



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



**PRIMEIRA CÂMARA**

**SESSÃO DE 21.10.14**

**ITEM Nº 075**

TC-001709/026/12

**Prefeitura Municipal:** Guarulhos.

**Exercício:** 2012.

**Prefeito(s):** Sebastião Alves de Almeida.

**Advogado(s):** Edma dos Santos Silva e outros.

**Acompanha(m):** TC-001709/026/12 e Expediente(s): TC-003715/026/12, TC-005197/026/12, TC-018972/026, TC-021567/026/12, TC-025619/026/12, TC-030118/026/13 e TC-030256/026/13.

**Procurador(es) de Contas:** Élidea Graziane Pinto.

**Fiscalizada por:** GDF-8 - DSF-I.

**Fiscalização atual:** GDF-8 - DSF-I.

- Aplicação total no ensino:	20,31% (mínimo 25%) – cálculo ATJ
- Investimento no magistério:	69,55% (mínimo 60%) – cálculo ATJ
- Total de despesas com Fundeb:	94,45% no período / 94,57% no prazo diferido - cálculo ATJ
- Despesas com saúde:	27,24% (mínimo 15%)
- Transferências à Câmara:	4,31% (máximo 4,5%)
- Gastos com pessoal:	47,77% (limite 54%)
- Remuneração dos agentes políticos:	Apartado
- Encargos sociais:	Falta de empenho e/ou cancelamento no valor de R\$ 128.646.308,99; além de pagamento de R\$ 2.443.176,71 decorrente de ônus pelo atraso no recolhimento do FGTS.
- Precatórios:	em ordem
- Déficit da execução orçamentária:	0,22% - R\$ 5.291.457,20
- Déficit financeiro	R\$ 126.287.536,48
- Cumprimento do art. 42 da LRF:	não houve aumento de indisponibilidade
- Gastos com pessoal últimos 180 dias:	relevado por ATJ
- Despesas com publicidade:	regulares

Em exame as contas anuais do exercício de 2012 da Prefeitura Municipal de GUARULHOS cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da 8ª Diretoria de Fiscalização – 8 DF.

No relatório de fls. 46/194, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

**ITEM A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

- Não editado Plano de Mobilidade Urbana, descumprindo o artigo 24, § 3º, da Lei nº 12.587/12;

**ITEM A.3 - DO CONTROLE INTERNO**

- O responsável pelo Controle Interno não é ocupante de cargo efetivo na Administração Municipal;

**ITEM A.4 - SELETIVIDADE – INDICADORES DE PROGRAMAS E AÇÕES DE GOVERNO**

- Planejamento bastante desconexo nas suas estimativas versus realizações, levando ao desequilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, devendo ser aprimorado para melhor adequar as estimativas dos quantitativos físicos e respectivas dotações orçamentárias;



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



**ITEM B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

- Déficit de arrecadação de R\$ 239.359.672,38 (-8,97%), decorrente exclusivamente de superestimativa de receitas de capital, descumprindo o artigo 30 da LF 4.320/64. Houve 5 (cinco) alertas durante o exercício;
- Abertura de créditos adicionais de R\$ 41.410.247,83 suportada por superávit financeiro que não se verificou no exercício anterior, descumprindo o artigo 43, parágrafo 1º, inciso I, da LF 4320/64;
- Transferências, Remanejamentos e Transposições alcançando 29,47% da despesa orçamentária autorizada, superando o percentual de 20% considerado aceitável por este E.Tribunal;
- Déficits orçamentários nos 3 primeiros anos de gestão contrariando o fundamento basilar da LRF – arts. 8º e 9º, tendo como consequência prejuízo da programação financeira e o instituto da limitação de empenho;
- Ajuste diminutivo de R\$ 128.646.308,99 no resultado da execução orçamentária, referente encargos sociais não empenhados, ferindo o princípio da evidenciação contábil, passando de um superávit de R\$123.354.851,79 (5,01%) para déficit de R\$ 5.291.457,20;
- Descumprimento ao regime de competência previsto no Inc. II, Art. 35 da LF 4320/64, artigo 50, inciso II da LRF e Decreto Federal nº 93.872/86 ao se empenhar, no primeiro exercício de vigência, obrigação contratual de alcance plurianual, em vez de somente empenhar a parcela executada no exercício;
- Repasses financeiros empenhados ao “FPG” utilizados para pagamento de gastos de pessoal e custeio, sem documento fiscal, embora autorizado por lei municipal, caracterizando smj dependência da Proguaru perante a Prefeitura, contrariando o art. 2º da LC 101/00; ISSQN não levado em conta pela Proguaru sobre os recursos a ela repassados através do “FPG” pela Prefeitura Municipal;
- Ausência de procedimento licitatório, adotando-se a modalidade Dispensa de Licitação para os serviços contratados e “Outros não Aplicável” para os repasses ao “FPG”, em prejuízo da competitividade e economicidade do gasto público;
- Descumprimento ao parágrafo único, art. 4º da Lei Municipal 2.305/79 que vedava a aplicação dos recursos do “FPG” em gastos de pessoal e encargos;

**ITEM B.1.2 - RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL**

- Diferença de R\$66.739.326,44 entre o Ativo Financeiro do Balanço Patrimonial da origem e do Audep, devido à diferente critério de apropriação dos Depósitos Judiciais no Resultado Financeiro;
- Resultado econômico deficitário de R\$12.105.694,80, o qual, caso fossem empenhadas as despesas de encargos sociais omitidas, seria aumentado para um déficit de R\$140.752.003,79 com a consequente redução do Resultado Patrimonial para R\$1.149.718.260,90;
- Caso fossem empenhados os encargos sociais, haveria aumento expressivo do passivo financeiro com a consequente transformação do resultado financeiro positivo em resultado altamente deficitário;

**ITEM B.1.3 - DÍVIDA DE CURTO PRAZO**

- Falta de liquidez face aos compromissos de curto prazo, caso fossem empenhados os encargos sociais omitidos;
- Não previsão já no planejamento de superávit financeiro para cobrir restos a pagar; Diferença significativa de R\$ 404.319.705,82 entre os dados enviados ao Audep e os da origem, no tocante às despesas orçamentárias empenhadas e pagas, refletindo na situação orçamentária, patrimonial e nas contas de controle;
- Inconsistência nos dados enviados ao Audep, resultando na falta de fidedignidade combatida através do Comunicado SDG nº 34/2009;
- Descumprimento aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64), bem como ausência da fidedignidade combatida através do Comunicado SDG nº 34/2009, evidenciando, ainda, falta de conferência por parte dos responsáveis pelos dados enviados ao Tribunal de Contas através do arquivo “xml” processados pela empresa contábil contratada;

**ITEM B.1.4 - DÍVIDA DE LONGO PRAZO**

- Elevação da Dívida de Longo Prazo em 21,84%;



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



**ITEM B.1.5 - FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS**

- Diferença de R\$11.790.120,36 a menor de FPM não arrecadado no exercício, devido a bloqueio de transferências federais pela STN no 2º semestre/2012, em razão de atrasos nos recolhimentos de encargos sociais (INSS, FGTS e PASEP);

**ITEM B.1.6 - DÍVIDA ATIVA**

- Baixo nível de cobrança extrajudicial com o objetivo de alavancar os resultados de recuperação da dívida ativa;
- A Prefeitura Municipal de Guarulhos é detentora de 99,4258% das ações da PROGUARU, deve a Prefeitura justificar as seguintes ações:  
Porque foram executados judicialmente débitos tributários dessa empresa, em montante de R\$35.758.490,20;
- Realizado um acordo que acabou reduzindo a referida dívida em R\$20.665.424,95;  
Pagamento, pela PROGUARU, além do saldo da dívida, dos honorários advocatícios equivalentes a R\$ 3.575.468,73;
- Por meio da Apelação n. 9226689-66.2008.8.26.0000, a 5ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, apesar de não haver o trânsito em julgado, desconstituiu parcialmente a decisão do Tribunal de Contas Bandeirante ao julgar regular o pagamento aos vereadores, das verbas indenizatórias enumeradas nas Resoluções da Câmara de Guarulhos de n. 385/07, n. 364/03, n. 361/02 e n. 358/01, à exceção das despesas relativas a aluguel de imóvel e pagamento dos respectivos encargos imobiliários;
- Falta de uniformidade no tratamento contábil dos valores referentes à dívida ativa não tributária, ocasionando saldo negativo na contabilidade;

**ITEM B.2 - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

- Falha no fluxo de recebimento e ciência das notificações de alertas, possibilitando que uma das áreas responsáveis pelo atendimento não tome conhecimento do assunto, em prejuízo da tomada de medidas saneadoras das impropriedades apontadas no decorrer do exercício;

**ITEM B.2.1 - ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LRF**

- Descumprimento ao limite de endividamento de 120% da RCL estabelecido nos arts. 3º e 4º da Resolução nº 40 do Senado Federal;
- Divergências significativas nos critérios de apropriação das disponibilidades e haveres financeiros no cálculo da Dívida Consolidada Líquida do Município, carecendo de acertos nos arquivos de transmissão "xml" ao Sistema Audesp pela origem;
- Elevado saldo de recursos provenientes da alienação de ativos, não aplicados em despesa de capital;
- Necessidade de conciliação, pela origem, do saldo contábil em relação ao saldo transmitido ao Audesp;

**ITEM B.2.2 - DESPESA DE PESSOAL**

- Publicação de LRF com dados divergente do contabilizado em relação às despesas de pessoal do exercício sob análise;
- Encargos sociais não empenhados no segundo semestre/2012, no montante de R\$128.646.308,99, causando distorções na apuração das despesas de pessoal, com as seguintes repercussões e infringências a ditames legais:
  - Omissão de passivo, constituindo-se em falha grave, por não atender aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64);  
Prejuízo da fidedignidade das peças contábeis, descumprindo-se o Comunicado SDG nº 34/2009;
  - Descumprimento ao princípio da competência de exercícios, ferindo o disposto no artigo 35, II, da Lei Federal nº. 4.320/64 e artigo 50, inciso II da LRF;
  - Descumprimento ao Art. 58 da citada lei, onde estabelece que o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição;
  - Distorções no cômputo das despesas vinculadas aos mínimos constitucionais da educação e da saúde;



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



- Maximização artificial do resultado superavitário do exercício ferindo o equilíbrio das contas públicas, propósito fundamental da LC 101/00. Por conseguinte, também causará distorção do resultado dos próximos exercícios durante a vigência do parcelamento;
- Distorção quanto ao cumprimento do Artº. 42/LRF, através do qual, impede a Constituição em se gerar despesa sem disponibilidade orçamentária;
- Distorção quanto ao cumprimento do Artº. 21, Parágrafo Único da LRF, pelo qual não pode haver acréscimo destas despesas nos meses de julho a dezembro em relação ao percentual apurado em junho, no ano do final do mandato;
- Outras diferenças nas despesas de pessoal oriundas de inconsistências nos critérios de classificação e apropriação das sobreditas despesas nas transmissões ao Audeps;

