



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



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 28.10.14

ITEM Nº 086

TC-001859/026/12

Prefeitura Municipal: Batatais.

Exercício: 2012.

Prefeito(s): José Luis Romagnoli.

Advogado(s): Janaína de Souza Cantarelli, Francisco Antonio Miranda Rodriguez, Flávia Maria Palavéri e outros.

Acompanha(m): TC-001859/126/12 e Expediente(s): TC-035293/026/12, TC-038901/026/12 e TC-001386/006/12.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-6 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-6 - DSF-I.

PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO DIMAS EDUARDO RAMALHO

- Aplicação total no ensino:	28,05% - (mínimo 25%)
- Investimento no magistério:	66,82% - (mínimo 60%)
- Total de despesas com Fundeb:	100,00% - (mínimo 100%)
- Déficit orçamentário:	9,92% - (R\$ 11.352.421,02)
- Transferências à Câmara:	4,94% - (máximo 7%)
- Gastos com pessoal:	51,60% - (limite 54%)
- Despesas com saúde:	20,61% - (mínimo 15%)
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Encargos sociais:	Irregular
- Precatórios:	em ordem
- Cumprimento do art. 42 da LRF:	Irregular
- Gastos com pessoal últimos 180 dias:	em ordem
- Despesas com publicidade:	Relevado

Em exame as contas anuais do exercício de 2012 da Prefeitura Municipal de Batatais cuja fiscalização "in loco" esteve a cargo da Unidade Regional de Ribeirão Preto - UR-6.

Os pontos destacados e consolidados no relatório elaborado pela fiscalização às fls.17/65, encontram-se reproduzidos na Conclusão, dos quais destaco:

A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Indevida determinação da "unidade de medida" e da "denominação da meta", feitas em conjunto;

Não houve edição dos Planos Municipais de Saneamento Básico, de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de Mobilidade Urbana.



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



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

A Prefeitura não divulga, em sua página eletrônica, os repasses a entidades do terceiro setor, bem como informações alusivas a ações governamentais;
O Município não mostra em sua página eletrônica, em tempo real, receitas arrecadadas e a espécie de despesa realizada.

A.3 DO CONTROLE INTERNO

A Prefeitura não regulamentou seu sistema de controle interno.

B.1.1 RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

As alterações orçamentárias, fundamentadas na autorização contida na LOA, representaram 54,59% da despesa fixada (final).

Déficit da execução orçamentária proveniente tanto de créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis como de despesas de competência do exercício em exame que não integraram a execução orçamentária – objeto de ajustes.

B.1.3 DÍVIDA DE CURTO PRAZO

A Prefeitura não dispunha de liquidez para fazer frente aos seus compromissos de curto prazo.

B.1.6 DÍVIDA ATIVA

Inexistência de registro contábil para a correção monetária, juros e multas dos créditos inscritos em dívida ativa;

Divergências entre o montante registrado pela contabilidade e o evidenciado pelo setor da dívida ativa.

B.5.1 ENCARGOS

Recolhimento parcial dos encargos devidos ao INSS, partes patronal e segurados (competências junho a outubro).

B.5.3 DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

Contratação, por meio de processo de inexigibilidade, de entidade sem fins lucrativos para fins de realização de despesas passíveis de licitação – organização dos desfiles carnavalescos de 2012, bem como para fins de transferência de recursos a escolas de samba (item B.5.3.2).

B.6 TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

Inventário geral de bens móveis não apresenta o registro de bens adquiridos a partir de setembro de 2011; importância registrada no Balanço Patrimonial é superior àquela evidenciada no inventário.

B.7 TRANSFERÊNCIAS À CÂMARA DOS VEREADORES

Transferências financeiras à Câmara Municipal efetuadas de forma extemporânea.



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



C.1 FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

Contratações decorrentes de processos de inexigibilidades sem cumprimento a formalidades estabelecidas na Lei de licitações (Inexigibilidades nºs 03 e 06/2012)
Encaminhamento extemporâneo de contrato de valor superior (item C.2.1).

D.1 ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

Deixou de promover a divulgação, na página eletrônica do Município, dos pareceres prévios deste E. Tribunal de Contas.

A Prefeitura ainda não havia encaminhado informações das Contas Municipais ao Poder Executivo da União – STN.

D.2 FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

Falta de detalhamento dos gastos em subelemento específico; não promoveu o registro contábil dos termos contratuais e dos aditivos vigentes ; deixou de estabelecer códigos de aplicação específicos para recursos vinculados; atribuição indevida de um mesmo código de aplicação para objetos de vinculação diferentes; para 64,77% da despesa passível de cadastro por meio de CPF ou do CNPJ, a Origem atribuiu, indevidamente, código cadastral genérico para os correspondentes fornecedores.

