



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



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 29.04.14

ITEM Nº 042

TC-002034/026/12

Prefeitura Municipal: Espírito Santo do Turvo.

Exercício: 2012.

Prefeito(s): João Adirson Pacheco.

Advogado(s): Ricardo Virando e outros.

Acompanha(m): TC-002034/126/12.

Procurador(es) de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

Fiscalizada por: UR-2 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-2 - DSF-II.

- Aplicação total no ensino:	28,24% - (mínimo 25%)
- Investimento no magistério:	60,11% - (mínimo 60%)
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	20,83% - (mínimo 15%)
- Transferências à Câmara:	5,04% - (máximo 7%)
- Gastos com pessoal:	47,84% - (máximo 54%)
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Encargos sociais:	houve compensação de valores devidos ao INSS
- Precatórios:	inexistente
- Déficit da execução orçamentária:	5,66% - R\$ 896.701,17
- Superávit financeiro	R\$ 51.112,11
- Cumprimento do art. 42 da LRF:	em ordem
- Gastos com pessoal últimos 180 dias:	em ordem
- Despesas com publicidade:	irregular

Em exame as contas anuais do exercício de 2012 da Prefeitura Municipal de ESPÍRITO SANTO DO TURVO cuja fiscalização "in loco" esteve a cargo da Unidade Regional de Bauru – UR/2.

No relatório de fls. 10/49, 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 editou o Plano de Saneamento Básico.

ITEM A.3 – CONTROLE INTERNO: o sistema não foi regulamentado com desatendimento aos artigos 31 e 74 da Constituição.

B.1.1 – RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: abertura de créditos adicionais em percentual superior ao previsto na LOA.

B.1.3 – DÍVIDA DE CURTO PRAZO: eventual ocultação de passivo em face de recolhimentos a menor de contribuições previdenciárias no valor de R\$ 230.000,00 em ofensa aos princípios da transparência fiscal (art. 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei 4.320/64).



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



B.3.1 – ENSINO: glosas nas despesas (reincidência).

B.3.2 – SAÚDE: glosas nas despesas; ausência de quantitativos físico-financeiros no Plano Municipal de Saúde (reincidência e descumprimento à recomendação).

B.5.1 – ENCARGOS: recolhimento a menor de contribuições previdenciárias de janeiro e de fevereiro, deixando a Origem de pagar R\$ 230.000,00 com base em compensação não homologada pela Receita Federal (reincidência).

ITEM B.5.3 – DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE: pagamentos de multas por infrações de trânsito com recursos do erário sem adoção de providências, no exercício 2012, para apuração de responsabilidades, em desatenção ao artigo 37, 6º, da Constituição Federal.

ITEM B.6 – BENS PATRIMONIAIS: saldo registrado no Balanço Patrimonial divergente do inventário geral (reincidência).

ITEM B.8 – ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS: inobservância da cronologia em razão da existência de restos a pagar processados em 31/12/2012 (reincidência).

ITEM C.1.1 – FALHAS DE INSTRUÇÃO: edital de Convite com cláusula restritiva e com participação de empresa cuja atividade econômica não se coaduna com o objeto licitado.

ITEM C.2.2 – CONTRATOS EXAMINADOS IN LOCO: prorrogação de contrato para fornecimento de materiais didáticos, em contrariedade ao artigo 57 da Lei 8.666/93.

ITEM C.2.3 – EXECUÇÃO CONTRATUAL: justificativas para aditamentos de prazos contratuais não comprovadas.

ITEM D.2 – FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP: divergências entre dados da Origem e os prestados ao Sistema AUDESP (reincidência).

ITEM D.3 – PESSOAL: pagamentos habituais de horas extras em quantidade superior à permitida pelo artigo 59 da CLT (reincidência).

ITEM D.5 – ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL: encaminhamento intempestivo de informações ao Sistema AUDESP (reincidência) e atendimento parcial das recomendações (reincidência).

ITEM E.2.2 – DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL: violação ao artigo 73, incisos VI, “b”, e VII da Lei 9.504/97.

ITEM E.3 – VEDAÇÃO DA LEI Nº 4.320, DE 1964: desatendimento ao artigo 59, §1º, da Lei 4.320/64.



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



Realço o anotado pela inspeção de que o Executivo superou a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), indicando investimentos que corresponderam a 28,24% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

Igualmente, houve integralidade de investimentos com as verbas do FUNDEB, destinando-se 60,11% na valorização dos profissionais do Magistério.

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS		
RECEITAS		12.389.262,79
(+/-) Ajustes da Fiscalização		
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.		12.389.262,79
FUNDEB - RECEITAS		
Retenções		2.212.239,13
Transferências recebidas		2.203.405,18
Receitas de aplicações financeiras		11.970,42
(+/-) Ajustes da Fiscalização		
Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.		2.215.375,60
FUNDEB - DESPESAS		
Despesas com Magistério		1.331.637,03
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização (60%)		
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)		1.331.637,03 60,11%
Demais Despesas		883.738,57
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização (40%)		
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)		883.738,57 39,89%
Total aplicado no FUNDEB		2.215.375,60 100,00%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		
Educação Básica (exceto FUNDEB)		1.299.559,25
(+) FUNDEB retido		2.212.239,13
(-) Ganhos de aplicações financeiras		
(-) FUNDEB retido e não aplicado no retorno		
Aplicação efetuada até 31.12. 2012		3.511.798,38 28,35%
(+) FUNDEB: retenção de até 5%: [] Aplic. no 1º trim. de 2013		
(-) Restos a Pagar não pagos até 31.01. 2013		
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios		(12.900,84)
Aplicação final na Educação Básica		3.498.897,54 28,24%
PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO		
Receita Prevista Realizada		11.020.732,00
Despesa Fixada Atualizada		3.341.770,17
Índice Apurado		30,32%

Os investimentos na saúde também superaram ao mínimo constitucional, alcançando 20,83% do valor da receita e transferências de impostos.