**ITEM B.3.1 - ENSINO**

- O Município aplicou 17,85%, não cumprindo o artigo 212 da Constituição (no mínimo 25% na educação básica), mesmo tendo sido alertado por 3 (três) vezes;
- Restos a pagar da educação não quitados até 31/01/13 sendo recursos próprios de R\$ 106.467.148,40 e Fundeb 40% de R\$16.790.542,48;
- Restos a pagar cancelados sendo recursos próprios de R\$3.797.986,36 e Fundeb 40% de R\$ 2.067.990,11;
- Restos a pagar não quitados até 31/03/2013 sendo recursos próprios de R\$63.446.135,01 e Fundeb de R\$ 16.552.918,12;
- Restos a pagar não quitados até a data da fiscalização – 31/julho/2013 sendo recursos próprios de R\$35.769.242,62 e Fundeb de 16.374.557,55;
- Aplicação de 84,04% do Fundeb, descumprindo-se o § 2º do artigo 21 da LF nº 11.494/07;
- Despesas não amparadas pelo art. 70 da LDB no montante de R\$23.086.963,49 exclusivamente com recursos próprios;
- Considerado indevidamente pela origem no Fundeb gastos sob a Função/Subfunção 12122-Administração Geral no valor de R\$29.425.930,73 devendo ser restituído à conta bancária do Fundo, sendo assunto reincidente ao exercício anterior;
- Empenhamo de 100% (cem por cento) do valor dos contratos no exercício de sua emissão, inclusive aqueles com vigência superior ao término do período, em flagrante descumprimento ao princípio da competência de exercícios, estabelecido no Inciso II, Artigo 35 da Lei Federal nº 4.320/64 e artigo 50, inciso II da LRF;
- Atraso nos repasses decendiais à conta vinculada do Fundeb em 2012 da ordem de R\$92.832.338,78 (40,45% do valor que deveria ter sido depositado),descumprindo o disposto nos § 5º e 6º, art. 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, com forte repercussão nos restos a pagar do ensino;
- Deficiência no planejamento da área da educação, incorrendo em alta concentração dos gastos de recursos na aplicação da MDE nos últimos meses de cada ano, notadamente em dezembro, podendo levar a gastos desnecessários e/ou aquisições apressadas a preços exorbitantes, em prejuízo do erário, no intuito de se atingir os mínimos constitucionais aplicáveis;
- Contrato nº 13404/2011-SE – FERSIM do Brasil Ltda-ME - praticado aumento de 45,09% ao ajuste inicial, descumprindo-se o artigo 65, § 1º da Lei nº 8666/93 que restringe acréscimos e supressões a no máximo 25% do valor inicial atualizado do contrato, acarretando acréscimo irregular da ordem de R\$ 597.927,12;

**ITEM B.3.1.2 - DISPONIBILIDADE DE CAIXA DA EDUCAÇÃO - SALDO EM 31.12.2012**

- Saldo não aplicado até a presente data e não conciliado do extinto FUNDEF da ordem de R\$5.772.086,22 no Audeps, descumprindo-se o Comunicado SDG 18/2007;

**ITEM B.3.2 - SAÚDE**

- Insuficiência financeira frente aos restos a pagar da saúde em 31/12/2012;

**ITEM B.3.3.1 - MULTAS DE TRÂNSITO**

- Aplicação indevida de R\$8.007.733,10 dos recursos pertinentes às multas de trânsito, descumprindo o parágrafo único do artigo 8º da LC 101/2000 e o art. 2º da Res. nº 191 do Contran c.c. art. 320 da LF nº 2.503/97;
- Outros valores não referentes a multas de trânsito no total de R\$5.211.331,30 pendentes nas



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



conciliações bancárias da origem que, apesar de ainda não terem sido contabilizados, foram pagos com recursos dessas multas, também descumprindo-se os mesmos ditames legais acima citados;  
- Ausência de fidedignidade nos dados enviados ao Audeps;

**ITEM B.3.3.2 - CIDE**

- Recursos da CIDE transferidos para outras contas e devolvidos posteriormente sem a devida correção e juros, provocando desvio de finalidade na justa medida da correção e juros não devolvidos;

**ITEM B.3.3.3 - ROYALTIES**

- Aplicação indevida de R\$1.229.136,09 dos recursos correspondentes aos Royalties em descumprimento ao art. 8º da LF nº 7.990/89 e art. 24 do Decreto Federal nº 1/91;  
- Recursos dos Royalties transferidos para outras contas e devolvidos posteriormente sem a devida correção e juros, provocando desvio de finalidade na justa medida da correção e juros não devolvidos;

Inexistência de código de aplicação variável específico para registro dos royalties transmitidos ao Audeps, necessitando sua criação para maior transparência;

**ITEM B.5.1 - ENCARGOS**

- Não empenhamento de encargos sociais – INSS, FGTS e PASEP relativos ao 2º semestre/2012, no valor de R\$ 128.646.308,99 ferindo diversos fundamentos contidos na LC 101/2000, LF 4.320/64 e princípios contábeis, cujos reflexos foram devidamente apurados e comentados nos itens próprios deste relatório;  
- Recolhimento extemporâneo de FGTS das competências setembro a dezembro/2012 e do 13º salário/2012 efetuado em parcela única em fevereiro/2013, com elevada incidência de encargos – R\$2.443.176,71, descumprindo-se o princípio da economicidade previsto no art. 70 da CF;

**ITEM B.5.2 - SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS**

- Pagamento a maior nos subsídios dos agentes políticos da ordem de R\$41.619,60 anual;  
- Pagamento indevido a título de honorários de sucumbência ao Secretário de Assuntos Jurídicos e ao Secretário Adjunto de Assuntos Jurídicos, no valor bruto de R\$137.499,52, contrariando o disposto no artigo 37, incisos X e XI da Constituição;

**ITEM B.5.3 - DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE**

- Empenhos transmitidos sem a identificação do credor (CNPJ/CPF), constituindo-se em falha grave, pois caracteriza descumprimento ao princípio da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e ao Comunicado SDG nº 34/2009, em prejuízo da fidedignidade dos dados enviados ao Tribunal;

**ITEM B.6.1 - TESOURARIA**

- Pendências bancárias que se arrastam desde 2004, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012, no montante de R\$1.637.464,76;  
- Divergências de critério entre a apuração do saldo da conciliação e o saldo da Tesouraria relativas a vários Fundos (TRANSPORTE E TRÂNSITO, MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO-MDE, FUNDEB, ETC.), no montante de R\$43.201.411,85;  
- Substancial quantidade de documentação representativa de cauções para licitações e outras, há muito vencidas, ocupando vários armários de arquivo na Tesouraria, gerando custos administrativos desnecessários, podendo ser eliminadas, mediante as devidas cautelas (publicação e/ou chamamento dos depositários para sua retirada e posterior emissão de Termo Circunstanciado de Destruição), vez que não são mais geradoras de direitos;  
- Transmissão ao Audeps de contas bancárias com saldo zero no exercício anterior que não possuem movimentações no exercício corrente e, ainda, que não possuem pendências conciliatórias, devendo ser analisadas pela origem com vistas à sua eliminação;



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



**ITEM B.6.3 – BENS PATRIMONIAIS**

- Falta de identificação física (“chapinhas”) de expressiva quantidade de bens móveis;
- Não integração entre os Sistemas de Patrimônio e Contábil, gerando custos “evitáveis” de controle e dificuldades quanto à implementação da depreciação decorrentes das novas Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público;
- Existência de 06 (seis) tanques de combustíveis sem Laudo de Vistoria do Corpo de Bombeiros atestando o regular funcionamento;
- Elevada quantidade de multas de trânsito a serem ressarcidas ao erário municipal pelos condutores responsáveis;

**ITEM B.8 - ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS**

- Grande volume de quebras da ordem cronológica;

**ITEM C.1 - FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES**

- Contratação de condutores autônomos por modalidade de licitação não prevista na Lei 8.666/93;

**ITEM C.2.1 - CONTRATOS FIRMADOS NO EXERCÍCIO REMETIDOS AO TRIBUNAL**

- Um contrato não foi encaminhado tempestivamente a esta Corte de Contas, sendo encaminhado posteriormente, em inobservância ao disposto no art. 7º das Instruções nº 02, de 2008;

**ITEM C.2.3 - EXECUÇÃO CONTRATUAL**

- Contrato nº 1204/2012-SE – execução em desacordo com o memorial descritivo, sem a marcação de raias com azulejos pretos na piscina;
- Contrato nº 1204/2012-SE - Falhas no projeto executivo, pela não previsão de retirada realocação e reinstalação do Aquecedor que foi instalado antes da obra;
- Contrato nº 4503/2012-SE - Placas sem a indicação dos responsáveis técnicos da obra;
- Contrato nº 4503/2012-SO - Paralisação de obra por tempo indeterminado de acordo com a Portaria 01/2012-SG;

**ITEM D.1.1 - LIVROS E REGISTROS**

- Ausência de escrituração digital, o que eliminaria a obrigatoriedade de impressão dos livros Diário e Razão, reduzindo assim os custos e ocupação de espaço físico;
- Impressão desnecessária dos livros Razão da Receita, Bancos e Boletim Analítico Rec/Desp, eis que inexiste norma que assim obrigue, podendo mantê-los em meio magnético para consultas;

**ITEM D.2 - FIDELIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP**

**Item B.1.3 - DÍVIDA DE CURTO PRAZO**

- Diferença expressiva de R\$404.319.705,82 entre as despesas orçamentárias empenhadas e pagas no exercício informadas ao Sistema Audeps e a do Balanço Financeiro da origem;

**Item B.2.2 - DESPESA DE PESSOAL**

- Encargos sociais não empenhados no montante de R\$128.646.308,99; e diferença de critérios entre a Prefeitura e as autarquias para geração e transmissão do arquivo “xml” ao Sistema Audeps impactando na adequação da apuração dos gastos de pessoal da Municipalidade;

**Item B.3.1.2 - DISPONIBILIDADE DE CAIXA DA EDUCAÇÃO - SALDO EM 31.12.2012**

- Saldo divergente entre a origem e o Audeps relativo ao antigo FUNDEF, descumprindo o Comunicado SDG 18/2007;

**Item B.3.3.1 - MULTAS DE TRÂNSITO**

- Foram constatadas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP;



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



**Item B.3.3.1 – MULTAS DE TRÂNSITO**

- Transmissão ao AUDESP de 8 (oito) registros de despesas com valor pago negativo;

