



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



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 04.12.12

ITEM Nº 098

TC-001128/026/11

Prefeitura Municipal: Inúbia Paulista.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Claudionir Ghelfi.

Acompanha(m): TC-001128/126/11 e Expediente(s): TC-000025/018/12.

Fiscalizada por: UR-18 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-18 - DSF-II.

- Aplicação total no ensino:	31,42%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	65,88%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	19,11%
- Gastos com pessoal:	46,47%
- Déficit da execução orçamentária:	5,17% – (R\$ 512.133,57)
- Transferência financeira para a Câmara:	5,70% (limite 7,00%)
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	em ordem

Em exame as contas anuais do exercício de 2011 da Prefeitura Municipal de INÚBIA PAULISTA cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Adamantina – UR/18.

No relatório de fls. 17/54, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

PERSPECTIVA A - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- A LOA contém autorização para abertura de créditos suplementares em 40% do orçamento previsto, percentual incompatível com a inflação prevista para o período fiscalizado;
- O Executivo realizou alterações orçamentárias correspondentes a 53,60% do orçamento geral do município, fato que demonstra falhas no planejamento e na priorização da programação das ações, afrontando o disposto no art. 1º, § 1º, da LRF;

PERSPECTIVA B – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

B.1 - ANÁLISE DOS RESULTADOS

B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Déficit orçamentário de R\$ 512.133,57 (5,17%). Esse déficit está amparado pelo superávit financeiro registrado no Balanço Patrimonial de 2010.
- Abertura de créditos adicionais suplementares e especiais por anulação da dotação Reserva de Contingência, acima do valor dessa dotação, contrariando o artigo 43, § 1º, inciso III da LF nº 4320/64.
- O valor da previsão inicial da receita registrado no Balanço Orçamentário não coincide com o da LOA, vez que na peça contábil registrou-se o valor da receita após as alterações orçamentárias, em desacordo com o art. 102 da Lei nº 4.320/64;



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



B.1.6 DÍVIDA ATIVA

- Deficiência na cobrança da dívida ativa, haja vista a ausência de medidas judiciais para recuperação de créditos devidos;
- O total da dívida ativa (R\$176.776,13) é composto pelo valor principal de dívidas inscrita desde 1996, ou seja, 15 anos acumulados, sendo alguns valores de pequena monta. Propõe-se recomendação à Origem para analisar a situação desses créditos e caso inexistam execuções fiscais, promover o cancelamento dos alcançados pela prescrição.
- Falta de atualização do estoque da dívida ativa, com ofensa aos arts. 85 e 89 da Lei nº 4.320/64 e à recomendação desta Corte de Contas;
- Não foi efetuado o provisionamento para perdas da dívida ativa no balanço patrimonial, conforme Manual de Procedimentos estipulado pela Portaria 564 de 27/10/04 da Secretaria do Tesouro Nacional e cumprimento ao princípio da prudência;

B.2 - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

B.2.1 - ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LRF

- Utilizou código de aplicação Audesp equivocado para registro de receitas com alienação de ativos, distorcendo a análise dos dados pelo sistema Audesp.

B.3 - APLICAÇÃO DOS RECURSOS VINCULADOS

B.3.3 - DEMAIS RECURSOS VINCULADOS

B.3.3.3 - Royalties

- O Município não movimentou a totalidade destes recursos em conta vinculada, daí ensejando o desvio de finalidade combatido no parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por se tratar de pequeno valor, propomos recomendação ao Executivo para movimentar os recursos através de conta vinculada.

B.4 - PRECATÓRIOS

B.4.1 - REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIO

- O Balanço Patrimonial não registra, corretamente, as pendências relativas a Precatórios, havendo nisso ocultação de passivo, ofensa aos princípios da transparência fiscal (art. 1º, § 1º, da [LRF](#)) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei n.º 4.320, de 1964).

B.5 - OUTRAS DESPESAS

B.5.1 - ENCARGOS

- FGTS: Constatamos o recolhimento do FGTS para servidores, exclusivamente, ocupantes de cargos em comissão (comissionado externo), não integrantes do quadro de pessoal efetivo, contrariando recomendação no Voto condutor das contas de 2009 (TC 258/026/09).