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

Desatendimento parcial às Instruções nº 02/2008 e recomendações pertinentes aos exercícios de 2009 e 2010, bem assim de parte das medidas anunciadas em defesa apresentada nas contas de 2010.

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

Falta de liquidez nos dois últimos quadrimestres, caracterizando desatendimento ao disposto no artigo 42 da LC nº 101/00.

E.2.2 DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL

Ao longo de todo o exercício de 2012 os gastos liquidados de publicidade superaram a média despendida nos 3 (três) últimos exercícios financeiros (2009 a 2011), desatendendo, ao art. 73, VII da Lei Eleitoral.

E.3 VEDAÇÃO DA LEI Nº 4.320, DE 1964

Em dezembro de 2012, a Prefeitura não empenhou mais do que um duodécimo da despesa final fixada no orçamento. Porém, ao se considerar as despesas da competência dezembro de 2012 – empenhadas em janeiro de 2013, aí haveria desatendimento ao disposto no art. 59, § 1º da Lei nº 4.320, de 1964.



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



Após o término da instrução processual, verificou-se que o órgão de instrução havia anotado que a Prefeitura Municipal efetuou no exercício de 2012, compensações em seus recolhimentos devidos ao INSS a partir da competência maio de 2012, no valor total de R\$ 2.738.776,60, recolhendo a menor o valor mencionado, sem que tivesse havido homologação do órgão arrecadador autorizando as compensações.

Assim, considerando que a falta de empenho desses valores poderia ter influenciado nos percentuais registrados pela fiscalização, especialmente no resultado da execução orçamentária, resultado da execução financeira, gastos com pessoal, aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato e, ainda, cumprimento do artigo 42 da LRF, tais itens foram reavaliados e encontram-se destacados a seguir:

Quanto ao Resultado da Execução Orçamentária, a fiscalização apurou a seguinte situação:

Despesas Correntes	98.020.826,09	96.228.275,86	-1,83%	76,48%
Despesas de Capital	14.577.638,75	14.400.006,23	-1,22%	11,45%
Reserva de Contingência	774,96	-		
Despesas Intraorçamentárias	-	-		
Repasse de duodécimos à CM	3.822.000,00	3.822.000,00		
(-) Devolução de duodécimos	-	290.656,89		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	-		
Subtotal das Despesas	116.421.239,80	114.159.625,20		
Outros Ajustes		11.657.009,70		
Total das Despesas	116.421.239,80	125.816.634,90		100,00%
Ausência de dotações		9.395.395,10	8,07%	7,47%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(11.352.421,02)		9,92%

Os repasses à Câmara foram efetuados nos termos do artigo 29-A da Constituição Federal, conforme quadro abaixo:

Valor utilizado pela Câmara (<i>repassé menos devolução</i>)		3.531.343,11
Despesas com inativos		100.487,49
Subtotal		3.430.855,62
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2011	69.500.274,14
Percentual resultante		4,94%

Os gastos com pessoal obedeceram ao limite da despesa de pessoal (art. 20, III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal).



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



Período	dez/11	abr/12	ago/12	dez/12
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	48.829.854,90	50.811.749,06	53.257.718,42	56.482.470,00
(+) Inclusões da Fiscalização - B				
(-) Exclusões da Fiscalização - C				
Gastos Ajustados - D		50.811.749,06	53.257.718,42	56.482.470,00
RCL - E	97.664.867,46	101.676.033,35	104.053.601,44	109.458.539,43
(+) Inclusões da Fiscalização - F				
(-) Exclusões da Fiscalização - G				
RCL Ajustada - H		101.676.033,35	104.053.601,44	109.458.539,43
% Gasto = A / E	50,00%	49,97%	51,18%	51,60%
% Gasto Ajustado = D / H		49,97%	51,18%	51,60%

As despesas com a área da Saúde também superaram o percentual mínimo de 15% das receitas exigido pela Constituição Federal e apresentaram a seguinte posição:

SAÚDE	Valores (R\$)
Receitas de impostos	79.126.360,72
Ajustes da Fiscalização	-
Total das Receitas	79.126.360,72

Total das Despesas empenhadas com Recursos Próprios	16.880.119,62	
Ajustes da Fiscalização	(568.759,97)	
(-) Restos a Pagar Liquidados não pagos até 31.01.2013	(2.371,28)	
Valor e percentual aplicado em ações e serviços da Saúde	16.308.988,37	20,61%