**ITEM D.3.1 - QUADRO DE PESSOAL**

- A despeito da ADIN nº 2.135/DF referindo-se á constitucionalidade da EC 19/98, a Prefeitura de Guarulhos não adotou regime jurídico único o que pode acarretar futuras demandas jurídicas;  
- Acompanhamento da Ação Civil Pública nº 00015574520125020317, Processo nº 1557/2012 da 7ª Vara do Trabalho de Guarulhos/SP para a verificação do registro de admissões e exonerações no Sistema SisCaa até o seu deslinde;

**ITEM D.4 - DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES**

- Pagamentos com quebra da ordem cronológica de pagamentos descumprindo, assim, o disposto no artigo 5º, da Lei Federal nº 8.666/93;

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

- Encaminhamento, intempestivo, de processos de licitação, afrontando o art. 7º, “caput” das Instruções 02/2008;  
- Entrega intempestiva de documentos ao Sistema Audeps, sendo objeto de diversas notificações de alertas;  
- Descumprimento de recomendações relacionadas aos dois últimos exercícios apreciados;

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

- Liquidez em 31/12/12, porém lastreada por recursos vinculados advindos das transferências e convênios federais, sendo que o Tesouro Municipal, por si só, apresenta insuficiência financeira da ordem de R\$176.271.654,10;  
- Existência de encargos sociais não empenhados, que caso fossem considerados, levaria ao não atendimento pelo Poder Executivo ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não obstante a Prefeitura Municipal ter sido alertada por 8 (oito) vezes no exercício;

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

- Não atendimento pelo Poder Executivo ao parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não obstante a Prefeitura Municipal tenha sido alertada por 5 (cinco) vezes no exercício; e  
- Contabilização de despesas de pessoal de dezembro/12 em novembro/2012, acarretando antecipação no recolhimento de encargos e impostos e refletindo, também, em fraqueza na condução e execução do planejamento municipal.

Nos termos dos quadros formulados pela fiscalização, o Executivo não cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), indicando investimentos que corresponderam a tão somente 17,85% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

O quadro apresentado identificou que foram realizados investimentos que representaram 84,04% das verbas do FUNDEB; destinando-se 67,72% desse montante na valorização dos profissionais do Magistério.



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



**IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS**

<b>RECEITAS</b>	<b>1.803.342.212,84</b>	
(+/-) Ajustes da Fiscalização		
<b>Total de Receitas de Impostos - T.R.I.</b>	<b>1.803.342.212,84</b>	
<b>FUNDEB - RECEITAS</b>		
Retenções	221.446.213,04	
Transferências recebidas	304.465.037,75	
Receitas de aplicações financeiras	1.373.411,88	
(+/-) Ajustes da Fiscalização	(1.021.632,20)	
<b>Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.</b>	<b>304.816.817,43</b>	
<b>FUNDEB - DESPESAS</b>		
Despesas com Magistério	206.435.522,04	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização (60%)		
<b>Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)</b>	<b>206.435.522,04</b>	<b>67,72%</b>
Demais Despesas	68.578.419,89	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização (40%)	(18.858.532,59)	
<b>Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)</b>	<b>49.719.887,30</b>	<b>16,31%</b>
<b>Total aplicado no FUNDEB</b>	<b>256.155.409,34</b>	<b>84,04%</b>
<b>DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO</b>		
Educação Básica (exceto FUNDEB)	235.192.630,09	
(+ ) FUNDEB retido	221.446.213,04	
(—) Ganhos de aplicações financeiras	1.373.411,88	
(—) FUNDEB retido e não aplicado no retorno		
<b>Aplicação efetuada até 31.12. 2012</b>	<b>455.265.431,25</b>	<b>25,25%</b>
(+ ) FUNDEB: retenção de até 5%: [ ] Aplic. no 1º trim. de 2013		
(—) Restos a Pagar não pagos até 31.01. 2013	106.467.148,40	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios	(26.884.949,85)	
<b>Aplicação final na Educação Básica</b>	<b>321.913.333,00</b>	<b>17,85%</b>
<b>PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO</b>		
<b>Receita Prevista Realizada</b>	<b>1.729.261.200,00</b>	
<b>Despesa Fixada Atualizada</b>	<b>462.145.885,30</b>	
<b>Índice Apurado</b>	<b>26,73%</b>	

Inclusões	Recursos Próprios	FUNDEB 60%	FUNDEB 40%
<b>Total das inclusões</b>	-	-	-
Cancelamento de Restos a Pagar da Educação	3.797.986,36		2.067.990,11
Pessoal em desvio de função (salário/encargos)			
Despesas com Ensino Médio			
Despesas com Ensino Superior			
Despesas não amparadas pelo art. 70 da LDB	23.086.963,49		
Restos a Pagar não quitados até 31.01.13	106.467.148,40		16.790.542,48
Outras			
<b>Total das exclusões</b>	<b>133.352.098,25</b>	-	<b>18.858.532,59</b>
<b>Total dos ajustes [Inclusões (-) Exclusões]</b>	<b>(133.352.098,25)</b>	-	<b>(18.858.532,59)</b>
<b>Informações adicionais</b>			
RP quitados entre 01.02.2013 e a fiscalização	70.697.905,78		415.984,93
Saldo de RP não quitados até a fiscalização	35.769.242,62		16.374.557,55

Os investimentos na saúde, conforme quadro elaborado pela fiscalização, superaram ao mínimo constitucional, alcançando 27,24% do valor da receita e transferências de impostos.





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



SAÚDE	Valores (R\$)
Receitas de impostos	1.803.342.212,84
Ajustes da Fiscalização	
<b>Total das Receitas</b>	<b>1.803.342.212,84</b>

<b>Total das Despesas empenhadas com Recursos Próprios</b>	<b>497.653.123,31</b>	
Ajustes da Fiscalização		
(-) Restos a Pagar Liquidados não pagos até 31.01.2013	(6.461.542,73)	
<b>Valor e percentual aplicado em ações e serviços da Saúde</b>	<b>491.191.580,58</b>	<b>27,24%</b>

Planejamento Atualizado da Saúde	
Receita Prevista Atualizada	1.729.261.200,00
Despesa Fixada Atualizada	545.266.979,99
<b>Índice Apurado</b>	<b>31,53%</b>

O quadro elaborado pela inspeção indica que houve um déficit na arrecadação da receita, em montante de R\$ 208.137.509,01 – equivalente a 7,80%.

De outro lado, considerando que o volume da realização das despesas teria sido inferior ao ingresso efetivo das receitas, o resultado da execução se mostrou, *a princípio*, com superávit de 5,01%, no montante de R\$ 123.354.851,79.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	2.405.374.860,00	2.482.309.051,10	3,20%	100,88%
Receitas de Capital	483.571.923,00	168.557.512,56	-65,14%	6,85%
Deduções da Receita	(220.166.760,00)	(221.446.213,04)	0,58%	-9,12%
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
<b>Subtotal das Receitas</b>	<b>2.668.780.023,00</b>	<b>2.429.420.350,62</b>		
Outros Ajustes		31.222.163,37		
<b>Total das Receitas</b>	<b>2.668.780.023,00</b>	<b>2.460.642.513,99</b>		<b>100,00%</b>
<b>Déficit de arrecadação</b>		<b>208.137.509,01</b>	<b>-7,80%</b>	<b>8,46%</b>
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	2.209.948.530,63	1.994.591.066,58	-9,74%	85,34%
Despesas de Capital	432.684.349,08	179.658.361,79	-58,48%	7,69%
Reserva de Contingência	-	-		
Despesas Intraorçamentárias	-	-		
Repasses de duodécimos à CM	75.645.274,91	72.899.600,00		
(-) Devolução de duodécimos		2.870.574,91		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	108.620.000,00	93.009.208,74		
<b>Subtotal das Despesas</b>	<b>2.826.898.154,62</b>	<b>2.337.287.662,20</b>		
Outros Ajustes		-		
<b>Total das Despesas</b>	<b>2.826.898.154,62</b>	<b>2.337.287.662,20</b>		<b>100,00%</b>
<b>Economia Orçamentária</b>		<b>489.610.492,42</b>	<b>-17,32%</b>	<b>20,95%</b>
<b>Resultado Ex. Orçamentária:</b>	<b>Superávit</b>	<b>123.354.851,79</b>		<b>5,01%</b>

A inspeção destacou a abertura de créditos adicionais, juntamente com a realização de transferências / remanejamento / transposições perfizeram o montante de R\$ 778.833.303,80 – correspondendo a 29,47% da despesa orçamentária autorizada.

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



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



2011	Déficit de	10,69%
2010	Déficit de	6,07%
2009	Déficit de	2,05%
2008	Superávit de	3,54%

Ocorre que a inspeção detectou a existência de valores pertinentes a encargos sociais, os quais não foram empenhados e/ou anulados, relativos ao 2º semestre/12, no montante de R\$ 128.646.308,99.

E, desse modo, procedendo aos ajustes necessários, fixou quadro da execução orçamentária do período, indicando que houve, na verdade, um déficit da execução orçamentária de R\$ 5.291.457,20, equivalente a 0,22%.

<b>Receitas</b>	<b>Previsão</b>	<b>Realização</b>	<b>AH %</b>	<b>AV %</b>
Receitas Correntes	2.405.374.860,00	2.482.309.051,10	3,20%	100,88%
Receitas de Capital	483.571.923,00	168.557.512,56	-65,14%	6,85%
Deduções da Receita	(220.166.760,00)	(221.446.213,04)	0,58%	-9,12%
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
<b>Subtotal das Receitas</b>	<b>2.668.780.023,00</b>	<b>2.429.420.350,62</b>		
Outros Ajustes		31.222.163,37		
<b>Total das Receitas</b>	<b>2.668.780.023,00</b>	<b>2.460.642.513,99</b>		<b>100,00%</b>
<b>Déficit de arrecadação</b>		<b>208.137.509,01</b>	<b>-7,80%</b>	<b>8,46%</b>
<b>Despesas Empenhadas</b>	<b>Fixação Final</b>	<b>Execução</b>	<b>AH %</b>	<b>AV %</b>
Despesas Correntes	2.209.948.530,63	1.994.591.066,58	-9,74%	80,89%
Despesas de Capital	432.684.349,08	179.658.361,79	-58,48%	7,29%
Reserva de Contingência	-	-		
Despesas Intraorçamentárias	-	-		
Repasse de duodécimos à CM	75.645.274,91	72.899.600,00		
(-) Devolução de duodécimos	-	2.870.574,91		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	108.620.000,00	93.009.208,74		
<b>Subtotal das Despesas</b>	<b>2.826.898.154,62</b>	<b>2.337.287.662,20</b>		
Outros Ajustes		128.646.308,99		
<b>Total das Despesas</b>	<b>2.826.898.154,62</b>	<b>2.465.933.971,19</b>		<b>100,00%</b>
<b>Economia Orçamentária</b>		<b>360.964.183,43</b>	<b>-12,77%</b>	<b>14,64%</b>
<b>Resultado Ex. Orçamentária:</b>	<b>Déficit</b>	<b>(5.291.457,20)</b>		<b>-0,22%</b>

Desse modo, diante do resultado negativo da execução orçamentária, também houve necessidade de ajustes nos quadros pertinentes ao saldo financeiro – na conformidade dos registros do AUDESP, razão pela qual foi elaborado demonstrativo indicando um déficit de R\$ 126.287.536,48.