B.5.3 - DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

B.5.3.1 - Despesas sem licitação ou pesquisa de preços

- Falta de licitação e de pesquisa de preços para aquisição dos seguintes itens: R\$45.154,29 de Medicamentos (item B.5.3.1.1); R\$265.280,23 de Manutenção de Veículos, com peças, serviços e pneus (item B.5.3.1.2); R\$35.328,24 de Material de Expediente/Escritório (item B.5.3.1.3); R\$53.839,89 de Gêneros Alimentícios (item B.5.3.1.4); R\$22.734,80 de Material de Limpeza (B.5.3.1.5); e R\$32.326,33 de Materiais elétricos (item B.5.3.1.6).

- Na decisão das contas de 2009, com trânsito em julgado em 05/12/2011, houve recomendação a respeito dessas irregularidades;



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



PERSPECTIVA C – EXECUÇÃO FÍSICA DOS SERVIÇOS/OBRAS PÚBLICAS

C.1 - FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

C.1.1 - FALHAS DE INSTRUÇÃO

C.1.1.1 Falhas comuns nos processos examinados:

- Não há designação de gestor para acompanhamento dos contratos, contrariando o artigo 67 da Lei Federal nº 8666/93;

- Os editais dos processos na modalidade Convite não dispunham sobre a aplicabilidade do Capítulo V da Lei Complementar Federal nº 123/06 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte).

C.1.1.2 - Concorrência nº 02/2011

- Não houve a publicação do resumo do edital em jornal diário de grande circulação no Estado, conforme prescreve o Inciso III do Artigo 21 da Lei Federal nº 8.666/93.

C.1.1.2 - Tomada de Preços nº 01/2011

- Fixação de data única e de um período de horas exíguo para visita técnica, contrariando a jurisprudência deste Tribunal e o art. 3º, §1º, I, da Lei nº. 8.666/93.

C.2.3 - EXECUÇÃO CONTRATUAL

- Falhas na execução do Contrato nº 64/2011 (Convite nº 08/2011) em desacordo com os artigos 66 e 67 da Lei nº 8.666/93: Materiais não instalados ou diferentes do descrito na planilha orçamentária com o encontrado no local; falta dos termos de recebimentos provisório e definitivo e da CND da obra emitida pelo INSS, contrariando as cláusulas 2.3 e 2.5 do contrato em questão;

- Proposta de determinação para devolução de R\$2.930,39 de materiais não instalados.

D.3 - PESSOAL

D.3.1 - QUADRO DE PESSOAL

D.3.1.1 - Concessão ilegal de adicionais por tempo de serviço (Benefício de natureza Estatutária a servidores Celetistas)

- Concessão de quinquênios aos servidores em geral e aos professores, contrariando recomendação das contas de 2009 (TC 258/026/09) para que cessassem tais pagamentos.

D.3.1.2 - Pagamento de horas extras habituais e em quantidade acima do limite permitido

- Pagamento habitual de horas extras que pode ser interpretado, em eventual ação judicial, como parte integrante do salário dos servidores beneficiados, gerando futuras indenizações e onerando o erário público;

- Pagamento de horas extras em quantidade acima do limite de duas horas diárias estipulado pelo artigo 59 da CLT.

D.3.1.3 - Pessoal com mais de um período de férias vencidas

- Servidores com mais de um período de férias vencidas e não gozadas no prazo regulamentar prescrito no artigo 134 da CLT – Decreto lei nº 5452, de 1º de maio de 1943.

D.3.1.4 - Não cumprimento de jornada de trabalho

- Não cumprimento da jornada de trabalho por funcionário municipal, com ofensa aos princípios da



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



moralidade e, potencialmente, impessoalidade, na medida em que as ausências do servidor não foram objeto de desconto na remuneração do mesmo.

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

- Desatendimento a diversos dispositivos das Instruções nº. 02/2008: não apresentou parecer anual do contrato de programa, documentos enviados intempestivamente ao Sistema Audesp e ausência de termos de ciência e notificação e cadastro da autoridade responsável de vários termos contratuais de valor inferior ao limite de remessa;
- Não atendeu diversas recomendações desta Corte de Contas.

Realço a anotação da inspeção de que o Executivo superou a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE) – 31,42%; ainda, que aplicou a totalidade dos recursos do FUNDEB recebidos no período, além de ter destinado 65,88% desse Fundo na valorização do magistério.