Planejamento Atualizado da Saúde	
Receita Prevista Atualizada	83.334.092,41
Despesa Fixada Atualizada	17.743.627,99
Índice Apurado	21,29%

Na área do Ensino, o Poder Executivo apresentou os seguintes índices de aplicação:



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



IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS

	Valores (R\$)	
Receitas	79.126.360,72	
Ajustes da fiscalização	-	
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	79.126.360,72	

FUNDEB - RECEITAS

Retenções	12.561.179,68	
Transferências recebidas	14.735.500,47	
Receitas de aplicações financeiras	18.094,46	
Ajustes da fiscalização	-	
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.	14.753.594,93	

FUNDEB - DESPESAS

Despesas com Magistério	9.858.953,48	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Magistério (60%)	-	
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo 60%)	9.858.953,48	66,82%
Demais Despesas	4.894.641,45	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Demais Despesas (40%)	-	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo 40%)	4.894.641,45	33,18%
Total aplicado no FUNDEB	14.753.594,93	100,00%

DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO

Educação Básica (exceto FUNDEB)	10.004.477,54	
(+) FUNDEB Retido	12.561.179,68	
(-) Ganhos de Aplicações Financeiras	478,62	
(-) FUNDEB Retido e não Aplicado no Retorno	-	
Aplicação até 31.12.2011 (artigo 212, CF)	22.565.178,60	28,52%
(+) Fundeb: parcela da retenção de [] - Aplicado 1º trim/2012	-	
(-) Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2012	-	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Recursos Próprios	374.028,11	
Aplicação Final na Educação Básica	22.191.150,49	28,05%

Planejamento Atualizado do Ensino	
Receita Prevista Atualizada	83.334.092,41
Despesa Fixada Atualizada	23.988.937,73
Índice Apurado	28,79%

Segundo a fiscalização, a Origem depositou o suficiente valor de precatórios incidentes no exercício, em respeito ao artigo 100 da Constituição Federal:

Opção de Pagamento Anual:	13 Anos Restantes
Saldo anterior de precatórios:	9.127.333,54
Saldo atual de precatórios:	9.179.508,27
Valor devido referente a opção anual:	706.116,02
Valor depositado nas contas vinculadas:	979.281,99
Saldo a pagar:	-



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



Os gastos liquidados de publicidade superaram a média despendida nos três últimos exercícios financeiros (2009 a 2011).

Publicidade em ano eleitoral

Exercício de:	2009	2010	2011	2012
Despesas	4.360,00	12.541,70	27.950,20	26.999,00
Média apurada entre três exercícios anteriores				14.950,63
Parâmetro para comparação despesas de 2012				14.950,63
Despesas do exercício foram superiores ao parâmetro adotado em:				12.048,37

Conforme consta no relatório, o aumento da taxa da despesa de pessoal nada tem a ver com atos de gestão expedidos a partir de 7 de julho de 2012; tal incremento provém de leis editadas antes do presente lapso de vedação, restando por isso atendido o art. 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	52.037.641,86	100.883.817,65	51,5818%	51,5818%
07	53.141.955,02	104.014.854,65	51,0907%	
08	54.148.122,31	104.053.601,44	52,0387%	
09	55.111.539,49	104.290.569,12	52,8442%	
10	55.628.204,12	107.568.940,27	51,7140%	
11	58.022.300,84	108.171.216,66	53,6393%	
12	59.221.246,60	109.458.539,43	54,1038%	
Aumento de despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				2,52%

O Poder Executivo **não atendeu ao art. 42** da Lei de Responsabilidade Fiscal, tal qual se vê no quadro abaixo:

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04	771.475,25
Empenhos liquidados a pagar em 30.04	4.344.066,79
Liquidez em 30.04	4.250.472,82
Disponibilidades de Caixa em 31.12	3.564.732,65
Saldo de Restos a Pagar liquidados em 31.12	2.486.489,37
Cancelamentos de empenhos liquidados	979.281,99
Cancelamentos de consignações ao INSS - servidores	972.245,94
Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo	3.430.932,93
Despesas sem empenhos - compensação unilateral incidente sobre encargos devidos ao INSS de competência 2012	2.738.776,60
Ilíquidez em 31.12	(7.042.994,18)

O processo acessório TC-1822/126/12 (Acompanhamento da Gestão Fiscal) subsidiou os trabalhos da fiscalização.