<b>Resultados</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>%</b>
<b>Financeiro</b>	(190.085.522,30)	(126.287.536,48)	-33,56%
<b>Econômico</b>	(173.160.327,67)	(140.752.003,79)	-18,72%
<b>Patrimonial</b>	1.290.470.264,69	1.149.718.260,90	-10,91%

Houve agravamento da dívida de longo prazo.



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



	2011	2012	AH%
<b>Dívida Mobiliária</b>			
<b>Dívida Contratual</b>	193.004.394,89	491.501.192,79	<b>154,66%</b>
<b>Precatórios</b>	642.201.679,44	583.760.382,76	<b>-9,10%</b>
<b>Parcelamento de Dívidas:</b>	<b>204.581.171,35</b>	<b>195.876.310,75</b>	<b>-4,25%</b>
<b>De Tributos</b>			
<b>De Contribuições Sociais:</b>	<b>196.634.187,47</b>	<b>190.309.689,52</b>	<b>-3,22%</b>
<b>Previdenciárias</b>	196.634.187,47	190.309.689,52	<b>-3,22%</b>
<b>Demais contribuições sociais</b>			
<b>Do FGTS</b>	7.946.983,88	5.566.621,23	<b>-29,95%</b>
<b>Outras Dívidas</b>	25.827.731,62	27.187.816,85	<b>5,27%</b>
<b>Dívida Consolidada</b>	<b>1.065.614.977,30</b>	<b>1.298.325.703,15</b>	<b>21,84%</b>
<b>Ajustes da Fiscalização</b>			
<b>Dívida Consolidada Ajustada</b>	<b>1.065.614.977,30</b>	<b>1.298.325.703,15</b>	<b>21,84%</b>

A inspeção anotou que o Município não teria atendido o art. 42 da LRF, porque inserido o valor referente ao cancelamento de empenhos liquidados, indicando indisponibilidade ao final do exercício.

Ainda, foi anotado que a Origem foi alertada por 8 (oito) vezes sobre possível descumprimento da norma fiscal em análise.

Ocorre, no entanto, consoante metodologia utilizada no cálculo do tema, vê-se do quadro elaborado que a indisponibilidade existente em 31.12.12 foi menor do que aquela indicada em 30.04.12.

**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

**Ilíquidez em 31.12**

2012
<b>183.999.158,30</b>
200.036.524,66
143.241.921,99
<b>(159.279.288,35)</b>
<b>261.823.975,04</b>
259.465.202,53
128.646.308,99
<b>(126.287.536,48)</b>

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve um aumento de 7,02% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2011	RCL de 2012	Crescimento
2.426.577.863,86	2.597.070.149,42	7,02

As despesas com pessoal sofreram um aumento nominal equivalente a 14,55%.

Sendo assim, em que pese o expressivo aumento nominal dos gastos com pessoal, observa-se que fixaram-se em 47,77% da receita corrente líquida e, portanto, embora abaixo do teto permitido, encontra-se no chamado "limite de alerta".



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



Período	dez/11	abr/12	ago/12	dez/12
<b>% Permitido Legal</b>	<b>54%</b>	<b>54%</b>	<b>54%</b>	<b>54%</b>
<b>Gastos - A</b>	1.083.037.620,11	1.132.864.104,70	1.173.791.232,59	1.093.953.604,27
(+) Inclusões da Fiscalização - B				146.770.999,47
(-) Exclusões da Fiscalização - C				
<b>Gastos Ajustados - D</b>		<b>1.132.864.104,70</b>	<b>1.173.791.232,59</b>	<b>1.240.724.603,74</b>
<b>RCL - E</b>	2.426.577.863,86	2.505.901.112,03	2.534.620.480,49	2.597.070.149,42
(+) Inclusões da Fiscalização - F				
(-) Exclusões da Fiscalização - G				
<b>RCL Ajustada - H</b>		<b>2.505.901.112,03</b>	<b>2.534.620.480,49</b>	<b>2.597.070.149,42</b>
<b>% Gasto = A / E</b>	44,63%	45,21%	46,31%	42,12%
<b>% Gasto Ajustado = D / H</b>		<b>45,21%</b>	<b>46,31%</b>	<b>47,77%</b>

Foi elaborado quadro indicando que não houve movimentação relevante no número de servidores ao final do período (aumento de 4,80%), notadamente no grupo de efetivos.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Efetivos	32.873	33245	19732	20434	13141	12811
Em comissão	1702	1703	1242	1548	460	155
<b>Total</b>	<b>34575</b>	<b>34948</b>	<b>20974</b>	<b>21982</b>	<b>13601</b>	<b>12966</b>
Temporários	2011		2012		Em 31/12 de 2012	
Nº de contratados	72		81		106	

Realço que a análise da legalidade dos atos de admissão de pessoal no período deverá ser feita em autos próprios, nos termos das Instruções vigentes.

A inspeção procedeu demonstrativo de aumento dos gastos com pessoal nos últimos 180 dias de mandato.

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:				2012
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	1.154.794.015,40	2.520.557.669,21	45,8150%	45,8150%
07	1.178.999.333,53	2.546.378.472,67	46,3010%	
08	1.173.791.232,59	2.534.620.480,49	46,3103%	
09	1.179.312.849,36	2.542.298.571,99	46,3877%	
10	1.196.812.796,13	2.549.977.847,10	46,9342%	
11	1.268.447.367,24	2.583.398.299,25	49,1000%	
12	1.222.599.913,26	2.597.070.149,42	47,0761%	
Aumento de despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				1,26%

Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 17/08; e, feitos os cálculos necessários, observou-se que ocorreram pagamentos indevidos na seguinte proporção:



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



AGENTES POLÍTICOS	QUANT.	DIFERENÇA A MAIOR ANUAL	TOTAL
PREFEITO	1	R\$ 1.055,28	R\$ 1.055,28
VICE-PREFEITO (recebe como secretário) SECRETARIO MUNICIPAL / Chefe de Gabinete	28	R\$ 638,40	R\$ 17.875,20
COORDENADOR	13	R\$ 638,40	R\$ 8.299,20
SECRETÁRIO ADJUNTO	27	R\$ 532,96	R\$ 14.389,92
<b>TOTAL</b>			<b>R\$ 41.619,60</b>

Além disso, a inspeção anotou o pagamento de verba honorária de sucumbência ao corpo jurídico da Municipalidade, propondo a devolução dos valores.

NOME DO FAVORECIDO	VALOR BRUTO	VALOR DO IRRF	VALOR LÍQUIDO
Secretário de Assuntos Jurídico	68.749,76	9.323,73	59.426,03
Secretário Adjunto de Assuntos Jurídicos	68.749,76	9.323,73	59.426,03
<b>TOTAL</b>	<b>137.499,52</b>	<b>18.647,46</b>	<b>118.852,06</b>

Sobre os encargos sociais, de maior destaque, encontra-se a anotação da fiscalização de que não foram empenhados e/ou cancelados valores no montante de R\$ 128.646.208,99, envolvendo INSS, FGTS e PASEP, relativos ao 2º semestre/12.

Consignou a inspeção que os encargos devidos no período foram objeto de parcelamento, a exceção do FGTS, que acabou sendo pago em uma única parcela em 2013, em 28.02.13, com os acréscimos decorrentes do atraso no seu recolhimento, na seguinte conformidade

Área	Principal	Encargos	Total
SAÚDE	8.083.270,51	941.223,68	9.024.494,19
EDUCAÇÃO	6.775.182,98	788.705,40	7.563.888,38
DEMAIS ÁREAS	5.657.774,55	713.247,63	6.371.022,18
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>20.516.228,04</b>	<b>2.443.176,71</b>	<b>22.959.404,75</b>

A inspeção atestou que a transferência de recursos financeiros à Câmara obedeceu ao limite imposto pela Constituição Federal, situando-se em 4,31% da receita tributária do exercício anterior.

Valor utilizado pela Câmara (repasse menos devolução)

70.899.600,00

Despesas com inativos

282.847,65

Subtotal

70.616.752,35

Receita Tributária ampliada do exercício anterior:

2011

1.636.561.664,71

Percentual resultante

4,31%



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



Sobre a dívida com precatórios foi registrado houve uma mudança na forma de depósitos, dentro do regime especial, passando do percentual de 1,5% sobre a RCL para a regra de liquidação em 15 anos.

<b>Opção de Pagamento Mensal</b>	<b>1,50%</b>	<b>% RCL</b>
Valor devido referente à opção mensal:	<b>33.051.744,12</b>	
Total de depósitos nas contas vinculadas:	<b>33.051.744,12</b>	

A inspeção avaliou que o montante de precatórios a ser pago pela Administração Direta e Indireta alcançaria R\$ 37.701.180,72, conquanto foram depositados R\$ 37.701.180,72 – de tal sorte que excedeu os valores em R\$ 233.544,44.

Ainda relevante no trabalho da fiscalização, foi destacado que despesas com publicidade do período foram em montante inferior à média dos últimos exercícios.

**Publicidade em ano eleitoral**

<b>Exercício de:</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Despesas</b>	9.316.579,92	11.912.010,65	10.909.769,02	8.797.814,13
<b>Média apurada entre três exercícios anteriores</b>				<b>10.712.786,53</b>
<b>Parâmetro para comparação despesas de 2012</b>				<b>10.712.786,53</b>
<b>Despesas do exercício não superaram o parâmetro adotado</b>				

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1 TC-1709/126/12 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Também acompanharam as contas os seguintes Expedientes:

TC-30256/026/13	Prefeitura Municipal de Guarulhos – encaminha documentação pertinente a exigência fiscal para a efetivação de operação de crédito.
TC-30118/026/13	Prefeitura Municipal de Guarulhos – encaminha documentação pertinente a exigência fiscal para a efetivação de operação de crédito.
TC-18972/026/12	Prefeitura Municipal de Guarulhos – encaminha documentação pertinente a exigência fiscal para a efetivação de operação de crédito.
TC-5197/026/12	Prefeitura Municipal de Guarulhos – encaminha documentação pertinente a exigência fiscal para a efetivação de operação de crédito.
TC-3715/026/12	Ministério da Fazenda - encaminha documentação pertinente a exigência fiscal para a efetivação de operação de crédito.
TC-21567/026/12	Plenacom Comercial Ltda. – informação sobre a falta de pagamento de valores contratados.
TC-25619/026/12	Terra Preta Reformadora de Pneus - informação sobre a falta de pagamento de valores contratados.