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS

	Valores (R\$)
Receitas	8.904.220,12
Ajustes da fiscalização	-
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	8.904.220,12

FUNDEB - RECEITAS

Retenções	1.635.783,52
Transferências recebidas	996.539,69
Receitas de aplicações financeiras	7.259,79
Ajustes da fiscalização	-
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.	1.003.799,48

FUNDEB - DESPESAS

Despesas com Magistério	661.321,25	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Magistério (60%)	-	
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo 60%)	661.321,25	65,88%
Demais Despesas	341.228,23	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Demais Despesas (40%)	-	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo 40%)	341.228,23	33,99%
Total aplicado no FUNDEB	1.002.549,48	99,88%

DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO

Educação Básica (exceto FUNDEB)	1.166.911,94	
(+) FUNDEB Retido	1.635.783,52	
(-) Ganhos de Aplicações Financeiras	5.376,44	
(-) FUNDEB Retido e não Aplicado no Retorno	1.250,00	
Aplicação até 31.12.2011 (artigo 212, CF)	2.796.069,02	31,40%
(+) Fundeb: parcela da retenção de	1.250,00	Aplicado 1º trim/2012
(-) Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2012	-	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Recursos Próprios	-	
Aplicação Final na Educação Básica	2.797.319,02	31,42%

Planejamento Atualizado do Ensino	
Receita Prevista Atualizada	8.904.220,12
Despesa Fixada Atualizada	2.867.787,92
Índice Apurado	32,21%

Os investimentos na saúde também superaram ao mínimo constitucional, alcançando 19,11% do valor da receita e transferências de impostos.



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



SAÚDE		Valores (R\$)
Receitas de impostos		8.888.728,36
Ajustes da Fiscalização		-
Total das Receitas		8.888.728,36
Total da Despesas empenhadas com Recursos Próprios		1.725.772,87
Ajustes da Fiscalização		-
(-) Restos a Pagar não pagos até 31.01.2012	-	26.930,02
Valor e percentual aplicado em ações e serviços de Saúde		1.698.842,85 19,11%
Planejamento Atualizado da Saúde		
Receita Prevista Atualizada		8.888.728,36
Despesa Fixada Atualizada		1.831.770,84
Índice Apurado		20,61%

Verifica-se que a arrecadação da receita foi bastante superior àquela prevista na Lei Orçamentária, determinando superávit na ordem de R\$ 1.462.415,23, equivalente a 17,31%.

Contudo, a despesa inicialmente fixada foi ampliada, por meio da abertura de créditos adicionais, em valores que superaram a entrada de recursos, resultando em déficit da execução orçamentária de R\$ 512.133,57 – equivalente a 5,17%.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	9.849.060,00	11.211.385,95	13,83%	113,10%
Receitas de Capital	130.090,00	336.812,80	158,91%	3,40%
Deduções da Receita	(1.529.150,00)	(1.635.783,52)	6,97%	
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
Subtotal das Receitas	8.450.000,00	9.912.415,23		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Receitas	8.450.000,00	9.912.415,23		100,00%
Excesso de Arrecadação		1.462.415,23	17,31%	14,75%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	8.561.356,48	8.288.456,68	-3,19%	79,51%
Despesas de Capital	1.741.900,16	1.696.315,32	-2,62%	16,27%
Reserva de Contingência	1,00	-		
Despesas Intraorçamentárias	-	-		
Repasses de duodécimos à CM	527.269,35	527.269,35		
(-) Devolução de duodécimos	-	87.492,55		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	-		
Subtotal das Despesas	10.830.526,99	10.424.548,80		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Despesas	10.830.526,99	10.424.548,80		100,00%
Economia Orçamentária		405.978,19	-3,75%	3,89%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(512.133,57)		5,17%

Entretanto, a despeito desse resultado negativo, o fato é que não se verificou desequilíbrio fiscal, uma vez que foi totalmente coberto pelo saldo financeiro do exercício anterior.

Resultados	2010	2011	%
Financeiro	1.229.345,88	718.885,00	-41,52%
Econômico	1.373.936,61	(204.797,86)	-114,91%
Patrimonial	6.542.467,62	6.337.669,76	-3,13%



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



Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve aumento 17,61% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2010	RCL de 2011	Crescimento
R\$ 8.685.057,86	R\$ 10.214.846,26	17,61

Nesse sentido, em que pese o aumento nominal das despesas com pessoal, observa-se que a Municipalidade manteve índice abaixo do limite imposto pela Lei Fiscal (54%), situando-se em 46,47% da RCL.

