



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO:26/02/13

87 TC-001493/026/11

Prefeitura Municipal: Saltinho.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Claudemir Francisco Torina.

Advogado(s): Karina Cerchiari da Silva Rocha.

Acompanha(m): TC-001493/126/11.

Fiscalizada por: UR-10 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-10 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as contas anuais atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SALTINHO.

1.2. A conclusão do laudo de fiscalização, elaborado pela Unidade Regional de Araras, apresentou, em síntese, ressalvas aos seguintes aspectos:

- a. PLANEJAMENTO** - Limite de 15% para abertura de créditos adicionais suplementares, superior à inflação estimada para 2011;
- b. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA** - déficit da execução orçamentária de 2,18%;
- c. DÍVIDA ATIVA** - os valores registrados da Dívida Ativa não contemplam atualizações;
- d. ROYALTIES** - o Município não movimenta, em conta vinculada, sua receita de Royalties, daí ensejando o desvio de finalidade combatido no parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- e. ENCARGOS SOCIAIS** - recolhimento de FGTS aos servidores ocupantes de cargos em comissão;
- f. DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE** - A Origem não realiza pesquisa de preço quando efetua compra direta, infringindo aos princípios da economicidade e impessoalidade; a Prefeitura adquiriu material hospitalar, de forma direta, de vários fornecedores, no montante de R\$ 56.125,11, desrespeitando o disposto nos artigos 37, inciso XXI, da Constituição Federal e 2º da Lei Federal nº 8.666/93; foi pago ao fornecedor BMD Comércio de Produtos Médicos Ltda. o total de R\$8.333,50, valor este superior ao limite estabelecido no artigo 24, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



g. BENS PATRIMONIAIS - O Balanço Patrimonial não registra corretamente o saldo apurado no levantamento geral de bens móveis e imóveis;

h. LICITAÇÕES - Como regra, os processos não estão corretamente autuados, inexistindo numeração ou rubrica em suas páginas, descumprindo o *caput* do artigo 38 da Lei nº 8.666/93; as Tomadas de Preços não são publicadas em jornal de grande circulação, contrariando ao determinado no artigo 21, inciso III, da Lei nº 8.666/93;

i. FIDELIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP - Divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no Sistema AUDESP, denotando falha grave, tal qual o Comunicado SDG n.º 34, de 2009, eis que, à vista de tais desacertos, a Prefeitura deixa de atender aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidência contábil (artigo 83 da Lei Federal n. 4.320/64);

j. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL - Entrega intempestiva de documentos ao Sistema AUDESP; atendimento parcial às recomendações exaradas em exercícios anteriores.

1.3. A Autoridade responsável, notificada regularmente, ofereceu esclarecimentos, que podem ser assim resumidos:

- a- Planejamento das Políticas Públicas - o Município vem reduzindo, ano a ano, o percentual de abertura de créditos suplementares, pois em 2012 baixou para 12%.
- b- Resultado da Execução Orçamentária - relativamente ao déficit de 2,18%, demonstrou que houve superávit financeiro do exercício anterior para suporte.
- c- Dívida ativa - refere-se à falha do setor de contabilidade, que deverá ser corrigida em 2012.
- d- Royalties - a Prefeitura não movimentava em conta vinculada porque o Banco do Brasil fazia o repasse na conta movimento, mas os valores são identificados e a receita contabilizada em rubrica específica; de qualquer forma, os gastos são feitos de acordo com a legislação pertinente; ainda em 2011 providenciou a abertura de conta específica para controle dos recursos.
- e- Despesas - a constatação de que não há pesquisa de preços não é regra da Prefeitura, pois as pequenas compras são feitas mediante cotação de preços; quanto à aquisição de materiais hospitalares, embora tenha



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



ultrapassado o limite do artigo 24, II, da Lei 8.666/93, justificou que ocorreram em razão das urgências do dia a dia da saúde pública, afirmando que as compras são efetuadas, em sua grande maioria, dentro dos limites da lei.