E ainda, os seguintes Expedientes:



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



TC-35293/026/12 - Trata o expediente de cópia de documentos encaminhados a esta E. Corte de Contas, efetivada por meio do Ofício EP-13307, de 24/09/2012, subscrito pelo Desembargador Coordenador da Diretoria de Execução de Precatórios, Dr. Pires de Araújo, para fins de conhecimento e providências cabíveis.

Em suma, essa documentação mostra que em razão de o Município de Batatais não ter providenciado a complementação dos depósitos referentes às parcelas anuais de 2010 e 2011 (R\$ 483.281,99), o Tribunal de Justiça adotou providências.

Posteriormente, o Tribunal de Justiça, encaminhou o expediente TC-38901/026/12 a esta E. Corte de Contas, dando notícia de acordo devidamente homologado em 25/10/2012 para que o complemento dos depósitos referentes às parcelas anuais de 2010 e 2011 fosse feito em duas parcelas iguais de R\$ 241.641,00, vencíveis em 30/06/2013 e em 28/02/2014; ou, em caso de sequestro da quantia total (R\$ 483.281,99), seria realizada compensação incidente sobre o valor relativo à parcela do exercício de 2012, com previsão de depósito para 30/12/2012.

Em virtude desse acordo homologado, o Tribunal de Justiça determinou a imediata exclusão do nome do município de Batatais do Cadastro de Inadimplentes do E. Conselho Nacional de Justiça (CEDIN), bem como a expedição de ofícios para suspensão imediata das sanções até então aplicadas.

Verificou-se *in loco* que a municipalidade realizou depósitos (até 30/12/2012) correspondentes à parcela anual de 2012, num total de R\$ 979.281,99, porém, ainda não havia expirado o prazo limite constante do acordo homologado para fins de complementação dos depósitos referentes às parcelas anuais de 2010 e 2011.

Esse expediente acompanhou as presentes contas, bem como serviu de subsídio ao seu exame, não sendo necessário, segundo a fiscalização, quaisquer comentários da matéria em item próprio deste relatório de fiscalização, diante de sua regularidade.

TC-1386/006/12 - Cuida o expediente de comunicação realizada junto a este E. Tribunal de Contas pelo Sr. Jair Grellet Filho, sobre a situação de descaso com as obras do pintor brasileiro Cândido Portinari na Igreja da Matriz Nosso Senhor Bom Jesus da Cana Verde, situada na cidade de Batatais.

Em síntese, o representante informa sobre provável desvio de finalidade de verba existente para cidade turística em razão do aspecto cultural, bem como de decisão da Justiça – por ação do Ministério Público – que não está sendo cumprida pelo Executivo Municipal.

Segundo a fiscalização, a Prefeitura Municipal de Batatais não utilizou, em 2012, quaisquer recursos do tesouro municipal, tampouco recebeu recursos de outros órgãos para fins de restauração das obras do acervo sacro do pintor Cândido Portinari, expostas na igreja matriz da cidade de Batatais.

Após proposta do d. MPC, a Prefeitura Municipal e o responsável, ex-Prefeito, foram regularmente notificados (DOE de 26.07.2013 - fls.68), tendo este último apresentado as razões de fls.73/143 e demais documentos que acompanham.

Sobre as falhas no item Planejamento das Políticas Públicas e limitação da abertura de créditos suplementares aos índices inflacionários, entende não haver qualquer irregularidade na autorização para abertura em percentual de 20% sobre



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



as despesas previstas, afirmando que os recursos foram abertos para uma mesma Secretaria e categoria de despesa, não havendo limitação legal a quaisquer índices inflacionários.

Diz que os programas para elaboração do Plano de Saneamento Básico e do Plano Municipal de Gestão Integrada estão sendo elaborados e se encontram em fase de estudos.

Anota que a Lei Federal de acesso à informação vem sendo cumprida, e que o Município está em constante busca pelo aprimoramento dessa ferramenta, sobretudo após a aprovação da Câmara Municipal.

Quanto aos apontamentos referentes ao Controle Interno, informa que a Prefeitura está tomando as devidas providências no sentido de equalizar a situação em atendimento às orientações desta Corte.

Aduz que consta da própria manifestação da fiscalização, que o sistema de controle interno produz relatórios periódicos, o responsável ocupa cargo efetivo na Administração Municipal e apresenta as conclusões quanto às suas funções institucionais, e que, portanto, o sistema funciona regularmente, restando apenas adequar algumas questões formais.

Anota que todas as suplementações orçamentárias estão amparadas pela Lei Municipal 3099/2011, sendo certo afirmar que, conforme Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais Suplementares autorizados pela Lei em comento, apenas 3,49% dos créditos foram abertos, bem menos que o previsto (20%), não havendo qualquer falha a esse respeito.