Período	dez/10	abr/11	ago/11	dez/11
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	4.131.087,48	4.350.056,99	4.546.577,72	4.746.489,45
(+) Inclusões da Fiscalização - B		-	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização - C		-	-	-
Gastos Ajustados - D		4.350.056,99	4.546.577,72	4.746.489,45
RCL - E	8.685.057,86	9.300.504,03	9.719.283,04	10.214.846,26
(+) Inclusões da Fiscalização - F		-	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização - G		-	-	-
RCL Ajustada - H		9.300.504,03	9.719.283,04	10.214.846,26
% Gasto = A / E	47,57%	46,77%	46,78%	46,47%
% Gasto Ajustado = D / H		46,77%	46,78%	46,47%

A transferência de recursos financeiros à Câmara obedeceu ao limite imposto pela Constituição Federal (fl. 177).

Valor utilizado pela Câmara (repasse menos devolução)	439.776,81
Despesas com inativos	9.527,52
Subtotal	430.249,29
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2010 7.544.944,82
Percentual resultante	5,70%

Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 1.147/08, de 08.04.08; e, segundo cálculos da inspeção, não ocorreram excessos nos pagamentos.

O recolhimento dos encargos sociais se mostrou formalmente em ordem.

Ainda sobre o tema, a inspeção registrou que a Municipalidade procedeu o depósito de FGTS em favor de servidores que ocupam, exclusivamente, cargos em comissão, não integrantes do quadro de pessoal efetivo.

Os depósitos em favor do pagamento da dívida com precatórios alcançaram o valor devido para o período.



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



Saldo de precatórios anteriores à EC 62 parcelados:	-
Precatórios de 2009 e 2010 não pagos:	-
Mapa de precatórios de 2010 para pagamento em 2011:	11.463,57
Saldo Total de Precatórios:	11.463,57
Parcelas de precatórios com vencimento no exercício:	-
Precatórios de 2009 e 2010 em atraso:	-
Mapas/Ofícios apresentados no exercício anterior:	11.463,57
Requisitórios de baixa monta incidentes no exercício:	37.344,49
Total de débitos para o exercício:	48.808,06
Valor depositado em conta vinculada (ou pago diretamente no processo):	48.808,06
Saldo a Pagar:	-
Saldo de Precatórios para o exercício seguinte:	-

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1
TC-1128/126/10 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Também subsidiou o exame das contas o Expediente protocolado sob o nº TC-25/018/12, de forma anônima, trazendo notícias sobre possíveis irregularidades na manutenção de servidor, em tempo integral, concomitante ao cargo de Vereador e prestação de serviços junto a entidade particular (associação de produtores de leite).

Procedeu-se a notificação do Responsável pelos demonstrativos, o qual apresentou suas justificativas, pugnando pela regularidade dos demonstrativos (fls. 65/108 e documentos que acompanham).

Primeiramente, realçou os índices apurados, favoráveis à aplicação de recursos mínimos no ensino, saúde, valorização do magistério, além da adequação ao limite de gastos com pessoal e repasses financeiros ao Legislativo.

Defendeu a Lei Orçamentária elaborada dentro dos parâmetros legais incidentes, bem como, a sua execução, onde houve a necessidade de retificações por meio da abertura de créditos adicionais, haja vista a necessidade de suplementação das dotações.

Anotou que tem realizado esforços no sentido da recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa.

Disse que não houve desvio de finalidade na aplicação dos recursos advindos de *royalties*, já regularizada a sua movimentação em conta vinculada.



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



No mesmo sentido, consignou correções para a evidenciação dos valores de precatórios junto aos demonstrativos contábeis.

Manifestou entendimento de que estava correta no recolhimento dos depósitos fundiários em favor dos comissionados, mas que está estudando a questão junto ao seu Departamento Jurídico; no entanto, mostrou-se contrária à devolução dos numerários.

Consignou que, atualmente, vem procedendo a prévia pesquisa de preços em todas as suas aquisições, em que pese a maioria das compras situar-se abaixo do valor de R\$ 8.000,00; e, ainda, que está baixando norma para adoção de registro de preços.

Destacou que a maioria das licitações tem sido feita por pregão, mas que já determinou a correção a respeito das impugnações lançadas pela inspeção, inclusive, no que toca as demais modalidades.

E, sobre a proposta de devolução de valor referente ao pagamento de materiais não instalados, afirmou que já procedeu a notificação da empresa responsável para o seu recolhimento.

Afirmou que a concessão de gratificação aos servidores decorre de autorização em norma local e guarda amparo na jurisprudência especializada sobre a matéria.