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



Procedeu-se a notificação do Responsável pelos demonstrativos – Sr. Sebastião Alves de Almeida – Prefeito Municipal à época e atual Mandatário, através do DOE de 22.01.14 (fl.198).

Solicitada e diferida dilação de prazo em duas oportunidades (DD.OO.EE de 26.02.14 e 14.03.14), o Responsável pelas contas apresentou justificativas constantes às fls. 213/305 e documentos que acompanham.

Em síntese da defesa apresentada, disse que ainda está dentro do prazo para a formalização do Plano de Mobilidade Urbana, o qual deverá ser integrado ao Plano Diretor Municipal.

Avaliou que o Município possui autonomia para a nomeação de servidor não efetivo às funções de controle interno.

Detalhou as questões afetas aos indicadores de programas e ações de Governo, considerando que respeitou a legalidade convergente à matéria.

Chamou a atenção sobre o superávit de arrecadação – superior a R\$ 69 milhões; e, a respeito dos resultados obtidos, notadamente quanto as questões afetas aos encargos sociais – R\$ 128.646.308,99, disse que nos termos de processo administrativo próprio, deixaram de ser pagos em razão de insuficiência financeira, porém tiveram seus pagamentos regularizados em 2013, seja por quitação total do FGTS, ou pelo parcelamento dos débitos relativos ao INSS e PASEP.

Consignou que houve melhora no posicionamento da dívida de curto prazo; e, que está se esforçando à cobrança de sua dívida ativa.

Sobre o ensino, fez considerações sobre a necessidade de ser revisto o cálculo da receita, porquanto o ganho com aplicações financeiras seria menor em relação ao lançado pela inspeção.

Ainda no ensino, avaliou que há uma série de despesas que deveriam ser computadas nos investimentos do setor, de tal sorte que, segundo quadro que apresenta, a aplicação teria atingido 28,88%; nesse grupo pediu a inclusão de valores lançados em restos a pagar e gastos não considerados pela inspeção, porque não teriam lastro no art. 70 da LDBE, entre outras situações que defendeu pertinentes.

Procurou esclarecer que a aplicação dos recursos próprios da educação tem sido executados expressivamente no último mês do exercício, em decorrência do excesso de arrecadação, alterando o planejamento previsto na LOA; ainda que o saldo em caixa das contas do setor estão conciliados.

Realçou a aplicação no setor de saúde, alcançando 27,60% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

Elencou o destino das receitas com a arrecadação de multas de trânsito; e, do mesmo modo, assinalou que as verbas da CIDE e de *royalties* foram regularmente aplicadas.



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



Noticiou o histórico dos fatos que marcaram a fixação dos subsídios dos Agentes Políticos, invocando princípios de boa fé nos atos baixados, bem como, preceito constitucional de que não poderia haver redução de vencimentos; do mesmo modo, realçou que a verba de sucumbência possui natureza privada – consoante disposto no Estatuto da OAB.

Disse que está procedendo ajustes no Sistema de Informática, contudo, discorda da crítica sobre falta de transparência.

Procurou justificar pontualmente as situações indicadas nos testes lançados sobre tesouraria, bens patrimoniais e frota de veículos.

Assegurou que tem procurado proceder justificativa prévia e devida publicação nos casos de quebra da série de pagamentos.

Defendeu a regularidade nos procedimentos pertinentes a certames licitações e contratos, aqui incluindo sua execução.

Acresceu que a normatização procedimental atinente às formas de registro dos livros digitais se deu a partir de 2014.

Consignou estudo sobre a implantação de regime jurídico único.

Apresentou informações sobre o cumprimento das Instruções e recomendações TCESP.

Entendeu inoportuna a observação da inspeção quanto ao não cumprimento do art. 42 da LRF; também avaliou que não deixou de atender ao preceito fiscal que proíbe o aumento da taxa de pessoal no período.

Enfim, pediu pela emissão de parecer favorável sobre as contas apresentadas.

Em seguida, a matéria seguiu à apreciação dos setores especializados da Assessoria Técnica.

Assim, pelo setor de cálculos da ATJ foi anotado que foram acrescentados ao montante original de gastos com pessoal, os valores decorrentes dos encargos sociais não empenhados (R\$ 128.646.308,99) e outras diferenças oriundas de critérios de apropriação entre o AUDESP e a Origem (R\$ 18.124.681,48)

Avaliou por correta a apropriação dos valores, contudo, mesmo diante dos acréscimos, tendo sido fixadas as despesas desse grupo em 47,77% da RCL, a ATJ avaliou que houve atendimento ao limite fixado pela LRF.

Sobre o aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, a ATJ ponderou que o dispositivo legal disciplina a nulidade dos atos expedidos no período demarcado, que dele resulte aumento da despesa.





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



E, sendo assim, porque são despesas trabalhistas, obrigatórias e originárias de atos anteriores ao período em questão, a ATJ opinou por afastar a indicação de afronta ao art. 21, parágrafo único, da LRF.

Sobre o ensino, o setor especializado de ATJ procedeu minudente análise do tema.

Primeiro entendeu procedente as justificativas apresentadas no tocante aos ganhos de aplicações financeiras, para que a dedução de R\$ 1.373.411,88 seja ajustada para R\$ 32.207,81.

Sobre os restos a pagar, avaliou que os valores inscritos de 2002 a 2011 e que vieram a ser cancelados em 2012 não integraram a taxa de aplicação do ensino nos respectivos exercícios de competência, motivo pelo qual também não seria razoável impugná-los na aplicação do período em exame.

Desse modo, a ATJ avaliou pelo retorno dos valores de R\$ 3.797.986,36 e de R\$ 2.067.990,11, respectivamente ao ensino geral e ao FUNDEB.

Ainda sobre restos a pagar, ao contrário, reiterou a impugnação dos valores não quitados até 31.01.13, no expressivo valor de R\$ 106.467.148,40; e, do FUNDEB, sugeriu o expurgo do saldo existente em 31.03.13 no valor de R\$ 16.552.918,12.

Foram incluídos os restos a pagar de 2011, não aproveitados naquele exercício e pagos em 2012, em valores de R\$ 27.420.125,90; também incluídos R\$ 5.560.29,47 e R\$ 23.865.639,20 – de despesas que deixaram de ser consideradas no FUNDEB, porque lançadas incorretamente na subfunção 122 – Administração Geral.

Opinou a ATJ pelo retorno de R\$ 14.058.239,60 decorrente de kits de material escolar; e, R\$ 468.000,00 da aquisição de Atlas Escolar Histórico e Geográfico de Guarulhos.

Também opinou pelo retorno de despesas contraídas com cursos de ensino superior de licenciatura plena a professores e bacharelados em nutrição e cozinheiros, no montante de R\$ 1.325.790,00.

Contudo, em face do histórico de decisões desta E.Corte sobre o tema, opinou pela exclusão das despesas lançadas à conta da Agência de Desenvolvimento e Inovação de Guarulhos – AGENDE – os quais somaram R\$ 6.378.297,65.

Despesas em favor de projetos de arte-educação, diante da falta de maiores indicações de que objetivaram o atendimento exclusivo de alunos – R\$ 2.645.059,11 também foram expurgadas; não aceitos gastos com uniformes – R\$ 1.902.933,33.



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



Enfim, a Assessoria Técnica, após motivar sua abalizada opinião, ofertou quadros sintéticos, indicando que a aplicação no ensino geral alcançou 20,31% das receitas da arrecadação e transferência de impostos; e, quanto ao FUNDEB, aplicado até 31.12.12 valor equivalente a 94,45%, o qual, somado ao período diferido, alcançou 94,57%; ainda, que foram destinado 69,55% do Fundo na valorização dos profissionais do magistério.

Por fim, a ATJ ainda realçou a falta de aplicação dos valores constantes do saldo do antigo FUNDEF, bem como não regularizada as diferenças apontadas em confronto com o saldo AUDESP.

Do mesmo modo, propôs recomendação para que a Origem altere seu procedimento quanto ao empenho de despesas futuras, a fim de evitar permanente e indevida distorção do resultado da execução orçamentária (fls. 386/412).

Sob os aspectos contábeis, a Assessoria Técnica avaliou que possam ser aceitos os esclarecimentos da Origem quanto ao déficit de arrecadação da receita; e, que o cancelamento de empenhos de encargos sociais ou seu não empenhamento foi uma forma de adiar o pagamento dessa obrigação, com postergação para exercícios vindouros.

Contudo, quanto ao art. 42 da LRF, mesmo diante dos ajustes, a ATJ avaliou por afastada a irregularidade apontada.

Porém, o setor de ATJ entendeu que o conjunto de resultados contábeis negativos contribui para formação de juízo desfavorável sobre as contas (déficit orçamentário, déficit financeiro, déficit econômico e conseqüente redução da situação patrimonial, aumento do endividamento de longo prazo, além das diversas inconsistências e/ou divergências apuradas pela fiscalização) e maculou as mesmas, pois esses resultados vêm na contramão da LRF.

Enfim, manifestou-se o setor especializado de ATJ pela emissão de parecer desfavorável às contas.

Avaliados os demais aspectos das contas pela área jurídica, a Assessoria Técnica também opinou pela emissão de parecer desfavorável, especialmente em razão do insuficiente investimento em favor do ensino, ausência de recolhimento da totalidade dos encargos sociais devidos, falhas nos aspectos contábeis e descumprimento do art. 21 da Lei 11.494/07 (fls. 416/423).

A i. Chefia de ATJ também opinou pela rejeição dos demonstrativos (fl. 424).

O d. MPC procedeu análise percuciente dos autos e, destacando as questões afetas ao ensino, inclusive quanto ao histórico do Município em relação aos demonstrativos já avaliados nesta E.Corte (2010/2011), bem como em face da legislação que cerca a matéria, opinou pela emissão de parecer desfavorável às contas.



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



O d. MPC também fez realce a abertura de autos apartados visando avaliar as situações de falta de empenho de encargos sociais, déficit de custeio adequado à educação, expansão de materiais e serviços de distribuição gratuita em período eleitoral e descumprimento das recomendações desta C.Corte (fls. 425/443).

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 21/10/2014 – ITEM 075**

**Processo:** TC-1709/026/12  
**Interessada:** PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS  
**Responsável:** Sebastião Alves de Almeida – Prefeito Municipal à época  
**Período:** 01.01 a 31.12.12  
**Assunto:** CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2012  
**Autoridade:** Sebastião Alves de Almeida – atual Prefeito Municipal  
**Procuradores:** Alberto Barbella Saba – OAB/SP 313.446, Antonio Carlos Zovin de Barros Fernandes – OAB/SP 231.360, Edma dos Santos Silva – OAB/SP 320.221, Jacob Paschoal Gonçalves da Silva – OAB/SP 286.846, Karen Silvia Dias Frade Estanquiere – OAB/SP 143.412 e outros.