Diz que o suposto déficit da execução orçamentária (7,53%) é proveniente de uma série de ajustes, que se encontram equivocados, e que em 2012, apresentou um superávit da execução orçamentária na monta de R\$ 22.417,15.

Assim sendo, pleiteia que o apontamento relativo ao déficit na execução orçamentária seja afastado, não havendo nesse tópico nenhum vício a comprometer a contas em apreço.

Assevera que, conforme consta do próprio relatório da Fiscalização, as importâncias devidas aos encargos sociais foram objeto de confissão para fins de inclusão em termo de parcelamento, referente às competências junho, julho, agosto, setembro e outubro, estando totalmente regularizadas, não havendo que se falar em recolhimento parcial.

Quanto à apontada afronta ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, entende não ter sido caracterizada, além de asseverar que o relatório elaborado pela Fiscalização está equivocado, tendo em vista que não permite a real aferição do descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



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



Anota que os gastos com publicidade não superaram a média dos 03 últimos exercícios. Isto porque, ao analisar os documentos, é possível verificar que os gastos com publicidade em 2012 e nos exercício de 2009, 2010 e 2011 contam com uma média de R\$ 28.720,11.

Informa que o valor relativo ao exercício de 2009 foi de R\$ 40.940,15 e não R\$ 4.360,00. Já no exercício de 2010 o valor gasto com publicidade foi de R\$ 12.721,70 e não R\$ 12.541,70. Em 2011, o gasto correto foi de R\$ 32.498,20 e não R\$ 27.950,20 apurado pela fiscalização às fls. 57 do relatório. E que o gasto em 2012 foi de R\$ 26.999,00.

Como a média dos três últimos exercícios correta foi de R\$ 28.720,11, o valor gasto em 2012 de R\$ 26.999,00 está dentro da média, tendo a Prefeitura de Batatais atendido ao que dispõe o art. 73, VII da Lei Eleitoral, não havendo qualquer óbice à aprovação das contas.

Nota também que enquanto o inciso V, em sua alínea "b" fala em publicidade institucional, o inciso VII usa a expressão genérica "publicidade" causando a impressão, ao menos no primeiro momento, que todas as despesas com publicidade do Município estariam sujeitas às limitações impostas pela norma de regência.

Aduz que existe defeituosa técnica na redação legal, sendo absurdo restringir as despesas com a publicação de atos oficiais do Município. As atividades administrativas rotineiras seriam engessadas com a restrição de publicação de leis, decretos, editais, extratos de contratos e demais atos que exigem publicidade, em respeito ao princípio constitucional fundamental contido no "caput" do artigo 37 da Constituição Federal.

Encerrando as justificativas, pleiteia o acolhimento dos argumentos oferecidos para o fim de ser considerada regular a apresentação das contas do exercício de 2012.

A Assessoria Técnica, no que se relaciona aos aspectos orçamentários e financeiros, anotou óbices, opinando pela emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas (fls.728/730).

Ainda pela ATJ, as demais opiniões, inclusive de sua i. Chefia, pelos mesmos motivos, caminharam pela emissão de **parecer desfavorável** aos demonstrativos (fls.731/735).

O d. MPC também se posicionou pela emissão de **parecer desfavorável** aos demonstrativos, em razão do somatório de irregularidades verificadas pela fiscalização, propondo a abertura de autos apartados para exame de itens mencionados em sua manifestação (fls.737/741).



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



SDG manifesta-se pela emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas, entendendo que houve descumprimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal e desequilíbrio fiscal no exercício.

Após o término da instrução processual, verificou-se que o órgão de instrução havia anotado que a Prefeitura Municipal efetuou no exercício de 2012, compensações em seus recolhimentos devidos ao INSS a partir da competência maio de 2012, no valor total de R\$ 2.738.776,60, recolhendo a menor o valor mencionado devido à Receita Federal do Brasil, sem que tivesse havido homologação do órgão arrecadador autorizando as compensações.

A fiscalização complementou seu relatório, considerando o impacto causado pelo procedimento na avaliação da execução orçamentária e financeira do período, bem como dos índices de despesas com pessoal (fls.752/756).

Notificado para que pudesse apresentar as justificativas e esclarecimentos pertinentes, o ex-Prefeito enviou os memoriais de fls.761/793 e 802/808 que, em linhas gerais, reforçam os argumentos apresentados por ocasião da defesa prévia, contestando ainda a influência do valor de R\$ 2.738.776,60, no resultado da execução orçamentária, financeira, nos gastos com pessoal e no cumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, apurada pela fiscalização, asseverando que o Município possuía crédito decorrente de valores pagos indevidamente e fez a compensação de forma correta.