Ainda sobre o setor de pessoal, disse que o pagamento de horas extraordinárias – essencialmente a motoristas da área da saúde - decorre de cumprimento à fiscalização sofrida pelo Ministério do Trabalho; também, que está regularizando a situação de férias não gozadas; e, que atualmente todos os cartões de ponto estão sendo regularizados na conformidade dos procedimentos legais – tendo em vista o Expediente que tramitou junto às contas, em razão das informações sobre possíveis irregularidades na manutenção do servidor João Antonelli Xavier.

E, por fim, no que diz respeito ao atendimento às Instruções e recomendações desta E.Corte, anotou que em nenhum momento os atos de gestão configuraram dolo ou má-fé, eis que as falhas apontadas, segundo seu entendimento, são sanáveis.

A ATJ, sob o ponto de vista orçamentário e financeiro, registrou que a autorização para abertura de créditos adicionais em nível superior à taxa de inflação descaracteriza o processo democrático de alocação de recursos, motivo da proposta de recomendação para a melhora no planejamento orçamentário, nos moldes do Comunicado SDG nº 29/10; no entanto, feita essa consideração, opinou pela emissão de parecer favorável às contas (fls. 161/163).



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



Os demais aspectos, inclusive quanto aos índices constitucionais e limite fiscal de despesas com pessoal, a ATJ opinou pela emissão de parecer favorável, com proposta de recomendações quanto aos depósitos fundiários em favor de comissionados, bem como verificação das correções anunciadas em próxima inspeção (fls. 164/168).

A i. Chefia de ATJ seguiu seus preopinantes, pela emissão de parecer favorável às contas (fls. 169).

O d. MPC também posicionou-se pela emissão de parecer favorável aos demonstrativos; no entanto, chamou atenção pra a estipulação de percentual elevado para a abertura de créditos adicionais (40%), tema que vem sendo destacado na jurisprudência desta Corte, para que não exceda ao limite inflacionário do exercício, a rigor das orientações contidas no Comunicado SDG 29/10.

Ainda, consignou que o regime administrativo adotado pela Origem, quando do recolhimento de depósitos de FGTS aos ocupantes de cargos em comissão contraria recomendação contida nas contas de 2009 (TC-258/026/09).

E, também, que o Município realizou diversas aquisições sem a realização de prévia licitação, revelando conduta grave, motivando a abertura de autos apartados para apreciação e julgamento.

É o relatório.

VOTO

Os autos do TC-1128/026/11 versam sobre as Contas do Executivo de INÚBIA PAULISTA referentes ao exercício de 2011, cujos indicativos foram os seguintes:

- Aplicação total no ensino:	31,42%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	65,88%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	19,11%
- Gastos com pessoal:	46,47%
- Déficit da execução orçamentária:	5,17% – (R\$ 512.133,57)
- Transferência financeira para a Câmara:	5,70% (limite 7,00%)
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	em ordem



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



I – Verifica-se, assim, que a administração financeira de INÚBIA PAULISTA, durante o exercício de 2011, deu atendimento aos principais aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E.Corte.

A aplicação de recursos no ensino geral (MDE) com recursos próprios (impostos) e na valorização dos profissionais do Magistério com recursos do FUNDEB recebidos no período superaram ao mínimo constitucional.

As receitas do FUNDEB foram integralmente empregadas, utilizando-se o período legal para aplicação do saldo diferido.

Também foi superada a meta constitucional de aplicação de recursos na saúde.

O déficit da execução orçamentária, em si, não foi exagerado; e, em favor da Origem, verifica-se que foi totalmente amparado pelo saldo financeiro do exercício anterior.

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

Não houve excesso na remuneração dos Agentes Políticos.

A remuneração de pessoal comportou-se dentro do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Igualmente favorável à apreciação das contas, consta a regularidade formal no recolhimento dos encargos sociais.

E, ainda nesse grupo, anotou-se o adequado tratamento dispensado à dívida com precatórios.

Contudo, a despeito dessas considerações positivas, há um grupo de apontamentos, ainda que apresentem menor relevância e insuficientes para a rejeição das contas, que merecem maior atenção por parte do Executivo, comportando recomendações desta E. Corte, em face da insuficiência dos esclarecimentos ofertados ou da necessidade de comprovação local.