SAÚDE		Valores (R\$)
Receitas de impostos		12.389.262,79
Ajustes da Fiscalização		
Total das Receitas		12.389.262,79
Total das Despesas empenhadas com Recursos Próprios		2.628.762,18
Ajustes da Fiscalização		(48.424,65)
(-) Restos a Pagar Liquidados não pagos até 31.01.2013		
Valor e percentual aplicado em ações e serviços da Saúde		2.580.337,53 20,83%
Planejamento Atualizado da Saúde		
Receita Prevista Atualizada		11.020.732,00
Despesa Fixada Atualizada		2.689.053,34
Índice Apurado		24,40%



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



Verifica-se que a arrecadação da receita foi superior à sua previsão, apresentando um excesso de R\$ 3.172.766,64 – valor que representou um superávit de 25,06%.

Ao contrário, observa-se que ocorreu o aumento do valor fixado inicialmente para as despesas, em volume ainda maior do que o ingresso de receitas; e, sendo assim, o resultado da execução orçamentária apresentou um déficit de R\$ 896.701,17 - ou seja, de 5,66%.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	14.578.000,60	16.540.128,57	13,46%	104,47%
Receitas de Capital	110.816,00	1.504.470,20	1257,63%	9,50%
Deduções da Receita	(2.029.223,60)	(2.212.239,13)	9,02%	
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
Subtotal das Receitas	12.659.593,00	15.832.359,64		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Receitas	12.659.593,00	15.832.359,64		100,00%
Excesso de Arrecadação		3.172.766,64	25,06%	20,04%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	13.886.692,30	13.593.942,18	-2,11%	81,26%
Despesas de Capital	3.263.071,70	2.303.918,32	-29,39%	13,77%
Reserva de Contingência	-	-		
Despesas Intraorçamentárias	-	-		
Repasses de duodécimos à CM	701.455,68	701.455,72		
(-) Devolução de duodécimos	-	100.255,41		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	-		
Subtotal das Despesas	17.851.219,68	16.499.060,81		
Outros Ajustes	-	230.000,00		
Total das Despesas	17.851.219,68	16.729.060,81		100,00%
Economia Orçamentária		1.122.158,87	-6,29%	6,71%
Resultado Ex. Orçamentária:	Deficit	(896.701,17)		5,66%

A fiscalização realçou que a Administração procedeu a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências / remanejamentos / transposições no montante de R\$ 5.667.557,47 – correspondente a 31,75% da despesa prevista; ocorre, no entanto, que esse percentual superou ao limite estabelecido de 15% junto à LOA.

Do quadro elaborado, a fiscalização procedeu ajustes pertinentes à compensação de valores devidos ao INSS, em montante de R\$ 230.000,00.

Bem por isso, também foram elaborados dois quadros referentes ao resultado financeiro do período, ambos indicando superávit suficiente à cobertura do déficit da execução orçamentária.

Quadro sem ajustes

Resultados	2011	2012	%
Financeiro	1.008.171,13	281.112,11	-72,12%
Econômico	1.010.725,49	757.354,40	-25,07%
Patrimonial	8.351.565,17	9.108.919,57	9,07%

Quadro ajustado

Resultados	2011	2012	%
Financeiro	1.008.171,13	51.112,11	-94,93%
Econômico	1.010.725,49	527.354,40	-47,82%
Patrimonial	8.351.565,17	8.878.919,57	6,31%



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



Nesse sentido, a inspeção registrou a existência de liquidez do Município frente aos compromissos de curto prazo; o quadro seguinte demonstra que, para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo, a Municipalidade possuía R\$ 1,25 para sua quitação.

Exigível	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo Para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar processados	65.478,46	285.483,09	65.884,46	285.077,09
Restos a Pagar não processados	692.234,95	835.963,64	753.849,76	774.348,83
Depósitos	47.638,93	1.083.623,41	1.077.380,56	53.881,78
Consignações	22.448,71	1.709.937,27	1.710.532,14	21.853,84
Outros	-	15.928.436,78	15.928.436,78	-
Total	827.801,05	19.843.444,19	19.536.083,70	1.135.161,54
Inclusões da Fiscalização	-	-	-	-
Exclusões da Fiscalização	-	-	-	-
Total Ajustado	827.801,05	19.843.444,19	19.536.083,70	1.135.161,54
Índice de Liquidez Imediata				1,25

A inspeção registrou que a Municipalidade deu atendimento ao art. 42 da LRF, uma vez que havia disponibilidade de caixa suficiente a cobrir as despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres do período.

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:

Disponibilidades de Caixa em 30.04

Saldo de Restos a Pagar em 30.04
Empenhos liquidados a pagar em 30.04

Liquidez em 30.04

Disponibilidades de Caixa em 31.12

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12
Cancelamentos de empenhos liquidados
Cancelamentos de Restos a Pagar Processados
Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo

Liquidez em 31.12

2012
2.060.175,47
453.746,70
489.378,63
1.117.050,14
1.416.273,65
1.059.425,92
356.847,73

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve aumento 2,67% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2011	RCL de 2012	Crescimento
13.963.268,31	14.336.723,39	2,67%

Quanto às despesas com pessoal, observa-se que sofreram um aumento equivalente a 11,48%.