Cita precedentes desta Corte onde a questão da compensação unilateral foi tratada de forma apartada das contas (TC-800227/127/11), com instrução pela regularidade, além do TC-0879/026/11 que trata das contas de 2011 do Município de Andradina, ressaltando ainda que possuía Certificado de Regularidade Previdenciária.

O MPC reitera sua manifestação anterior pela rejeição das contas (fls.809) e o ex-Prefeito, por seus procuradores, obteve vista dos autos ao final de instrução (fls.813).

O processo constou da pauta da Sessão desta E. Primeira Câmara de 21/10/2014, e após proferir meu voto, o e. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho solicitou vista dos autos, com reinclusão automática.

GC.CCM-23

É o relatório.



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



GC.CCM

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 28/10/2014 – ITEM 086

Processo: TC-1859/026/12

Interessada: Prefeitura Municipal de Batatais

Responsável: Jose Luis Romagnoli – Prefeito Municipal

Período: 01.01 a 31.12.12

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2012

Expediente(s) que acompanha(m): TC-1859/26/12; TC-1386/006/12 , TC-35293/026/12, TC-38901/026/12

- Aplicação total no ensino:	28,05% - (mínimo 25%)
- Investimento no magistério:	66,82% - (mínimo 60%)
- Total de despesas com Fundeb:	100,00% - (mínimo 100%)
- Déficit orçamentário:	9,92% - (R\$ 11.352.421,02)
- Transferências à Câmara:	4,94% - (máximo 7%)
- Gastos com pessoal:	54,10% - (limite 54%)
- Despesas com saúde:	20,61% - (mínimo 15%)
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Encargos sociais:	Irregular
- Precatórios:	em ordem
- Cumprimento do art. 42 da LRF:	Irregular
- Gastos com pessoal últimos 180 dias:	em ordem
- Despesas com publicidade:	Relevado

O resultado da inspeção “in loco”, consubstanciado no relatório da Fiscalização contempla informações e elementos capazes de propiciar a avaliação dos atos e procedimentos de gestão, envolvendo os aspectos administrativo, econômico-financeiro, contábil e patrimonial.

No ensino, foram aplicados 28,05% dos recursos vinculados, em atendimento ao artigo 212 da Constituição Federal.

Houve aplicação de 100% do total recebido do FUNDEB, aqui se atendendo ao artigo 21, da Lei Federal n.º 12.494/07.

O Município aplicou 66,82% na remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica, nisso dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT.

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



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



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

A Administração deve editar os Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, de Saneamento Básico e de Mobilidade Urbana, além de implementar e tornar acessível à comunidade o Serviço de Informação ao Cidadão, e demonstrar em sua página eletrônica, em tempo real, as receitas arrecadadas e a espécie de despesa que está sendo realizada, conforme o art. 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal e os termos das Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal.

Deve também registrar em suas demonstrações contábeis os valores relativos à correção monetária, juros e multas dos créditos inscritos em dívida ativa; além de eliminar as divergências entre o montante registrado pela contabilidade e o evidenciado pelo setor fiscal.

Do mesmo modo, deve eliminar as falhas verificadas em seus registros relativos aos bens patrimoniais, bem como realizar o inventário anual, registrar no Balanço Patrimonial informações fidedignas evidenciadas no setor, além de repassar os recursos financeiros ao Legislativo dentro do prazo fixado pela Constituição Federal.

Ressalte-se que o setor de dívida ativa, bem como a tributação, a tesouraria, os bens de consumo e permanentes são daqueles mais vulneráveis à perda e extravio, motivos pelos quais a Administração deve ficar atenta, constituindo sistemas de controle apropriados.

Foram detectadas ainda falhas no encaminhamento extemporâneo de contrato de valor superior a esta E. Corte e a ausência de encaminhamento de informações das Contas Municipais ao Poder Executivo da União – STN, impropriedades que ensejam recomendações ao Executivo para que dê maior atenção às questões, de forma que não mais ocorram.

Nesse sentido, é imperioso que a Administração implante um efetivo sistema de controle interno, a par das orientações traçadas junto ao Comunicado SDG nº 32/12¹, lembrando que o Responsável deve ocupar cargo efetivo na Prefeitura e apresentar relatórios quanto às funções institucionais inerentes ao sistema.