(Expedientes que acompanham: TC-1709/126/12, TC-5197/026/12, TC-3715/026/12, TC-25619/026/12, TC-18972/026/12, TC-21567/026/12, TC-30256/026/13, TC-30118/026/13)

- Aplicação total no ensino:	20,31% (mínimo 25%) – cálculo ATJ
- Investimento no magistério:	69,55% (mínimo 60%) – cálculo ATJ
- Total de despesas com Fundeb:	94,45% no período / 94,57% no prazo diferido - cálculo ATJ
- Despesas com saúde:	27,24% (mínimo 15%)
- Transferências à Câmara:	4,31% (máximo 4,5%)
- Gastos com pessoal:	47,77% (limite 54%)
- Remuneração dos agentes políticos:	Apartado
- Encargos sociais:	Falta de empenho e/ou cancelamento no valor de R\$ 128.646.308,99; além de pagamento de R\$ 2.443.176,71 decorrente de ônus pelo atraso no recolhimento do FGTS.
- Precatórios:	em ordem
- Déficit da execução orçamentária:	0,22% - R\$ 5.291.457,20
- Déficit financeiro	R\$ 126.287.536,48
- Cumprimento do art. 42 da LRF:	não houve aumento de indisponibilidade
- Gastos com pessoal últimos 180 dias:	relevado por ATJ
- Despesas com publicidade:	regulares

Verifica-se que a Administração de **GUARULHOS** deixou de cumprir parte dos principais aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E.Corte, durante o exercício de 2012.

I - Excluem-se, no entanto, a aplicação de recursos do FUNDEB na valorização dos profissionais do magistério, atingindo 69,55% do montante recebido em favor do Fundo, atendendo o preceito do art. 60, XII, do ADCT da CF/88.



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



Também observa-se que foi superado o mínimo de aplicação de recursos na saúde, com investimentos de 27,24% da receita e transferências de impostos.

A transferência financeira à Câmara Municipal observou a limitação constitucional, uma vez que foi inferior a 4,5% das receitas tributárias do exercício anterior, fixando-se em 4,31%.

Os gastos com pessoal – mesmo diante das inclusões da inspeção, atingiram 47,77% da receita corrente líquida e, portanto, abaixo do limite estabelecido pela Lei Fiscal.

Do mesmo modo, a Assessoria Técnica relevou o acréscimo no percentual apurado nos últimos 180 dias de mandato, uma vez que a elevação teria decorrido da inclusão de despesas pertencentes ao período, contudo, decorrente de ordem trabalhista e legal, não estando relacionadas com atos de gestão praticados no período vedado.

Realço que a admissão de pessoal deverá ser avaliada em autos próprios, nos termos das Instruções vigentes.

A inspeção indicou que o montante depositado para o pagamento de precatórios superou o valor devido à dívida judicial do período.

A despeito da falta de liquidez estabelecida nos dois últimos quadrimestres/12, o fato é que, consoante metodologia empregada por esta E.Corte, não houve descumprimento do art. 42 da LRF, uma vez que a indisponibilidade financeira ao final do período (-R\$ 126.287.536,48) era menor em relação àquela fixada em 30.04 (-R\$ 159.279.288,35).

Portanto, não há como reconhecer que tenha havido contratação de despesas que não pudessem ser pagas durante os quadrimestres finais do exercício, haja vista que houve redução do valor indisponível.

Ao contrário, entender que se a simples existência de indisponibilidade líquida indicasse quebra do preceito fiscal, corresponderia a exigir que toda a dívida a curto prazo – mesmo aquela constituída antes do período demarcado, viesse a ser paga, o que não é a melhor interpretação que se extrai da norma incidente.

Não foram feitas observações negativas quanto ao montante das despesas com publicidade.

**II –** 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](http://www.siapnet.tce.sp.gov.br)), alimentado pela própria Origem, há indicação de que o seu número de habitantes alcançou 1.221.979, com discriminação dos jovens na faixa etária entre 0 e 14 anos em 298.521 indivíduos – ou seja, daqueles em idade escolar junto ao ensino infantil e fundamental.



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



E, junto ao arquivo eletrônico SIAPNET, observa-se que o Município disponibilizou o número de alunos em sua rede – nos níveis infantil e fundamental, em número inferior a 105.000 estudantes; sem indicar os números de matriculados junto à rede Estadual e particular/filantrópica.

Aqui há de se observar – mercê da falta de transparência das informações, prejuízo à análise sobre a eventual existência de déficit de atendimento à população em idade escolar.

Destarte, a Origem deve manter atualizados os controles sobre o número de matriculados e da demanda existente, investindo em políticas públicas ao setor, 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 obrigatória<sup>1</sup>.

Na saúde, setor que também guarda proteção constitucional, segundo consta no sítio eletrônico da Fundação Seade<sup>2</sup>, 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.

	<b>Município</b>	<b>Região</b>	<b>Estado</b>
<b>Taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos vivos)</b>	12,84	11,63	11,48
<b>Taxa de mortalidade na infância (por mil nascidos vivos)</b>	15,18	13,45	13,16
<b>Taxa de mortalidade da população entre 15 e 34 anos (por cem mil habitantes nessa faixa etária)</b>	136,91	125,03	121,73
<b>Taxa de mortalidade da população de 60 anos e mais (por cem mil habitantes nessa faixa etária)</b>	3.601,34	3.369,75	3.507,81
<b>Mães adolescentes (com menos de 18 anos - %)</b>	6,89	6,37	6,88
<b>Mães que tiveram sete e mais consultas de pré-natal (%)</b>	70,55	75,77	78,33
<b>Nascimentos de baixo peso (menos de 2,5kg - %)</b>	9,06	9,40	9,26

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

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

<sup>1</sup> **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.

<sup>2</sup> <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>



**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.

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

Destarte, a ação planejada e transparente é coluna mestra da gestão fiscal responsável<sup>3</sup> e do alcance de metas sociais de desenvolvimento.

No caso concreto, observa-se que houve um déficit de arrecadação de 7,80% - R\$ 208.137.509,01.

Assim, aqui prevaleceu a máxima de que orçamentos superestimados dão lugar à emissão de empenhos sem contrapartida financeira, constituindo dívida em desfavor da Entidade.

A suplementação orçamentária no período foi em montante equivalente a 29,47% (R\$ 778.833.303,80) portanto, em índice bastante elevado e suficiente à descaracterização do planejamento inicial e dos estudos inicialmente firmados na intenção de implantação, manutenção e/ou aperfeiçoamento de políticas públicas eficientes à melhoria nas condições de vida da população.

A Administração incorreu no resultado da execução orçamentária deficitário em R\$ 5.291.457,20 – ou seja, de 0,22%, aqui considerando os ajustes por conta da falta de empenho e/ou estornos de despesas decorrentes de encargos sociais devidos no período.

Embora esse índice não seja elevado, o fato é que a Municipalidade vinha de sucessivos déficits de execução orçamentária nos exercícios de 2009 (-2,05%), 2010 (-6,07%) e 2011 (10,69%), de tal sorte que contribuiu para a manutenção do saldo financeiro negativo então existente, agora registrando déficit ajustado de R\$ 126.287.536,48.

<sup>3</sup> **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**



Dessa feita, a Origem não teria disponibilidade líquida para honrar seus compromissos de curto prazo, em decorrência do resultado financeiro ajustado.

Destarte, avalio que a Administração deverá proceder com maior rigor na formulação e execução do plano orçamentário, bem como, efetuar esforços fiscais com o fim de manter equilibrada a relação entre receitas e despesas – legais e contratuais; e, ainda, para que produza superávits nominal e primário, tendentes à eliminação da dívida existente – de curto e longo prazo.

Ademais, as situações descritas no laudo de fiscalização implicam na necessidade de que a Origem proceda a revisão dos registros em geral, a fim de que haja conformidade da sua real situação orçamentária, financeira, econômica e patrimonial com as peças elaboradas e, bem assim, com as informações prestadas junto ao Sistema AUDESP.

E, a despeito das situações comentadas adiante, a Municipalidade deverá manter rígido padrão de transparência fiscal.

Portanto, considero que a Origem deva rever de imediato as situações destacadas pela fiscalização, usando como parâmetro as censuras lançadas nos itens *“Seletividade – Indicadores de Programas e Ações de Governo”*, *“Resultado da Execução Orçamentária”*, *“Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial”*, *“Dívida de Curto Prazo”*, *“Dívida de Longo Prazo”*, *“Fiscalização das Receitas”*, *“Dívida Ativa”*, *“Lei de Responsabilidade Fiscal”*, *“Análise dos Limites e Condições da LRF”*, *“Despesa com Pessoal”*, *“Tesouraria”*, *“Bens Patrimoniais”*, *“Livros e Registros”*, *“Fidedignidade dos dados Informados ao Sistema AUDESP”* entre outros.

Lembro que a Resolução Senatorial nº 40/01 impôs prazo que está próximo de vencimento para a eliminação de dívida consolidada<sup>4</sup>.

A Origem deverá proceder a edição do Plano de Mobilidade Urbana, disso atendendo à moderna intenção do legislador em privilegiar os chamados direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos.

A Municipalidade deverá atender à legislação periférica incidente sobre a gestão dos recursos do ensino e saúde, de tal sorte também observando a jurisprudência desta Corte e as orientações do MEC e do Ministério da Saúde.

A Municipalidade deverá proceder a imediata regularização contábil e financeira do saldo existente à conta do extinto FUNDEF.

<sup>4</sup> **Resolução nº 40/01 – DOU 21.12.01**

Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º; e

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º.

Parágrafo único. Após o prazo a que se refere o caput, a inobservância dos limites estabelecidos em seus incisos I e II sujeitará os entes da Federação às disposições do art. 31 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.





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



As receitas vinculadas à arrecadação das multas de trânsito, CIDE e *royalties* deverão ser empregadas em suas finalidades específicas, disso mantendo contabilidade e movimentação financeira distinta.

A Administração deverá procurar identificar os empenhos em histórico confiável e capaz de informar plenamente a sua movimentação.

A Origem deverá eliminar as pendências ainda existentes junto à Tesouraria e, do mesmo modo, aperfeiçoar o sistema de controle sobre os bens patrimoniais.

Assim, devo alertar que os setores de tributação, dívida ativa, tesouraria, almoxarifados, bens patrimoniais e, ainda, as despesas realizadas pelo regime de adiantamento são daqueles, a rigor, mais frágeis ao extravio, motivo pelo qual deverá contar com maior controle.

A Municipalidade deverá atender à legislação incidente sobre licitações e contratos – disso observando a necessária formalização dos certames e instrumentos; bem como, ao princípio do planejamento fiscal, a fim de não incorrer em fuga de procedimento.