Ainda assim, considerando a metodologia estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos com pessoal fixaram-se em 47,84%, portanto, abaixo do percentual máximo permitido (limite de 54,00%).



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	6.153.159,33	6.784.428,70	6.685.898,71	6.859.294,55
(+) Inclusões da Fiscalização - B				
(-) Exclusões da Fiscalização - C				
Gastos Ajustados - D		6.784.428,70	6.685.898,71	6.859.294,55
RCL - E	13.963.268,31	14.525.724,55	14.621.964,72	14.336.723,39
(+) Inclusões da Fiscalização - F				
(-) Exclusões da Fiscalização - G				
RCL Ajustada - H		14.525.724,55	14.621.964,72	14.336.723,39
% Gasto = A / E	44,07%	46,71%	45,73%	47,84%
% Gasto Ajustado = D / H		46,71%	45,73%	47,84%

O mapa elaborado pela inspeção indicou que não houve uma movimentação relevante no número de servidores durante o período; ainda, que o total de comissionados representou 5,36% do quadro (excluídos os temporários).

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Efetivos	372	352	239	247	133	105
Em comissão	18	18	14	14	4	4
Total	390	370	253	261	137	109
Temporários	2011		2012		Em 31/12 de 2012	
Nº de contratados	5		1			

No que diz respeito ao aumento de gastos nos últimos 180 dias de mandato, a inspeção encarregou-se de anotar que o incremento provém de leis editadas antes do período de vedação, restando por isso atendido o art. 21, parágrafo único da LRF.

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:				2012
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	6.544.925,47	14.536.087,64	45,0254%	45,0254%
07	6.626.770,57	14.726.410,60	44,9992%	
08	6.685.898,71	14.621.964,72	45,7250%	
09	6.841.644,26	14.602.855,24	46,8514%	
10	6.861.087,98	14.622.485,22	46,9215%	
11	7.353.511,85	14.545.594,24	50,5549%	
12	6.859.294,55	14.336.723,39	47,8442%	
Aumento de despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				2,82%

Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados, inicialmente pela Lei Municipal nº 169/08; em seguida, a Câmara Municipal promoveu a alteração dos valores, a partir de 2012, agora fixados em R\$ 8.821,87, R\$ 2.352,50 e R\$ 3.128,82 – respectivamente ao Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários.



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



Ainda, segundo anotado pela fiscalização, não ocorreram pagamentos indevidos.

Foi destacado que o Município, a partir de 07 de julho, o Município empenhou gastos de publicidade – desatendendo ao art. 73, VI, “b”, da Lei 9.504/97; mais ainda, que pela discriminação do serviço na Nota Fiscal, não há como identificar qual notícia foi contratada na edição do jornal.

Ainda, que ao longo do exercício de 2012 os gastos liquidados superaram a média despendida nos 3 (três) últimos exercícios financeiros, atendendo ao art. 73, VII, da Lei Eleitoral.

Publicidade em ano eleitoral

Exercício de:	2009	2010	2011	2012
Despesas	36.184,85	37.369,01	61.466,70	57.755,24
Média apurada entre três exercícios anteriores				45.006,85
Parâmetro para comparação despesas de 2012				45.006,85
Despesas do exercício foram superiores ao parâmetro adotado em:				12.748,39

A inspeção atestou que a transferência de recursos financeiros à Câmara obedeceu ao limite imposto pela Constituição Federal, situando-se em 5,04% da receita tributária do exercício anterior.

Valor utilizado pela Câmara (repasse menos devolução)		601.200,31
Despesas com inativos		-
Subtotal		601.200,31
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2011	11.940.121,79
Percentual resultante		5,04%

A inspeção registrou a inexistência de dívida com precatórios.

Quanto aos encargos sociais, há destaque para a compensação de valores devidos ao INSS, competência dos meses de janeiro e fevereiro, sem que haja decisão final homologatória da Receita Federal relativa ao procedimento.

A fiscalização destacou que o Município dispõe de Certificado de Regularidade Previdenciária, no entanto, a manobra do período é reincidente (no exercício anterior a compensação foi de R\$ 310.000,00), através de compensação realizada na GFIP-SEFIP; mais ainda, a inspeção registrou o alerta e preocupação de que a manobra poderá resultar em multa de até 150% do valor devido.

Competência	Total Devido	Compensado	Pago
Janeiro (01/12)	R\$ 132.702,12	R\$ 115.000,00	R\$ 17.702,12
Fevereiro (02/12)	R\$ 139.984,08	R\$ 115.000,00	R\$ 24.984,08
Total	R\$ 272.686,20	R\$ 230.000,00	R\$ 42.686,20



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



Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1 TC-2034/126/12 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

O d. MPC pugnou pela pronta remessa de cópias ao Ministério Público Estadual, considerando a indicação de que não foi cumprido dispositivo da Lei 4320/64 quanto ao último ano de mandato, bem como, em razão das despesas com publicidade (fls. 54/55).

Procedeu-se a notificação regular do Interessado, através do DOE de 24.09.13 (fl. 56) e, após ser concedida dilação de prazo, vieram as justificativas de fls. 60/146 e documentos que acompanham.

Em linhas gerais, disse que o Município está negociando a renovação do contrato de concessão de serviço público junto à SABESP, estando sendo finalizado um plano de investimentos, com ampliação de serviços de abastecimento de água e maior cobertura na coleta e tratamento de esgotos.

Noticiou a edição da LC nº 230/13 referente ao sistema de controle interno.

Disse que a LOA autorizou a abertura de créditos adicionais até o limite de 15% da despesa; e, ainda, que as alterações orçamentárias através para abertura de créditos municipais foram autorizadas pelo Legislativo, através de leis específicas.