II – Primeiro, é preciso dizer que a Lei de Responsabilidade Fiscal – regulamentando disposição constitucional, impôs o necessário planejamento da aplicação dos recursos, estabelecendo que o Orçamento e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, somados ao PPA, devem ser o norte da Administração, no intuito de perseguir as metas antes traçadas pelo próprio Executivo, sob aprovação do Legislativo e controle social, exercido por meio das audiências públicas para a sua discussão.



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



Nessa quadra, a Lei define que tanto a receita como a despesa deverão ter acompanhamento próximo, inclusive, determinando o contingenciamento de despesas, pela limitação financeira e edição de empenhos, caso seja necessário, para o cumprimento das metas fiscais.

Em contexto mais amplo, a Administração também não pode se descuidar do cumprimento das metas constitucionais de investimentos nas áreas constitucionalmente protegidas (ensino e saúde) – e, em especial, com perseguição na melhoria da qualidade de atendimento às necessidades da população.

Logo, a prévia autorização para abertura de créditos adicionais em valor equivalente a 40% (quarenta por cento) da despesa estimada é medida capaz de descaracterizar os planos orçamentários e a sua necessária harmonia, em prejuízo a determinados programas e atividades antes estabelecidos.

Mais ainda, no caso concreto, a receita foi subestimada em valor equivalente a 17,31%, aqui cumprindo-se a máxima de que a elaboração de orçamentos aquém da capacidade arrecadatória da entidade permite a livre abertura de créditos adicionais, sem controle Legislativo ou social.

Portanto, há de ser feita firme recomendação à Origem, para que atente cuidadosamente às peculiaridades que envolvem o histórico de sua receita e despesa – incluindo-se os saldos financeiros do exercício anterior, aliadas às necessidades de investimento, pagamento de dívidas e atendimento à demanda por serviços públicos, de modo que o Orçamento cumpra a sua finalidade.

Faço aqui, menção às orientações gerais traçadas no Comunicado SDG nº 29/10¹, a ser observado pela Administração.

¹ **COMUNICADO SDG nº 29/2010 – DOE 07, 19 e 21.08.10**

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).



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



A exemplo, com base nas informações prestadas ao Sistema SIAPNet², observo que o Município possui uma população de 3.635 pessoas, dos quais, apresenta 747 indivíduos entre 0 a 14 anos, ou seja, na faixa escolar do ensino infantil e fundamental.

No entanto, os matriculados nas escolas municipais somam apenas 402 alunos (166 no ensino infantil + 236 no fundamental), além de outros 243 na rede estadual (402 + 236 = 645 matriculados)³, sinalizando que há necessidade de ampliação da oferta de escolas públicas.

Além disso, a fiscalização anotou imperfeições na confecção das peças contábeis, o que deverá ser corrigido – especialmente no tocante à dívida com precatórios, de modo que estabeleçam o espelho da realidade orçamentária, financeira e patrimonial da entidade.

Igualmente, deverá haver aperfeiçoamento nas informações transmitidas ao Sistema AUDESP, a fim de que não haja prejuízo ao controle externo.

A Origem deverá manter controle efetivo dos créditos inscritos em dívida ativa, a fim de que os registros indiquem sua situação real e, especialmente, os setores envolvidos em sua recuperação deverão empregar esforços no seu

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.

² [HTTP://siapnet.tce.sp.gov.br](http://siapnet.tce.sp.gov.br)

³ 14.2 Quantidade de Matrículas Escolares sob Responsabilidade

	Educação Infantil			Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Educação Especial	Curso Supletivo	
	Creche	Pré-Escola						1º Grau	2º Grau
Municipal	70	96		236	0	0	0	9	0
Estadual	0	0		243	152	0	0	0	15
Particular	0	0		0	0	0	0	0	0
União	0	0		0	0	0	0	0	0
Filantropica	0	0		0	0	0	0	0	0



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



recebimento, a fim de evitar eventual prescrição, constituir-se em receita arrecadada e não estimular a inadimplência.

A gestão de recursos vinculados, aqui incluindo aqueles advindos de *royalties*, CIDE ou aplicação de multas de trânsito, deve ser feita através de contas próprias e contabilização distinta, a fim de facilitar a aferição de que foram empregados em sua finalidade específica.

No que diz respeito aos depósitos fundiários em favor dos comissionados, há necessidade de que sejam imediatamente cessados.

Muito embora haja notícia de que a contratação desses servidores seja pelo regime da CLT e a despeito de que devem ser abrigados pelo Regime Geral de Previdência⁴, há de se considerar que o direito social ao FGTS, em seu contexto histórico⁵, e na previsão constitucional, se dá em razão da tentativa do Legislador

⁴ **CF/88**

Art. 40 (...)