- f- Bens Patrimoniais - a diferença de R\$ 142.709,91 entre o balanço patrimonial e os registros do setor não é real, pois a fiscalização deveria ter excluído do valor dos bens móveis R\$76.111,79, referente ao saldo do estoque do almoxarifado, reconhecendo que remanesce a diferença restante, mas está apurando a causa para ajuste em 2012; quanto à diferença entre o balanço patrimonial e o inventário, esta se refere aos bens de natureza industrial que não fazem parte de bens móveis (no inventário), conforme analisado pela auditoria.
- g- Licitações - havia adotado como jornal de grande circulação o Jornal de Piracicaba para publicação dos editais dos processos licitatórios, mas, a partir de 2012, passou-se a publicar também no jornal "Folha de São Paulo"; quanto a não numeração e falta de rubricas nas páginas dos processos licitatórios, anunciou que a providência já foi tomada.
- h- Fidedignidade dos dados contábeis - sobre a diferença de valores na inscrição e na baixa da dívida ativa, noticiou a defesa que já apurou a falha e que os ajustes serão feitos no encerramento do exercício de 2012, completando que o valor total da dívida ativa está registrado corretamente e não afetou o resultado patrimonial da Prefeitura.

1.4. A Assessoria Técnica, por sua vez, emitiu conclusões com base no laudo de fiscalização e demais elementos que integram a instrução processual.

1.5. Sob os aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial, considerou que o déficit orçamentário encontrou amparo no resultado financeiro do exercício anterior; que houve superávit de caixa no exercício; que houve investimentos da ordem de 13,4%, em relação à receita corrente líquida, e, com base nas demonstrações contábeis, concluiu como sendo bons os índices de solidez da economia e finanças do Município.

Assim, quanto a esses aspectos, entendeu não haver óbice à emissão de parecer favorável.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



No tocante ao âmbito jurídico, a Assessoria Técnica não identificou empecilhos intransponíveis para a declaração de regularidade dos atos de gestão, destacando que as falhas anotadas, referem-se a desacertos de pequena monta de ordem formal, que não comprometeram as contas em apreciação.

A Assessoria Técnica e sua Chefia opinaram pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas em apreciação.

1.6. O Ministério Público de Contas, por turno, pronunciou-se no sentido da emissão de parecer favorável, com as seguintes observações:

- que os recolhimentos de FGTS a favor dos servidores ocupantes de cargos em comissão devem ser objeto de instauração de procedimento específico, para ampla consignação.
- que, por conta das expressivas aquisições de material médico e hospitalar sem licitação, além de outra contratação direta e omissões nos levantamentos de preços, deve-se instaurar procedimento específico para maior aprofundamento da matéria.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SALTINHO.

2.2. O Município aplicou as receitas arrecadadas de impostos e aquelas oriundas do Fundeb, durante o transcorrer do exercício examinado, em consonância com os dispositivos legais e constitucionais, abaixo elucidados:

	EEFETIVADO	EESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	25,44%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	76,79%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100,00%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	24,24%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	46,60%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal		
O Município quitou os precatórios que estava obrigado a pagar		

2.3. Nas finanças, o equilíbrio das contas qualifica como adequada a gestão em apreço, levando em conta que o déficit registrado, da ordem de R\$361.153,05, equivalente a 2,18% da receita arrecadada, foi totalmente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior, de R\$734.615,42, restando, portanto, um saldo financeiro positivo no exercício ora examinado.

Acerca da dívida de longo prazo, verifica-se que a Administração agiu com responsabilidade, porque, ao final do exercício em exame, não apresentou saldo de dívida dessa natureza.

2.4. No capítulo "encargos sociais", a equipe de fiscalização anotou que a municipalidade efetuou recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



(FGTS) sobre a remuneração dos servidores ocupantes de cargos em comissão.