Esclareceu que o Município contratou a empresa Cestrin Consultoria Empresarial Ltda. – Contrato nº 84/11 – TP 06/11, especializada em segurança do trabalho para prestação de serviços com o objetivo de avaliação e revisão de grau de risco, enquadramento pela alíquota RAT, obter a recuperação das contribuições previdenciárias, compensação de pagamentos; desse modo, através dos documentos contábeis pode ser observado a contabilização do lançamento de duas receitas que totalizam R\$ 230.000,00 – referente à compensação previdenciária do INSS do período de 06/07 a 13/11 – proveniente do reenquadramento de 2% para 1% da alíquota RAT.

Ainda sobre o tema, disse que houve contabilização do pagamento da despesa referente ao período, inclusive dos meses de 01/12 a 02/12 – que totalizam R\$ 1.850.294,76; portanto, todos os lançamentos estariam contabilizados.

Realçou que a compensação é um direito do contribuinte, não necessitando de autorização expressa da Receita Federal; disse que há anos o INSS exige a tributação não apenas sobre os salários normais, mas também sobre vários acessórios, como auxílio doença, auxílio acidente, salário, maternidade, auxílio creche, férias, adicionais de férias e etc. – as quais são exigências fiscais exorbitantes e indevidas; disse ainda que várias decisões judiciais estão sendo proferidas em favor dos contribuintes, sendo possível a recuperação dos valores pagos nos últimos 10 anos.



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



Noticiou que as multas de trânsito pagas pela Municipalidade estão sendo apuradas pela Administração.

No ensino e saúde, a despeito da contestação dos apontamentos da inspeção, lembrou dos índices aplicados, superando os mínimos constitucionais.

Explicou as situações destacadas pela inspeção no tocante aos bens patrimoniais; ainda, quanto a ordem cronológica de pagamentos, que os restos a pagar de 2011 referem-se a convênios que relacionou.

Defendeu detalhadamente a regularidade das licitações, contratos e execução contratual listadas pela inspeção.

Confirmou que os setores responsáveis procederão as correções necessárias em face das inconsistências contábeis noticiadas.

Declarou que o Decreto nº 1.434/12 regulamentou as jornadas extraordinárias de trabalho, com estrita observância à CF/88 e CLT; que os valores pagos vêm decrescendo; e que os serviços realizados se mostraram necessários em razão das peculiaridades do Município, que não possui hospital público.

Disse que procurou atender as recomendações e Instruções desta Corte.

Considerou que houve aumento do preço praticado pelos fornecedores com relação à publicidade, necessária para atender as exigências das leis convergentes à Administração Pública.

Por fim, ponderou que no último mês do exercício houve empenho maior do que o duodécimo da despesa prevista, especialmente em razão do 13% salário e abono do FUNDEB/60%.

A matéria foi avaliada pela Assessoria Técnica, onde foi consignado que, no tocante aos aspectos orçamentários e financeiros, que embora o exercício em destaque tenha havido déficit de execução orçamentária, ao contrário, de 2009 a 2010 houve superávits; que houve diminuição do superávit financeiro a R\$ 51.112,12; que havia liquidez frente aos compromissos de curto prazo; que a dívida consolidada foi integralmente quitada no período; que embora não houvesse dívida com precatórios, no ano foram quitados R\$ 7.120,00 referentes a requisitório de baixa monta; que houve atendimento ao art. 42 da LRF.

Enfim, o setor de ATJ definiu que os resultados contábeis obtidos não prejudicaram o equilíbrio das contas, ressaltando que as falhas dentro de sua área de atuação não macularam as contas em um todo, podendo ser aceitos os esclarecimentos oferecidos.



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



Nesse sentido, a ATJ avaliou que não havia óbices contábeis à emissão de parecer sobre as contas (fls. 761/762).

Ainda na ATJ, avaliados o cumprimento dos índices constitucionais e da Lei Fiscal; contudo, foi realçado que procedimentos tendentes à compensação de valores com encargos devidos ao INSS não têm recebido o aval desta E.Corte – a exemplo do decidido nos autos dos processos TC-1486/026/11 e tc-2637/026/10.

Assim, a ATJ avaliou que a Origem não demonstrou a regularidade do procedimento, determinando a imposição de juízo desfavorável; e, à irregularidade, o setor acresceu a necessidade de comunicação ao Ministério Público em razão das despesas com publicidade (fls. 763/770).

A i. Chefia de ATJ opinou pela emissão de parecer desfavorável (fls. 771).

O d. MPC registrou manifestação de que a contratação para a assessoria nos trabalhos de compensação dos valores devidos ao INSS se assemelha àquela impugnada por esta E.Corte para análise e revisão de DIPAM's, razão da edição da Súmula nº 13.

Avaliou o d. MPC que a contratada recebeu, em 2012, o valor de R\$ 122.485,00, conquanto a compensação tenha sido de R\$ 230.000,00 – sem notícia de homologação dos valores pelo Órgão Federal.

Lembrou o d. *parquet* que esta E.Corte já se posicionou desfavoravelmente quando da análise de situações análogas à presente – TC-879/026/11, TC-2637/026/10 e TC-1453/026/11.

Nesse sentido, o Órgão Ministerial de Contas posicionou-se pela emissão de parecer desfavorável sobre a matéria, propondo, ainda, imediato envio de ofício à Receita Federal do Brasil, sendo desnecessária se aguardar a decisão final desta Corte nestes autos para a medida.