A quebra da ordem cronológica é exceção que somente pode ser admitida mediante prévia motivação, devidamente publicada.

A Origem deverá proceder ao aperfeiçoamento dos sistema de livros e registros.

A despeito da complexidade do tema, a Origem deverá proceder a adoção de uma sistema jurídico único para seus servidores.

Ainda no setor de pessoal, embora não haja críticas diretas à forma de nomeação de servidores – e sendo comum a situação nos Órgãos jurisdicionados, devo acrescer que a regra de ingresso no serviço público é o concurso – de provas ou de provas e títulos, exatamente porque a expressiva quantidade de cargos deve ser de cunho burocrático ou operacional, permanente e perfilados em um sistema organizado por setores e hierarquia.

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

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

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.



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



Nesse sentido:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0130719-90.2011.8.26.0000**  
**COMARCA - SÃO PAULO**  
**Requerente (s): PROCURADOR GERAL DO ESTADO**  
**Requerido(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TIETÊ E**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TIETÊ**

*“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.*”

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

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

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

Destarte, a Origem deverá observar seu quadro, no que tange à forma de contratação de pessoal, a fim de se amoldar às exigências constitucionais.

Enfim, o laudo de inspeção revela a necessidade de implantação de um efetivo sistema de controle interno; e, aqui, relembro as orientações gerais traçadas por esta E.Corte a respeito do tema, constantes do Comunicado SDG nº 32/12<sup>5</sup>.

Bem por isso, a Origem deverá cumprir com eficiência as Instruções – notadamente quanto ao envio de informações ao Sistema AUDESP, bem como, as recomendações desta E.Corte.

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

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

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

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

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

- 1- Avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados.
- 2- Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.
- 3- Comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados.
- 4- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município.
- 5- Apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.

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

- 7- Atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados.

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



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



**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 a:**

- Aplicação de multas de trânsito (R\$ 8.007.733,10) e valores pendentes de conciliação bancária (R\$ 5.211.331,31);
- Aplicação de recursos de *royalties* (R\$ 1.229.136,09);
- Pagamento dos subsídios dos Agentes Políticos (R\$ 41.619,60) e verba ao corpo jurídico da Prefeitura (R\$ 137.499,52);
- Contratação de condutores autônomos para a prestação de serviços de transporte escolar por meio de Processo Seletivo;

**V – No mais, há diversas situações destacadas pela fiscalização que conduzem à emissão de parecer desfavorável sobre as contas, quais sejam (a) investimentos insuficientes no ensino geral; (b) insuficiência de investimentos no setor educacional com verbas do FUNDEB; (c) recolhimento parcial das obrigações com encargos sociais, inclusive, incorrendo em ônus financeiro por conta da quitação em atraso; e, (d) falta de confiabilidade nos registros contábeis por conta da falta de empenho e/ou estorno de despesas liquidadas.**

a) A avaliação minudente da Assessoria Técnica sobre o apontado pela fiscalização, em cotejo com as justificativas e documentos apresentados pela Defesa, indicaram que os investimentos no ensino geral atingiram **20,31%** recursos da arrecadação e transferência de impostos; portanto, inferiores à meta estabelecida no art. 212 da CF/88.

A questão não é nova, haja vista que o Município deixou de aplicar a verba devida no ensino durante os últimos exercícios examinados nesta E. Corte.

Processo	Exercício	ENSINO	
TC-1110/026/11	2011	Ensino geral – 24,69%	Verbas do FUNDEB – 100,00%
TC-2648/026/10	2010	Ensino geral – 24,87%	Verbas do FUNDEB – 96,38%
TC-250/026/09	2009	Ensino geral – 21,88%	Verbas do FUNDEB – 87,75%

Aliás, a recente decisão emanada pelo E. Tribunal Pleno, em Sessão de 08.10.14, deixando de dar provimento do Pedido de Reexame interposto sobre as contas de 2011 da Municipalidade, sob minha relatoria, foi estabelecida na conformidade do voto proferido, cujo excerto segue adiante:

*“Conforme se observa, os motivos que ensejaram a rejeição dos demonstrativos foram a insuficiente aplicação de recursos no ensino geral e, bem assim, o déficit da execução orçamentária, elevando o saldo financeiro negativo do período.*

*Agora, em sede recursal, observa-se que as razões apresentadas pelo Recorrente, em especial no que tange aos investimentos no setor educacional, em parte repetem os argumentos antes utilizados e não aceitos em Primeira Instância.*

*Naquela oportunidade foi considerado que o exame inicial da inspeção, contrastado pelas razões e documentos apresentados pela defesa, havia sido detidamente avaliado pelo setor especializado de ATJ, fixando a aplicação no setor em 24,69% das receitas decorrentes da arrecadação e transferência de impostos – portanto, inferior ao mínimo constitucional exigido.*



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



O detalhado trabalho da ATJ – entre outros elementos, esteve calcado na exclusão de restos a pagar não quitados até a data limite de 31 de janeiro do exercício seguinte à sua inscrição, metodologia que encontra amparo na jurisprudência majoritária desta E.Corte.

A lógica da exclusão de restos a pagar não quitados até aquela data limite procura harmonizar o cumprimento da regra constitucional, com os preceitos estabelecidos pela legislação convergente – uma vez que qualquer argumento a respeito da competência no registro de empenhos deve ceder à exigência maior para que a aplicação anual seja efetiva<sup>6</sup> e, portanto, beneficiando o alunado naquele respectivo período.

Assim, considerando que o ingresso de recursos se dá em conta central e/ou vinculada, deverá haver necessário repasse daquele percentual à conta vinculada ao ensino a cada 10 dias; e, a contar o último repasse ao final de dezembro, a construção jurisprudencial deste Tribunal admite que sejam realizados pagamentos, de valores inscritos em restos a pagar, até a data limite de 31 de janeiro do ano seguinte à sua inscrição<sup>7</sup>.

De outro modo, a jurisprudência da Casa também tem admitido, no caso de restos a pagar de outros exercícios, que sejam computados no ano em que ocorreu o seu efetivo pagamento, desde que não tenham sido lançados à conta do ensino no período de sua inscrição.

E foi exatamente isso que foi considerado nas presentes, uma vez que a ATJ procedeu sua inclusão nos cálculos, conforme quadro sintético apresentado.  
(...)

Sendo assim, ainda em Primeira Instância, também haviam sido afastadas as despesas com a manutenção do Centro Educacional Adamastor e com as Oficinas de Cursos Profissionais – AGENDE Agência de Desenvolvimento e Inovação de Guarulhos – motivo das glosas da inspeção, porque despesas dessa natureza já foram avaliadas anteriormente nesta Corte, junto às contas de 2010, oportunidade em que não foram acolhidas.

Nesse sentido:

TC-2648/026/10 – Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues – E. Segunda Câmara em Sessão de 06.11.12:

“Da mesma forma, com bem exposto pelo setor especializado deste Tribunal (fls. 319/342), não há como acolher a pretensão da origem de se agregar ao mencionado cálculo de aplicação de recursos no ensino o valor gasto com a manutenção do Centro Municipal de Educação Adamastor (R\$ 106.957,05), pois suas instalações foram disponibilizadas para a utilização coletiva de diversas Secretarias Municipais.

Assim como as despesas decorrentes da contratação da Agência de Desenvolvimento e Inovação de Guarulhos – AGENDE, com vistas à coordenação de cursos profissionalizantes direcionados às várias áreas da Administração (R\$

<sup>6</sup> CF/88

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

<sup>7</sup> **MANUAL BÁSICO – APLICAÇÃO NO ENSINO E AS NOVAS REGRAS – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**“O repasse decendial às contas bancárias da Educação**

O Tesouro Central repassará, a cada dez dias, os recursos destinados à Educação.

Do contrário, as autoridades competentes serão responsabilizadas civil e criminalmente.

É o que dispõem os §§ 5º e 6º, art. 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB:

§ 5º - O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

§ 6º - O atraso da liberação sujeitará os recursos à correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

Tais dispositivos introduziram o repasse apurado às contas bancárias da Educação, reforçando a tese de que o financiamento educacional dá-se mediante fundo especial, ainda que não regulamentado por lei local, o que, na doutrina financeira, designa-se fundo natural”.

<http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/aplicacao-no-ensino-e-as-novas-regras-dez-2012.pdf> - pesquisa em 27.02.14



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



2.110.486,65), os dispêndios com a Cooperativa Paulista de Teatro (R\$ 157.335,00) e com a publicidade dos eventos de capacitação promovidos pela Secretaria da Educação (R\$ 2.608.044,36) também não se enquadram no rol daquelas prestigiadas pelo artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal nº 9.394/96)”

*Portanto, não há como aceitar despesas à conta do ensino, porque aproveitadas, de forma difusa e não discriminada, com o objetivo de outras Secretarias; ou ainda, quando não amparadas nos objetivos estabelecidos no art. 70 da LDBE – conforme já decidido anteriormente nesta E.Corte.*

*A percuente análise da inspeção, agora sobre os documentos trazidos nessa fase recursal, também afastam a possibilidade de cômputo de tais despesas em favor do ensino”.*

Do mesmo modo, conforme bem analisado por ATJ, não há como integrar despesas não lastreadas no art. 70 da LDBE<sup>8</sup> junto aos investimentos obrigatórios do ensino.

Igualmente, despesas que extrapolem à educação formal e/ou realizadas em prol de diversos grupos, de forma difusa e não suficientemente distinta a parte que cabe ao fundamental – especificamente aos alunos matriculados, também não podem ser agregadas aos cálculos.

De tal sorte, a jurisprudência dominante desta Corte não tem aceito a inclusão de restos a pagar lançados à conta do ensino geral, quando tenham sido pagos até a data limite de 31 de janeiro do ano seguinte à sua inscrição, em face da sistemática dos repasses decendiais à conta vinculada e razoável prazo para sua utilização.

Mas, ao contrário, em benefício da Origem, a jurisprudência deste Tribunal tem aceito para inclusão nos investimentos da educação os restos a pagar que não foram computados no exercício de sua inscrição, ou seja, aqueles pagos após 31 de janeiro, pela competência de sua quitação.

Acolho, deste modo, os cálculos realizados pela Assessoria Técnica, que apresentou aplicações de 20,31% no ensino geral (art. 212 da CF/88).

b) Quanto à utilização do recursos do FUNDEB, nos termos do quadro apresentado pela Assessoria Técnica (fl.410), observa-se que a Municipalidade totalizou – entre as receitas recebidas e oriundas de aplicação financeira, o montante de R\$ 304.816.817,43; em contrapartida, os investimentos durante o exercício atingiram R\$ 287.886.954,48 – demonstrando aplicação de 94,45%; em seguida, utilizando o período diferido, outros investimentos foram agregados, chegando a R\$ 288.263.899,31 – equivalente a 94,57%.

