abertura de créditos adicionais sem maior acompanhamento, além de dificuldades quanto ao controle e cumprimento das metas constitucionais de aplicação no ensino e na saúde.

Não bastasse a falta de precisão na formulação da peça orçamentária, de antemão foi autorizada a abertura de créditos adicionais até o limite de 18% (dezoito por cento) das despesas fixadas inicialmente – índice bastante elevado, capaz de abalar a harmonia antes estabelecida no planejamento orçamentário geral (LOA, LDO e PPA).

Mais ainda, a abertura dos créditos adicionais no exercício representou 41,63% do orçamento inicial, conquanto não foi apresentada autorização legislativa específica para essa margem de suplementação.

Em complemento, expressa-se o prejuízo à análise dos resultados operacionais, porque, certamente, perdeu-se a primeira ligação com os indicadores fixados para o seu cotejo, os quais deveriam ter sido previamente disponibilizados junto à LDO⁶.

⁶ LC 101/00
Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e:
I - disporá também sobre:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Sendo assim, é possível dizer que o Orçamento aprovado na Câmara não refletiu a potencialidade da receita arrecadada; além disso, foi bastante alterado, descaracterizando o programa inicial estabelecido para os investimentos e despesas correntes do período.

E, de modo mais acentuado à rejeição dos demonstrativos, a alteração orçamentária foi realizada à margem do princípio da legalidade, considerando os apontamentos da inspeção e a falta de apresentação de justificativas por parte da Origem.

Portanto, independentemente da decisão sobre as presentes contas, é preciso recomendar-se à Municipalidade que essas deficiências na formulação das peças orçamentárias deverão ser corrigidas – de modo que a sua execução não descharacterize o programa inicial, razão pela qual os setores envolvidos devem apegar-se aos indicativos de natureza econômica e às tendências de crescimento da receita tributária, bem como nas diretrizes traçadas nas políticas públicas estabelecidas, estas tendentes ao atendimento aos setores mais vulneráveis, tudo com o intuito de melhor formularem a LDO e a LOA.

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

Soma-se à falta de adequado planejamento – na contramão da Lei Fiscal e, especialmente a ausência de autorização legislativa para suplementação do orçamento e fato de que a Origem não procedeu adequadamente os investimentos dos recursos do FUNDEB.

No caso, embora o valor faltante à sua totalidade pudesse ser considerado de pequena monta (R\$ 1.146,00), vê-se que a glosa recaiu sobre empenho

(...)

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



de despesas com alimentação, prática contrária às intenções do FUNDEB, já discutida e pacificada nesta E.Corte (Deliberação TCA-35186/026/08)⁸

Nesse sentido, considerando a falta de apresentação de justificativas e/ou o efetivo compromisso da Administração em corrigir as situações destacadas pela inspeção, considero que o juízo sobre as contas está fundamentado sobre existência de vícios que são suficientes à sua rejeição.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **SALES**, exercício de 2011, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal, com **recomendações** para que proceda estudos visando o aprimoramento na elaboração e execução dos planos orçamentários; providencie a edição dos Planos de Saneamento Básico e providencie a acessibilidade em prédios públicos; estabeleça superávits primários visando a redução da dívida de longo prazo; proceda a cobrança de sua dívida ativa; elimine as inconsistências contábeis e nos registros em geral; mantenha controle distinto na gestão dos recursos dos *royalties*; adote controle de tráfego e consumo de combustíveis; atualize o controle sobre os bens permanentes; cumpra a legislação que envolve licitações e contratos; implante um efetivo sistema de controle interno; mantenha controle visando averiguar a necessidade de eventual aumento da oferta de vagas nas escolas municipais; cumpra a legislação periférica a respeito da gestão dos recursos vinculados à educação; e, atenda as recomendações e Instruções desta E.Corte.

Determino a abertura de **autos próprios/termos contratuais**, para análise do ajuste e execução dos serviços da Cooperativa Médica.

⁸ **DELIBERAÇÃO - TCA-35186/026/08 - Dispõe sobre o cumprimento da Lei de Diretrizes e Bases no tocante à inclusão de gastos nos mínimos obrigatórios do Ensino.**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, considerando que, nos autos do processo TC-3015/026/05, sob relatoria do Excelentíssimo Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, em sessão do E. Tribunal Pleno realizada no dia 08 de outubro de 2008, discutiu-se a necessidade de orientação definitiva acerca da inclusão de gastos com alimentação infantil e uniformes escolares nos mínimos obrigatórios do Ensino; Considerando que, em alguns pouquíssimos casos isolados e diante das circunstâncias específicas dos correspondentes processos, admitiu-se pequenas importâncias a esse título para o completamento do mínimo obrigatório do Ensino; Considerando, ainda, que o Tribunal de Contas, com vistas a preservar a segurança jurídica, à unanimidade, reafirmou seu pacífico entendimento de não admitir a inclusão desses gastos;

RESOLVE EDITAR DELIBERAÇÃO, do seguinte teor:

1 – **Fica declarado e tenham as Prefeituras Municipais ciência de que não há possibilidade legal da inclusão de despesas com alimentação infantil e com uniformes escolares nos mínimos obrigatórios do Ensino, cumprindo-lhes observar os artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).**

2 – **Publique-se.**

São Paulo, 13 de outubro de 2008.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO Presidente

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA Relato

Publicado no DOE de 15/10/2008 página 47

Publicado no DOE de 23/10/2008 página 61

Publicado no DOE de 30/10/2008 página 63



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Encaminhe-se o Expediente TC-27669/026/11 à UR/8, a fim de subsidiar o exame das próximas contas.

Arquive-se o Expediente TC-536/008/12, considerando a natureza de sua matéria.

Finalmente, determino à fiscalização da E.Corte que certifique-se das correções das situações recomendadas, notadamente no controle e oferta regular de vagas no ensino infantil e fundamental.