Ademais, o d. MPC considerou a necessidade de emissão de recomendações e abertura de apartados onde cabível, bem como, reiterou seu pedido de envio de informações ao Ministério Público (fls. 772/778).

Registro a situação dos últimos demonstrativos analisados nesta Corte:

TC-1445/026/11	2011	Parecer Favorável	E. Segunda Câmara – DOE de 29.06.13
TC-2973/026/10	2010	Parecer Favorável	E. Primeira Câmara – DOE de 19.05.12
TC-0575/026/09	2009	Parecer Favorável	E. Segunda Câmara – DOE de 02.03.11

É o relatório.

GCCCM/25



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



GCCCM

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 29.04.14 – ITEM 042

Processo: TC-2034/026/12
Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPÍRITO SANTO DO TURVO
Responsável: José Adirson Pacheco – Prefeito Municipal à época
Período: 01.01 a 31.12.12
Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2012
Autoridade: José Adirson Pacheco – atual Prefeito Municipal
Procurador: Ricardo Virando – OAB/SP 167.114

(Expediente que acompanha: TC-2034/126/12)

- Aplicação total no ensino:	28,24% - (mínimo 25%)
- Investimento no magistério:	60,11% - (mínimo 60%)
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	20,83% - (mínimo 15%)
- Transferências à Câmara:	5,04% - (máximo 7%)
- Gastos com pessoal:	47,84% - (máximo 54%)
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Encargos sociais:	houve compensação de valores devidos ao INSS
- Precatórios:	inexistente
- Déficit da execução orçamentária:	5,66% - R\$ 896.701,17
- Superávit financeiro	R\$ 51.112,11
- Cumprimento do art. 42 da LRF:	em ordem
- Gastos com pessoal últimos 180 dias:	em ordem
- Despesas com publicidade:	irregular

I – Verifica-se que a Administração de ESPÍRITO SANTO DO TURVO cumpriu apenas **parte** dos principais aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E.Corte, durante o exercício de 2012.

Nesse sentido, observa-se que o Município deu cumprimento ao art. 212 da CF/88, uma vez que superou a meta de investimentos mínimos na educação global, destinando ao setor 28,24% das receitas da arrecadação e transferências de impostos.

Também atingiu a meta formal de aplicação de recursos do FUNDEB, diante da integralização dos valores e destinação de 60,11% à valorização dos profissionais do magistério, de modo que cumpriu, respectivamente, os termos do art. 21 da Lei 11.494/07 e art. 60, XII, do ADCT da CF/88.



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



Igualmente foi superada a meta mínima de aplicação de recursos na saúde, com investimentos de 20,83% da receita da arrecadação e transferências de impostos.

A transferência financeira à Câmara Municipal observou a limitação constitucional, uma vez que inferior a 5,04% das receitas tributárias do exercício anterior.

Quanto aos gastos com pessoal, como visto, o montante despendido ficou abaixo do teto estabelecido pela Lei Fiscal, fixado em 47,84% da receita corrente líquida.

Não foram constatados excessos nos pagamentos feitos aos Agentes Políticos.

O quadro da inspeção indicou a inexistência de dívida com precatórios do período.

No que tange ao equilíbrio orçamentário/financeiro, o Município obteve déficit no resultado da execução orçamentária equivalente a 5,66%; no entanto, esse resultado negativo foi totalmente absorvido pelo saldo financeiro do exercício anterior, de tal sorte que não ocorreu desequilíbrio fiscal.

Também observa-se que não houve descumprimento do art. 42 da LRF, uma vez que os empenhos emitidos nos dois últimos quadrimestres mantinham disponibilidade financeira suficiente à sua cobertura.

Foi ressalvado pela inspeção o aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato – justificadas por atos praticados em período anterior ao vedado pela Lei Fiscal.

E, sobre o empenho superior ao duodécimo da despesa prevista – avaliando que a norma, já à época de sua edição, possui a preocupação de que não haja desequilíbrio fiscal, penso que as explicações ofertadas podem ser acatadas – porque o empenho em dezembro contou com a soma dos valores devidos ao 13º salário e abono do FUNDEB/60%.

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

E, ademais, também é necessário considerar que houve um excesso de arrecadação no período (R\$ 3.172.766,64) – o que importaria na revisão da distribuição de duodécimos; bem como, que o resultado financeiro foi superavitário (R\$ 51.112,11), de tal sorte que não houve desequilíbrio formal entre receitas e despesas.



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



II - E, agora, no que diz respeito à qualidade dos gastos, com foco nos setores protegidos constitucionalmente, vê-se do Sistema SIAPNET (www.siapnet.tce.sp.gov.br), alimentado pela própria Origem, há indicação de que o seu número de habitantes alcançou 3.506 (população rural 614), com discriminação dos jovens na faixa etária entre 0 e 14 anos em número de 1.084 – ou seja, aqueles em idade escolar junto ao ensino infantil e fundamental.

Ainda junto ao arquivo eletrônico do SIAPNET, observa-se que o número de alunos da rede municipal, níveis infantil e fundamental, era de 681 indivíduos, sem anotação daqueles matriculados junto a rede estadual e/ou particular¹.

Aqui é evidente que a falta de informações traz prejuízos ao controle externo e social, bem como, prejudica o planejamento da Administração – porque não fornece elementos necessários aos investimentos orçamentários e à implantação e/ou ampliação das políticas públicas para o setor.

Nesse sentido, há sugestão de que a Origem deva manter o efetivo controle sobre eventual déficit de vagas na rede pública, situação que deverá merecer profundos estudos orçamentários por parte da Municipalidade, a fim de que promova a inclusão de eventual parcela de crianças/jovens fora da escola.