<sup>8</sup> Lei 9394/96

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.



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



Ou seja, o Município não aplicou o mínimo de 95% durante o exercício de competência; e, mesmo utilizando-se do período diferido, houve indicação de insuficiência de 5,43%, em montante de R\$ 16.552.928,12.

Interessante observar que, segundo indicações da fiscalização, o saldo existente na conta bancária vinculada ao FUNDEB em 31.12.12 possuía tão somente R\$ 6.379.306,57

Sendo assim, é incontroverso que a aplicação no setor educacional, com a verba do Fundo, limitou-se a 94,57% e, portanto, não atendendo ao art. 21 da Lei 11.494/97.

Do tema, avalio que a vinculação de recursos à educação visa o *“pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”* (art. 205 da CF/88).

Pela sistemática constitucional estabelecida, é possível perceber que os recursos vinculados ao ensino geral estão ligados à capacidade arrecadatória de cada ente federativo, ao passo que aqueles vinculados ao FUNDEB têm a ver com a população estudantil concentrada no Município, de modo que se procura, por meio desse instrumento, igualar as condições de aprendizado em nível nacional.

Destarte, a verba destinada à construção do FUNDEB possui objetivos específicos e complexos – constituindo-se em ferramenta apta ao grande esforço nacional para o desenvolvimento uniforme da educação.

Portanto, ensino geral (art. 212 da CF/88) e FUNDEB detém a mesma importância constitucional; e, desse modo, maior cuidado deve ser dispensado pelo Administrador na gestão desses recursos, para que alcancem a sua finalidade.

c) A fiscalização noticiou que a Municipalidade não empenhou encargos sociais relativos ao 2º semestre/12, no montante de R\$ 128.646.303,99, envolvendo INSS, FGTS e PASEP; ainda, que parte desses encargos já havia sido, inclusive, empenhada naquele período, mas foi estornada, e a outra parte nem mesmo chegou a ser empenhada à época.

Vê-se que o valor envolvido é bastante expressivo, uma vez que representou 10,36% de toda a despesa com pessoal no período (R\$ 1.240.724.603,74); bem como, 4,95% de toda a receita corrente líquida de 2012 (R\$ 2.597.070.149,42).

Também há notícias de que a Municipalidade procedeu a quitação, em parcela única, dos valores devidos ao FGTS, em 28.02.13, incidindo em ônus financeiro decorrente do atraso, que alcançou R\$ 2.443.176,71.



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



Área	Principal	Encargos	Total
SAÚDE	8.083.270,51	941.223,68	9.024.494,19
EDUCAÇÃO	6.775.182,98	788.705,40	7.563.888,38
DEMAIS ÁREAS	5.657.774,55	713.247,63	6.371.022,18
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>20.516.228,04</b>	<b>2.443.176,71</b>	<b>22.959.404,75</b>

Dito isso, pondero que a 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, como é o caso presente, ou mesmo, através de compensação de valores – ainda que controversos - sem a homologação do órgão previdenciário ou antecipação de tutela concedida pelo Poder Judiciário.

Dessa feita, mesmo que tenham sido celebrados instrumentos de parcelamento do débito posteriores e/ou quitação de parcela dos encargos no ano seguinte – frise-se: com a incidência de ônus financeiro decorrente do atraso no recolhimento, o fato é que o Município se valeu de recursos antes destinados à despesa legal específica do período, disso criando dívida a ser solvida através do sacrifício de orçamentos futuros.

Aliás, a inspeção forneceu quadro indicando que o Município, ao longo dos tempos, formalizou uma série de instrumentos de parcelamento de encargos sociais.

DESCRIÇÃO PARCELAMENTO	DEFERIDO EM	SALDO 31/12/12	SALDO 31/07/13
INSS – Mod. MP 1891-8/1696-11/1999	03/03/2002	185.783.866,73	185.144.300,73
INSS – Mod. MP 303, art. 8º	21/01/2008	2.802.651,57	2.469.285,70
INSS – Conv. debcad 60.429.611-8	28/03/2008	1.723.171,22	0,00
FGTS		5.566.621,23	
INSS – Ord. mod. Lei 10.522/02	21/02/2013	0,00	107.872.580,97
PASEP – Ord. mod. Lei 10.522/02	08/02/2013	0,00	11.878.692,66
PASEP – Ord. mod. Lei 10.522/02	08/02/2013	0,00	3.614.073,66
<b>TOTAL</b>		<b>195.876.310,75</b>	<b>200.747.484,72</b>

A Lei de Responsabilidade Fiscal pretende o equilíbrio entre receitas e despesas – por meio de uma gestão transparente e planejada, bem como a diminuição do estoque da dívida constituída; e aqui, ao contrário, valores com destinação orçamentária específica foram utilizados e/ou colocados à disposição de outras despesas, de natureza diversa, ao passo que a assinatura de instrumento de confissão de dívida impõe o prolongamento da quitação do tributo, afetando os próximos exercícios orçamentário-financeiros em prejuízo das despesas de custeio e investimentos necessários àqueles.

Além disso, a Lei Fiscal é muito clara ao indicar que diante de eventual dificuldade de caixa, o Ente deve se valer do contingenciamento de despesas, pela limitação de empenhos e desembolso financeiro, na forma estabelecida junto à sua LDO<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> LRF

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.



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



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

Quanto a eventual regularização da matéria por meio de assinatura do instrumento de confissão de dívida, considero que não pode ser aceita para efeitos de avaliação do equilíbrio fiscal, já que os termos não desnaturam a situação constatada.

d) Penso que a falta de empenho e/ou o estorno de empenhos regularmente liquidados, aqui ainda em referência à situação descrita nas operações que envolveram os encargos sociais, afeta todo o sistema contábil, disso colocando em xeque todos os registros do Órgão auditado.

Nos termos do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal,

*Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o **Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal**; e as versões simplificadas desses documentos.*

Mais ainda, quanto à escrituração e consolidação das contas,

*Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:*

*I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;*

*II - **a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;***

*III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;*

*IV - **as receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos;***

*V - as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor;*

*VI - a demonstração das variações patrimoniais dará destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos.*

*§ 1º No caso das demonstrações conjuntas, excluir-se-ão as operações intragovernamentais.*

*§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.*

*§ 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.*

Ou seja, a falta de empenho/estorno de despesa liquidada impõe prejuízo ao princípio da transparência fiscal (art. 1º da LRF) e dos sistemas de controle externo e social, na medida em que não estavam devidamente identificadas a execução orçamentária e financeira do órgão, inclusive, trazendo potenciais prejuízos ao Sistema AUDESP, na medida em que a falta de fidelidade das informações transmitidas possibilita, *eventualmente*, a inibição da emissão de alertas ao Órgão.





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



Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **GUARULHOS, 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;
- Proceda o controle sobre eventual falta de oferta de vagas nas escolas municipais, ordenando políticas públicas e recursos orçamentários suficientes à eliminação de possível déficit;
- Utilize os resultados dos indicativos sociais a fim de aperfeiçoar o planejamento fiscal, voltado à melhoria nas condições de vida da comunidade;
- Viabilize estudos técnicos visando o aperfeiçoamento da elaboração e execução dos planos orçamentários, atendendo ao regramento constitucional e infraconstitucional sobre o tema;
- Proceda esforços fiscais tendentes ao resultado de superávits nominal e primário, com o fim de eliminar dívida existente, sem que haja prejuízo às despesas de custeio e investimentos;
- Proceda a revisão dos registros em geral, a fim de que haja conformidade da sua real situação orçamentária, financeira, econômica e patrimonial com as peças elaboradas e, bem assim, com as informações prestadas junto ao Sistema AUDESP
- Mantenha rígido padrão de transparência fiscal;
- Reveja de imediato as censuras destacadas pela fiscalização junto aos itens “Seletividade – Indicadores de Programas e Ações de Governo”, “Resultado da Execução Orçamentária”, “Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial”, “Dívida de Curto Prazo”, “Dívida de Longo Prazo”, “Fiscalização das Receitas”, “Dívida Ativa”, “Lei de Responsabilidade Fiscal”, “Análise dos Limites e Condições da LRF”, “Despesa com Pessoal”, “Tesouraria”, “Bens Patrimoniais”, “Livros e Registros”, “Fidedignidade dos dados Informados ao Sistema AUDESP” entre outros;
- Proceda esforços visando a implantação do Plano de Mobilidade Urbana;
- Atenda a legislação periférica, a jurisprudência desta E. Corte e as orientações do MEC e do Ministério da Saúde na gestão dos recursos vinculados a essas Pastas;
- Proceda a regularização contábil e financeira do saldo existente à conta do extinto FUNDEF;
- Mantenha rígido controle contábil e financeiro dos recursos decorrentes da aplicação de multas de trânsito, CIDE e royalties em suas finalidades específicas;
- Proceda histórico adequado nas notas de empenho;
- Elimine eventuais pendências nos setores da tesouraria e bens patrimoniais;
- Atenda a legislação convergente a licitações e contratos, bem como, à ordem cronológica de pagamentos;
- Proceda o aperfeiçoamento do controle por meio de livros e registros;
- Implante o regime jurídico único e proceda revisão geral sobre seu quadro, atendendo à normativa constitucional;
- Implante um efetivo sistema de controle interno;
- Atente às Instruções e recomendações, bem com aos alertas emitidos por esta E. Corte.



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



- Cumpra o mandamento constitucional quanto à aplicação dos recursos no ensino com recursos oriundos da receita e transferência de impostos;
- Proceda investimentos com a integralidade dos recursos do FUNDEB, em observância à norma incidente;
- Abstenha-se de deixar de recolher os encargos sociais ao seu tempo devido;
- Atenda às regras e princípios fiscais e da contabilidade pública, a fim de que os registros da movimentação da execução orçamentária sejam confiáveis.

Determino a abertura de autos apartados nos termos definidos no item IV.

Determino que a fiscalização atualize as informações em próximo relatório anual de inspeção a respeito das correções necessárias em relação às críticas lançadas pela existência de pendências bancárias que se arrastam desde 2004, em montante de R\$ 1.637.464,76; bem como, quanto à execução contratual dos termos de nº 1204/12-SE e nº 4503/1012-SO.

Determino as seguintes destinações nos Expedientes que acompanham as contas:

TC-30256/026/13	Arquive-se.
TC-30118/026/13	Arquive-se.
TC-18972/026/12	Arquive-se.
TC-5197/026/12	Arquive-se.
TC-3715/026/12	Arquive-se.
TC-21567/026/12	Retornem à inspeção, para acompanhamento da matéria.
TC-25619/026/12	Retornem à inspeção, para acompanhamento da matéria.

Extraia-se cópia desta decisão (relatório e voto), com envio ao Ministério Público, para as providências de sua alçada.

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

**GCCCM/25**