¹ **COMUNICADO SDG Nº 32/2012 – DOE 29.09 e 10.10.12**

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

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

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



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



Deve também envidar esforços para que as informações prestadas ao Sistema AUDESP apresentem detalhamento dos gastos em subelemento específico, bem como registro contábil dos termos contratuais, e o estabelecimento de códigos de aplicação específicos para recursos vinculados, fixando códigos diversos para objetos que possuam vinculações diferentes.

Quanto ao apontamento referente à extrapolação do limite das despesas com publicidade e propaganda institucional, considero que não há elementos que indiquem ter a Prefeitura Municipal desbordado dos fins perseguidos pela Lei Eleitoral.

Primeiro, porque a finalidade contida na norma em comento induz à vedação de atos que possam beneficiar diretamente a imagem da Autoridade, com vistas ao pleito eleitoral².

Depois, porque, em contraponto, em face dos princípios constitucionais da publicidade e da continuidade do serviço público, mais ainda, pela posterior edição da Lei de Responsabilidade Fiscal – impondo a publicação de uma série de demonstrativos, e pela própria necessidade de controle social, a Administração também está obrigada à divulgação de seus atos, inclusive, como condição de sua própria validade.

A divulgação desse material é, evidentemente, neutra à promoção pessoal, mas essencial ao cumprimento do princípio da legalidade.

Nesse contexto, tal normatização atentar-se-á, 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.

² Lei 9504/97

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

(...)

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

(...)

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



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



Portanto, há de ser feita nítida distinção entre a publicidade obrigatória (demonstrativos fiscais, extratos de contratos, editais de licitação, comunicados oficiais e etc.), daqueles que puramente procuram promover, direta ou indiretamente, a Administração/Autoridade.

No caso, o quadro elaborado pela fiscalização não se encarregou de distinguir a espécie dos gastos, de modo que não há como condená-los.

Nesse sentido, foi a decisão desta E. 1ª Câmara em Sessão de 10/06/2014, nos autos do TC-1855/026/12 – Prefeitura Municipal de Bálamo, sob a relatoria do e. Conselheiro Renato Martins Costa e do TC-1954/026/12 – Prefeitura Municipal de Paulo de Faria, sob minha relatoria.

Além disso, os cálculos de fls.137 indicam ter havido classificação equivocada na contabilização de despesas com publicidade no exercício anterior, razão pela qual reitero à Administração a necessidade de maior rigor na contabilização das despesas da espécie, para que seja possível aferir com segurança a realização de gastos dentro da média apurada nos três últimos exercícios financeiros ao término do mandato.

Por fim, ressalto que a instrução dos autos demonstra a existência de falhas graves, capazes de comprometer os presentes demonstrativos.

Refiro-me ao inicialmente, ao fato da Municipalidade ter efetuado compensação unilateral de contribuições previdenciárias no montante de R\$ 2.738.776,60, que não contou com decisão administrativa favorável da Receita Federal do Brasil, ou mesmo, demonstração nos autos sobre a interposição de medida judicial antecipando a tutela pretendida.

No caso, os atos praticados expõem o Município à autuação fiscal, e, do mesmo modo, postergam o pagamento de encargos do período para outros exercícios, aumentando as dívidas de curto e longo prazo.

Além disso, houve distorção sobre a avaliação da execução orçamentária e financeira do período, bem como dos índices de despesas com pessoal, o alteração posteriormente examinada pela instrução complementar realizada pela Unidade Regional de Ribeirão Preto de fls. fls.752/756; ressaltando ainda que não foi apresentada, por meio de indicativo no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a avaliação dos riscos fiscais inerentes ao procedimento.

Desta forma, resta patente que a atitude prejudica o planejamento fiscal, cabendo severas críticas à Municipalidade para que abandone a prática destacada, porque contrária à gestão fiscal responsável.

A prática tem sido reiteradamente reprovada por esta E. Corte, a exemplo dos TC-1589/026/12, TC-1836/026/12, TC-1453/026/11 e TC-2637/026/10.



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



Ainda em relação aos encargos sociais, segundo a instrução, a Prefeitura deixou de efetuar recolhimentos da parte patronal e dos segurados devidos ao regime geral de previdência (competências junho a outubro); realizando posteriormente um termo de parcelamento de dívidas para regularizar sua situação.

Conforme a jurisprudência³ desta E. Corte, essa falha é grave e tem o condão de inquinar os demonstrativos, na medida em que resulta no adiamento da despesa, afrontando o princípio da anualidade do orçamento além de elevar a dívida municipal, onerando, ainda mais os orçamentos futuros.

No mesmo sentido, as decisões constantes dos processos TC-1589/026/12, TC-2033/026/12, TC-1462/026/12, TC-1453/026/11 e TC-2637/026/10.