Lembro que a oferta da educação básica, a partir dos 04 (quatro) anos, é obrigatória².

Ainda no ensino, tomando por base os indicadores sociais informados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, a fim de avaliar os resultados obtidos pela alocação de recursos no setor, observa-se que os resultados obtidos pelo grupo das primeiras séries do fundamental³ alcançaram as metas definidas.

¹ SIAPNET

14.2 Quantidade de Matrículas Escolares sob Responsabilidade

	Educação Infantil						Curso Supletivo	
	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Educação Especial	1º Grau	2º Grau
Municipal	95	140	446	0	0	13	36	0
Estadual	0	0	0	0	0	0	0	0
Particular	0	0	0	0	0	0	0	0
União	0	0	0	0	0	0	0	0
Filantrópica	0	0	0	0	0	0	0	0

² 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 (dezesete) 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.

³ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>



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



4ª série / 5º ano

Município	Ideb Observado				Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
ESPIRITO SANTO DO TURVO	4.8	4.5	5.6	5.7	4.9	5.2	5.6	5.9	6.1	6.3	6.6	6.8

Contudo, desse arquivo, observa-se que não há indicação dos índices alcançados pelos alunos das últimas séries do fundamental.

Sendo assim, é necessário que a Administração estimule o alunado à participação na Prova Brasil, a fim de que obtenha parâmetros sérios a respeito da efetividade dos recursos empregados na educação.

Na saúde, setor que também guarda proteção constitucional, segundo consta no sítio eletrônico da Fundação Seade⁴, também pode ser observado que o Município – em alguns quesitos, encontra-se em situação inferior na comparação com sua região administrativa e/ou ao próprio Estado.

Mais, que os índices divulgados quanto à renda per capita sugerem a necessidade de ampliação ou criação de políticas públicas voltadas à melhoria das condições de vida da comunidade, pela alocação de recursos orçamentários visando resultados efetivos.

	Município	Região	Estado
Taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos vivos)	14,49	10,24	11,48
Taxa de mortalidade da população entre 15 e 34 anos (por cem mil habitantes nessa faixa etária)	262,47	99,68	119,61
Taxa de mortalidade da população de 60 anos e mais (por cem mil habitantes nessa faixa etária)	4.750,59	4.096,66	3.611,03
Mães adolescentes (com menos de 18 anos - %)	10,77	9,30	6,88
Mães que tiveram sete e mais consultas de pré-natal (%)	64,62	81,58	78,33
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,696		0,783
Renda per capita (em reais correntes)	476,15	660,54	853,75
Taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais (%)	8,88	6,07	4,33

Dessas informações, chama a atenção o percentual de taxa de mortalidade infantil, da população entre 15 e 34 anos e da população acima de 60 anos, sugerindo, sem prejuízo de estudos mais detalhados das causas que ensejaram esse índice, que a Administração deva proceder com maior cuidado no atendimento direto à população, através da ampliação da rede de saúde.

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

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



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



III – Há ainda um grupo de apontamentos que merece maior atenção por parte do Executivo e, nesse sentido, deverá ser avaliada a sua correção em próxima inspeção.

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

Sendo assim, a elaboração e execução do orçamento transcende ao período anual, uma vez que o desenvolvimento dos setores vitais – a exemplo da saúde e da educação, além do atendimento de outras demandas interligadas aos direitos difusos e coletivos, dependem de um planejamento de médio e longo prazo.

Portanto, a ação planejada e transparente é coluna mestra da gestão fiscal responsável⁵ e do alcance de metas sociais de desenvolvimento, porque, à evidência, a excelência na qualidade do ensino, da saúde e dos demais direitos sociais perseguidos pela CF/88 não poderá ser vislumbrada em um único exercício, sendo necessário planejamento a longo prazo.

No caso concreto, diante do excesso de arrecadação, observa-se que a receita que efetivamente adentrou aos cofres foi 25,06% (R\$ 3.172.766,64) superior ao valor previsto.

Aqui faço lembrar da máxima de que a receita subestimada dá folga à abertura de créditos adicionais sem maior planejamento, escapando da complexidade que envolve as discussões no Legislativo, com o acompanhamento da população nas sessões públicas.

Avalio que orçamentos subestimados têm o condão de mitigar o planejamento pertinente ao atendimento às demandas da comunidade por meio da implantação, aperfeiçoamento ou ampliação das políticas públicas existentes.

Não é sem razão as críticas de que a abertura de créditos adicionais alcançaram 31,75% da despesa inicialmente fixada, desse modo distorcendo em boa medida o planejamento inicial.

Portanto, em que pese o equilíbrio financeiro alcançado ao final do período – mercê do estoque de recursos provenientes de outros exercícios, há de ser feitas recomendações à Origem para que proceda estudos visando o aperfeiçoamento dos planos orçamentários – a partir do seu planejamento.

⁵ **LC 101/00**

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

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



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



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

Ainda sobre questões relacionadas ao planejamento geral do Município, há de ser recomendado que sejam editadas e implantadas regras pertinentes ao Plano de Saneamento Básico, a despeito da notícia de tratativas junto à SABESP.

Quanto à gestão dos recursos da educação e da saúde, muito embora superados *formalmente* os mínimos constitucionais de investimentos, há necessidade de que a Origem observe as normas periféricas que regem as matérias – especialmente art. 70 da LDBE, bem como, a jurisprudência desta E.Corte.

Nesse sentido, as despesas dos setores deverão ser fundamentalmente ligadas à valorização do ensino e nas ações e serviços da saúde.

Aliás, é de boa técnica que o Plano Municipal de Saúde estabeleça quantitativos físico-financeiros, a fim de que não haja inversão de prioridades.