§ 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98](#))

⁵ **TC-800259/522/03 - Apartado das contas de 2003 da Prefeitura Municipal de Mococa - Relator Conselheiro Fulvio Julião Biazzi - E. Segunda Câmara em Sessão de 18.09.07 - trecho de interesse do r. voto proferido:**

"Entretanto, em face do princípio da autonomia do ente federativo, não há como se impor a sujeição a esse regime jurídico, exatamente porque o Município não possui norma regulando a matéria e, desse modo, os servidores são admitidos sempre pelo regime geral - celetista.

A bem da verdade, a questão não é pacífica, pois, a determinação para instituição do regime jurídico único para servidores da Administração, anteriormente previsto no artigo 39, caput, da CF/88, foi revogada pela EC nº 19/98. E, recentemente, por sua vez, a alteração constitucional teve seus efeitos suspensos, em face da decisão cautelar proferida pelo E. STF no dia 02.07.07, ao analisar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135/2000.

Ocorre que há, ainda, outras questões a serem ponderadas nestes autos.

Sobre o FGTS, vê-se que foi criado com a edição da Lei 5.107/66, com a intenção de fornecer uma "opção" ao trabalhador, em substituição à antiga estabilidade prevista pela CLT⁵, esta adquirida após 10 (dez) anos de trabalho junto ao empregador.

Posteriormente, o instituto da estabilidade foi definitivamente abandonado, ante a promulgação da Constituição Federal de 1988.

E, mais ainda, robustecendo a proteção dos trabalhadores, a nova Carta estabeleceu a "relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos" (art. 7º, I).

Em concorrência, e diante da ausência de norma regulamentando a dita proteção contra a demissão imotivada, prevalece, até hoje, o pagamento de indenização, ou multa, equivalente a 40% dos depósitos do FGTS, nos termos do artigo 10 do ADCT.

Vê-se, desses pressupostos, que o pagamento indenizatório é devido, contudo, diante do cometimento de ato arbitrário pelo empregador; ao contrário, nunca no exercício regular de um direito reconhecido.

No caso, tratando-se da Administração Pública, os mecanismos de admissão previstos são o ingresso via concurso público, a contratação temporária e a nomeação para cargos em comissão.

Centrando a questão, os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração (artigo 37, II, da CF/88), exatamente porque detêm a confiança do Administrador para o exercício de funções de comando ou direção.

Desse modo, o servidor nomeado de forma direta já tem em mente que pode ser desligado dos quadros da Administração a qualquer momento, sem a necessidade de qualquer justificativa.

Isso, porque, a escolha ou destituição desses servidores não passa pelo controle de legalidade, estando afeta ao poder discricionário do Administrador.

O motivo decorre, exatamente, porque "os atos discricionários são os que a Administração pode praticar com liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e do modo de sua realização".



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



obstruir a despedida arbitrária⁶ – o que não é, absolutamente, o caso dos servidores investidos em comissão, uma vez que já têm em mente que seu vínculo com a Administração é precário.

Ademais, há expressa determinação contida nos autos do TC-258/026/09, referente as contas de 2009 da Municipalidade, sob Relatoria do e. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, em Sessão de 31.05.11, da E.Segunda Câmara, para que os depósitos sejam cessados.

Nesse sentido, a Prefeitura deve parar de recolher os depósitos fundiários em favor dos comissionados e, sob qualquer pretexto, não poderá pagar multa incidente sobre seu valor.

As situações destacadas junto aos itens relativos às licitações e contratos indicam a necessidade de maior apego ao rito formal estabelecido pelas normas de regências e, especialmente, amplo planejamento das compras/serviços, a fim que não haja fuga de procedimento.

Quanto ao pessoal, a Origem justificou que está adotando providências para a regularização dos apontamentos da inspeção, o que poderá ser relevado, por ora, mediante avaliação em próximas inspeção.

No que diz respeito à concessão de gratificações aos servidores celetistas – não obstante entender que os direitos sociais elencados no Texto

Assim, na situação examinada nestes autos, inexistiu o pressuposto básico para o pagamento da indenização destacada, qual seja, o cometimento de ato arbitrário pelo empregador, com a despedida sem justa causa do funcionário.

E, a despeito da alegação de que a Administração já havia sido condenada, no passado, aos pagamentos da espécie, reforço que não há qualquer documento juntado pela Recorrente comprovando suas alegações.