Quanto aos aspectos fiscais, o Município apresentou déficit da execução orçamentária de 9,92% equivalente a R\$ 11.352.421,02, que não foi amparado pelo resultado financeiro do exercício anterior.

Verifica-se que tal déficit, somado ao pequeno superávit financeiro de 2011 (R\$ 11.352.421,02 – R\$ 6.786,21 = R\$ 11.345.634,81) representa mais de que um mês de arrecadação⁴ (R\$ 9.121.544,95) da Prefeitura Municipal, indicando que os orçamentos futuros poderão ser afetados pelo déficit verificado, razão pela qual considero que a falha não pode ser relevada.

Por outro lado, verifica-se que o total de abertura de créditos adicionais e a realização de transferências/remanejamentos/transposições atingiu o montante de 57.966.461,15, o que corresponde a 54,59% da despesa prevista (final), demonstrando a deficiência no planejamento orçamentário.

Ressalte-se que a lei orçamentária autorizou percentual acima da inflação prevista para o período, correspondente a 20% da receita estimada do orçamento.

Dessa forma, cabe advertência à Origem sobre a correta elaboração da LDO-LOA, de acordo com a legislação vigente no tocante à abertura de créditos adicionais e respectivas fontes, bem como na correta utilização dos institutos da transposição, remanejamento e transferência de recursos orçamentários.

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

³ TC-2403/026/11, TC-1070/026, TC-2409/026/10, TC-11/026/09, TC-1546/026/08.

⁴ R\$ 109.458.539,43 (fls.29)/12 meses = R\$ 9.121.544,95

⁵ **COMUNICADO SDG nº 29/2010 – DOE 07, 19 e 20/08/10**

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



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



Houve também desrespeito ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo laudo elaborado pela fiscalização e endossado pelos órgãos técnicos desta E. Corte e MPC, consoante os parâmetros constitucionais e legais e de acordo com reiterada sistemática utilizada por este E. Tribunal no exame de gastos com restos a pagar no último ano de mandato, restou demonstrado que os empenhos emitidos nos dois últimos quadrimestres não mantinham disponibilidade financeira suficiente à sua cobertura, eis que foi constatada iliquidez de R\$ 7.042.994,18 em 31.12.2012, ante uma liquidez de R\$ 4.250.472,82 em 30.04.12.

Agrava ainda a constatação feita pela inspeção acerca do descumprimento do previsto no artigo 5º, §1º, da Lei nº 4320/64, tendo em vista o empenhamento de mais de um duodécimo do orçamento no último mês do mandato.

Em autos próprios devem ser examinadas as Inexigibilidades nºs. 13/2011 – Contratação de entidade sem fins lucrativos para fins de realização de despesas passíveis de licitação – organização dos desfiles carnavalescos de 2012 (item B.5.3.2); e das Inexigibilidades nºs 03 e 06/2012.

Nesse cenário, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Batatais, exercício de 2012, excetuando-se ainda, os atos porventura pendentes de julgamento neste E. Tribunal.

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



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



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

- aperfeiçoe o planejamento e a execução orçamentária;
- envide esforços no sentido de produzir o equilíbrio fiscal, seja pelo aumento da sua Receita Corrente Líquida ou pela redução de despesas.
- proceda com maior rigor técnico na formulação e execução do plano orçamentário, procurando estabelecer superávit, a fim de manter o equilíbrio de seus demonstrativos.
- edite os Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, de Saneamento Básico e de Mobilidade Urbana;
- implemente e torne acessível à comunidade o Serviço de Informação ao Cidadão, em atendimento aos termos das Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal;
- elimine as falhas verificadas nos registros dos bens patrimoniais, promovendo o levantamento geral dos bens;
- regularize as divergências entre seus dados e os prestados ao Sistema AUDESP;
- regulamente as funções de controle interno;
- registre em suas demonstrações contábeis os valores relativos à correção monetária, juros e multas dos créditos inscritos em dívida ativa;
- contabilize corretamente as despesas com publicidade e propaganda oficial, para que seja possível aferir com segurança se foi observada a realização de gastos dentro da média apurada nos três últimos exercícios financeiros ao término do mandato;
- divulgue o parecer prévio do Tribunal de Contas na página eletrônica do Município;
- encaminhamento de informações das Contas Municipais ao Poder Executivo da União – STN.

Determino, à margem do parecer, o exame em autos próprios das Inexigibilidades nºs 12/2011; 03 e 06/2012.

Arquivem-se os Expedientes TC-1386/006/12 , TC-35293/026/12, TC-38901/026/12.

É como voto.