Sobre as multas por infrações de trânsito, a fiscalização destacou que a Municipalidade havia recolhido o valor de R\$ 2.547,57 e, agora junto à defesa, foi noticiada abertura de processo administrativo visando avaliar responsabilidades.

Naturalmente o tema deverá ser objeto de acompanhamento em próximas inspeções.

Questões relativas à correção dos registros contábeis devem ser corrigidas imediatamente – especialmente quanto aos registros dos bens patrimoniais.

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

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

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



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



Aqui faço lembrar que os setores da tributação, dívida ativa, tesouraria, bens – dando ênfase ao controle de combustíveis, e movimentação de numerário por meio de despesas pelo regime de adiantamentos são daqueles mais sensíveis e, portanto, devem conter sistemas de domínio que não permitam desvios.

A Municipalidade deverá cumprir a ordem cronológica de pagamentos, sob pena de ser obrigada a motivar a quebra, devidamente publicada.

A Origem deverá proceder com o máximo rigor na fidelidade das informações prestadas ao Sistema AUDESP, a fim de que não haja prejuízos ao sistema de controle externo.

Destaca-se do setor de pessoal críticas ao volume de horas excedentes, haja vista recomendações desta Corte que datam desde o exame das contas de 2005, 2006, 2010 e 2011.

A fiscalização observou que foram pagos R\$ 333.022,74 a título de horas extras, valor equivalente a 4,86% de toda a despesa com pessoal – o que pode ser considerado como bastante expressivo.

Também é válido para a formação de juízo a anotação de que motoristas perfizeram até 180 horas extras mensais, conquanto a Municipalidade tenha se justificado no sentido de que são necessárias, diante da ausência de hospital público nas suas imediações.

Destarte, o excesso de horas extras está relacionada a falhas de gestão de pessoal e de recursos públicos.

Digo isso porque, a teor dessas informações, há necessidade de profundos estudos quanto ao tema – considerando os princípios constitucionais da legalidade e eficiência, conjugando-se as limitações impostas pela CLT (02 horas extras diárias máximas), o notório declínio dos serviços prestados pela trabalhador – mercê da fadiga gerada pelo excesso de jornada de trabalho e, especialmente, os índices sociais alcançados no setor da saúde, divulgados pela Fundação SEADE.

Enfim, o laudo de inspeção revela a necessidade de implantação de um efetivo sistema de controle interno; e, aqui, relembro as orientações gerais traçadas por esta E.Corte a respeito do tema, constantes do Comunicado SDG nº 32/12⁷.

⁷ **COMUNICADO SDG Nº 32/2012 – DOE 29.09 e 10.10.12**

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

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

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

Nesse contexto, tal normatização atentar, 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.



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



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

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 aos seguintes apontamentos da fiscalização:

- Convite nº 09/12 – contratação de serviços técnicos especializados na área educacional;
- Aditivo e despesas realizadas em razão do ajuste firmado com a Editora Name COC Ltda.;
- Contrato 60/10 – construção de uma pista de skate;
- Contrato 59/10 – construção do terminal rodoviário;

V – Agora passo aos temas mais relevantes na avaliação destas contas, capazes de impor máculas suficientes à rejeição dos demonstrativos, quais sejam, a compensação financeira de encargos sociais sem autorização administrativa do Órgão Federal, ou mesmo, pela antecipação da tutela concedida pelo Poder Judiciário, bem como, em razão dos gastos com publicidade em período eleitoral.

a) Como visto, durante o exercício, a Origem procedeu recolhimentos a menor ao INSS, utilizando-se do instituto da compensação de contribuições previdenciárias.

Conforme já exposto, a Municipalidade não procurou o amparo judicial para a sua empreitada e, nem mesmo contava com a autorização administrativa do Órgão Federal sinalizando a correção da medida adotada.

Situações semelhantes vêm sendo enfrentadas nesta E.Corte, sobretudo no exercício sob exame, e tenho convicção – diante dos rigores da Lei Fiscal, que a operação deveria ter sido respaldada em previa autorização para ser realizada, seja administrativa ou judicial, até mesmo para indicar a legitimidade do cálculo que atribuiu os valores que deixaram de ser recolhidos.

Aliás, não tendo sido apresentado o memorial de cálculo a respeito dos valores compensados e, revendo os termos da defesa prévia apresentada, vê-se que a Administração entendeu que não seriam válidos os recolhimentos antes realizados sobre diversas verbas, quais sejam em relação a reenquadramentos, ou pelo pagamento de auxílio doença, auxílio acidente, salário, maternidade, auxílio creche, férias, adicionais de férias e etc.

Penso que, à exceção dos subsídios pagos em razão dos agentes políticos – limitados ao período de validade da norma, que posteriormente foi declarada inconstitucional pelo E.STF⁸, as demais verbas são controversas

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.

⁸ TC-879/026/11 – PM Andradina – Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo - Sessão do E. Tribunal Pleno em 12.03.14 – com remissão especial à Portaria MPS nº 133/2006.



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



quanto à sua natureza remuneratória – disso sendo necessária a homologação do pleito junto ao Órgão Federal.

Aliás, também não impressiona a eventual apresentação de Certidão Negativa de Débitos Fiscais, uma vez que, tributos da espécie – de **regime de lançamento por homologação**, são da espécie que a autoridade não pode se negar à emissão da CND até que seja feito a verificação final do fisco – que poderá ocorrer dentro do período de prescrição – 05 anos.