Além disso, também deve ser considerado que, se houve condenação passada, o foi para situações à época, em processos distintos, sem vinculação com o exame em apreço, em decorrência do princípio do livre convencimento do juiz.

Ademais, sobre a questão, o E. Tribunal Superior do Trabalho negando o direito de servidor da Câmara Municipal de Iaras ao aviso prévio, FGTS e respectiva multa, decidiu "que os ocupantes de cargos de livre nomeação e exoneração providos na forma do artigo 37, II, da Constituição Federal, mantêm com a Administração Pública uma relação precária e não abrangida pelas normas trabalhistas, marcada pela previsibilidade de dispensa a qualquer tempo" (1ª Turma do TST - Relator juiz convocado Guilherme Augusto Caputo Bastos - AIRR 752153/2001.9)".

⁶ CF/88

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;

ADCT da CF/88

Art. 10. Até que seja promulgada a lei complementar a que se refere o art. 7º, I, da Constituição:

I - fica limitada a proteção nele referida ao aumento, para quatro vezes, da porcentagem prevista no art. 6º, "caput" e § 1º, da [Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966](#);

II - fica vedada a dispensa arbitrária ou sem justa causa;



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



Constitucional não são exaustivos, observa-se, ainda, que a inspeção anotou existência de norma local regulando a matéria, abrangendo aquele grupo.

E, no mais, a Municipalidade deverá atentar rigorosamente ao cumprimento das Instruções e recomendações desta E.Corte, especialmente no que tange aos prazos estabelecidos para a alimentação de informações ao Sistema Audesp.

Contudo, essas questões são passíveis, *por ora*, de relevação e avaliação de correção em próximas inspeções; aliás, em parte delas, a Administração já se comprometeu ao seu efetivo alinhamento.

III – No que toca à falta de prévio certame para a aquisição de compras e serviços, a matéria deve ser avaliada em **autos próprios**.

É o caso da aquisição de medicamentos, manutenção de veículos, materiais de expediente/escritório, gêneros alimentícios, materiais de limpeza e materiais elétricos (item B.5.3.1.1).

A respeito do subitem 3.1.4, noticiando a falta de cumprimento da jornada de trabalho por parte de servidor, a matéria merece que a Origem proceda a abertura de processo administrativo, a fim de avaliar as responsabilidades e eventual dano ao erário.

Quanto ao pagamento à maior, no valor de R\$ 2.930,39 – relativo a materiais não instalados, consoante notícias ofertadas pela Origem, a matéria deverá ser avaliada em próximas inspeções.

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

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal a fim de que proceda a estudos visando o aprimoramento dos planos orçamentários, especialmente no que toca à avaliação do comportamento histórico das receitas, limitação do percentual para abertura de créditos adicionais à expectativa inflacionária e para que recursos sejam voltados para as reais necessidades da comunidade local; mantenha consistência nos registros contábeis, os quais deverão ter harmonia em relação às informações prestadas ao Sistema AUDESP; mantenha rígido controle e cobrança sobre os créditos inscritos em dívida ativa; proceda a gestão dos recursos vinculados através de contas e controles próprios; cesse os depósitos fundiários em favor dos comissionados; aperfeiçoe os procedimentos licitatórios e evite o fracionamento de despesas, através de amplo planejamento das compras/serviços; corrija as situações destacadas pela inspeção junto ao setor de



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



pessoal, notadamente quanto às férias e horas extraordinárias; e, atenda às recomendações e Instruções desta E.Corte.

Determino, ainda, à Origem, para que proceda a abertura de processo administrativo tendente à avaliação de responsabilidade e eventual dano ao erário, no que respeita à falta de cumprimento da jornada de trabalho por parte de servidor.

Determino à inspeção que proceda a abertura de autos apartados para tratar da matéria referente às aquisições sem prévio certame licitatório (item B.5.3.1.1).

Determino à inspeção que verifique a efetiva recomposição do valor referente aos materiais não instalados, objeto de notícia da Municipalidade de que já está providenciando junto à empresa responsável a sua devolução (R\$ 2.930,39).

Determino ainda, à Auditoria da E.Corte, que certifique-se das correções noticiadas e da implementação das recomendações aqui exaradas; e, em especial, avalie o controle sobre a eventual falta de oferta de vagas em escolas públicas Municipais.

Arquive-se o Expediente TC-25/018/12.

GCCCM/25