TRF-4 – Tribunal Regional Federal – 4ª Região

Processo: MAS 43390 RS 95.04.43390-1
Relator: Edgard Antonio Lippmann Júnior
Julgamento: 21.11.96
Órgão Julgador: Segunda Turma
Publicação: DJ 29.01.1997 – p. 2530

Ementa

TRIBUTÁRIO. CND. TRIBUTO SUJEITO AO REGIME DE LANÇAMENTO POR HOMOLOGAÇÃO. Nos tributos sujeitos ao regime de lançamento por homologação, a autoridade administrativa somente pode negar a expedição de Certidão Negativa de Débito se houver lançamento fiscal definitivo, uma vez que lhe incumbe, na inércia do contribuinte, a realização do lançamento "ex officio".

Portanto, eventual apresentação de CND não significa, necessariamente, correção ou homologação dos atos praticados.

Desse modo, sendo a matéria controversa, a Administração deveria ter se resguardado, a fim de que não incorresse em constituição de possível dívida ou mesmo em desequilíbrio fiscal, pela falta de recolhimento do tributo devido.

No caso, o resultado da ação produziu a destinação de valores antes destinados a rubrica própria de despesa (encargos previdenciários), agora livres para fins diversos daqueles estabelecidos no orçamento inicial.

Ademais, não foi apresentado o Anexo de Riscos Fiscais abarcando a operação, de modo que fossem estabelecidas as medidas necessárias ao impacto orçamentário-financeiro de possível autuação fiscal.

Nem se pode aceitar que a dívida que vier a ser constituída por eventual autuação seja de pouca monta ou de pequena força, porque colide com os princípios estabelecidos pela Lei Fiscal, quais sejam o planejamento e a transparência, notadamente pelo equilíbrio entre receitas e despesas, além de amortização de dívidas já constituídas.

Devo deixar consignado que, eventual constituição de dívida previdenciária – ainda que venha a ser quitada mediante parcelamento – sobretudo em situações onde houve excesso de arrecadação orçamentária e aumento da receita corrente líquida – ao contrário de dívidas decorrentes de investimentos, em nada contribuem para o desenvolvimento da Comuna.

Ainda sobre o tema, delicado que é, relembro sobre a alteração junto ao Código Tributário Nacional, vedando que a compensação mediante



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



aproveitamento de tributo – objeto de contestação judicial - seja realizada antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial.

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

Também chama a atenção que a Administração contou com a assessoria de terceiros para realizar a operação; contudo, conforme lembrado pelo d. MPC, o ajuste firmado tem sua análise junto ao TC-1590/002/13.

b) Quanto às despesas com publicidade, considero que desbordaram dos fins perseguidos pela Lei Eleitoral.

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

Depois, 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 legal é, evidentemente, neutra à promoção pessoal, mas essenciais ao cumprimento do princípio da legalidade.

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 a Administração/Autoridade.

No caso, a inspeção destacou, por meio de juntada de documentos (fls. 492/503 do Anexo III), que ocorreu empenho de gastos com publicidade em período vedado, bem como, que ocorreu aumento da média de gastos em relação aos últimos anos.

Destaca-se dos documentos juntados que a publicação informativa, em formato de notícia jornalística – a respeito de contratação de médicos, divulgação de andamento de obras, resultados alcançados por equipes esportivas do Município, celebração de convênios, recebimento de kits de escovação em escolas entre outras – além de possuir certa propaganda positiva dos atos da administração, fugindo à neutralidade necessária da orientação/informação dos atos legais, também estão geograficamente próximas à publicidade político partidária do Sr. Prefeito, candidato à época (aqui não sendo detectado se o custo de sua publicação onerou a Administração).

Nesse sentido, considero que o juízo sobre as contas está fundamentado sobre existência de vícios que são suficientes à sua rejeição.



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 **ESPIRITO SANTO DO TURVO, 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 junto ao Sistema SIAPNET;
- Proceda o controle sobre eventual falta de oferta de vagas nas escolas municipais, ordenando recursos orçamentários suficientes à eliminação de possível déficit;
- Utilize os resultados dos indicadores sociais a fim de aperfeiçoar o planejamento fiscal, voltado à melhoria nas condições de vida da comunidade;
- Incentive o alunado à participação nas provas realizadas para aferição da qualidade de ensino;
- Viabilize estudos técnicos visando o aperfeiçoamento da elaboração e execução dos planos orçamentários;
- Proceda a edição das regras pertinentes Plano de Saneamento Básico;
- Cumpra a legislação periférica e a jurisprudência desta Corte quanto à gestão dos recursos da saúde e educação;
- Corrija as situações destacadas junto aos registros contábeis;
- Mantenha rígido controle sobre os setores de tributação, dívida ativa, tesouraria – bens (almoxarifado e material permanente) e adiantamentos;
- Proceda maior controle sobre bens;
- Cumpra a ordem cronológica de pagamentos;
- Proceda com o máximo rigor na fidelidade das informações prestadas ao Sistema AUDESP;
- Proceda profundos estudos tendentes à eliminação do pagamento de horas extras, em contraponto à melhoria na qualidade do atendimento do setor da saúde;
- Implante um efetivo sistema de controle interno;
- Cumpra as Instruções e recomendações desta E.Corte;
- Evite de realizar compensações financeiras com encargos devidos, sem amparo em decisão administrativa ou judicial.
- Cumpra a legislação eleitoral quanto à realização de despesas com publicidade.

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

Determino que a inspeção avalie o resultado do processo administrativo a respeito da responsabilização pela autuação de multas de trânsito.

Determino que extraiam-se cópias dos presentes, com envio ao Ministério Público, para as considerações de sua alçada.

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

GCCCM/25