Sobre o tema, observo, inicialmente, que o artigo 15, §2º, da Lei Federal 8.036/90¹, cujo diploma foi regulamentado pelo Decreto nº 99.684/90, que consolidou as normas regulamentares do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), exclui da obrigatoriedade do recolhimento o empregador de direito público, apenas em relação aos servidores públicos civis e militares, necessariamente sujeitos a regime jurídico próprio.

Isso quer dizer que tal exclusão só se aplicaria, em tese, se a municipalidade adotasse o regime próprio de previdência, em que os referidos servidores estariam submetidos ao regime jurídico estatutário, o que não é o caso dos autos.

Porém, existem julgados no sentido de não ser cabível o recolhimento de indigitada contribuição, no tocante aos servidores ocupantes de cargos em comissão, independentemente do regime adotado (estatutário ou celetista).

A título de exemplo, cito o parecer exarado pelo e. Plenário, no TC-16827/026/05, em sessão de 27/09/2006:

Com efeito, por sua natureza de exceção
à regra constitucional de obrigatório
provimento por concurso público e

¹ Art. 15. Para os fins previstos nesta lei, todos os empregadores ficam obrigados a depositar, até o dia 7 (sete) de cada mês, em conta bancária vinculada, a importância correspondente a 8 (oito) por cento da remuneração paga ou devida, no mês anterior, a cada trabalhador, incluídas na remuneração as parcelas de que tratam os arts. 457 e 458 da CLT e a gratificação de Natal a que se refere a Lei nº 4.090, de 13 de julho de 1962, com as modificações da Lei nº 4.749, de 12 de agosto de 1965.

§ 1º Entende-se por empregador a pessoa física ou a pessoa jurídica de direito privado ou de direito público, da administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que admitir trabalhadores a seu serviço, bem assim aquele que, regido por legislação especial, encontrar-se nessa condição ou figurar como fornecedor ou tomador de mão-de-obra, independente da responsabilidade solidária e/ou subsidiária a que eventualmente venha obrigar-se.

§ 2º Considera-se trabalhador toda pessoa física que prestar serviços a empregador, a locador ou tomador de mão-de-obra, **excluídos os eventuais, os autônomos e os servidores públicos civis e militares sujeitos a regime jurídico próprio.** (grifei)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



peculiaridade da demissibilidade "ad nutum", os cargos de provimento em comissão, sob regime estatutário por excelência, não se compatibilizam com obrigações decorrentes do regime celetista, como recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS e pagamento de verbas indenizatórias a seus ocupantes, que vierem a ser exonerados.

Aliás, ainda mesmo que, eventualmente, servidor celetista venha a ser admitido em cargo em comissão, não há que se cogitar desse recolhimento e pagamento, visto que, na hipótese, terá seu contrato de trabalho suspenso, durante o período em que permanecer nesse cargo de livre provimento e exoneração.

Assim têm se pronunciado os especializados Tribunais do Trabalho e a Justiça Comum, como anotado nas judiciosas manifestações de ATJ e SDG.

E, nesse mesmo sentido, tem proclamado a jurisprudência desta Corte que "o FGTS não é devido, quando se tratar de servidor público ocupante de cargo em comissão, sujeito ao regime estatutário" (TC-000469/026/99 e TC-000153/026/02, dentre outros).

Nessa esteira, embora entenda que não seja o caso de se instaurar procedimento autônomo para a análise da matéria, advirto à municipalidade que cesse, doravante, o recolhimento de FGTS sobre a remuneração dos ocupantes de cargos em comissão, procedimento que deverá ser verificado pela inspeção *in loco* deste Tribunal, em exercício posterior ao da publicação da presente decisão.

2.5. Relativamente ao capítulo "outras despesas", o laudo de fiscalização aponta ocorrência de diversas aquisições de material hospitalar, no total de R\$ 56.125,11 durante todo o exercício, demandando, assim, a realização de procedimento licitatório, nos termos do que dispõe o artigo 2º da Lei Federal 8.666/93.

Entendo que a simples relação dos empenhos, designando o fornecedor e os respectivos valores, conforme consignado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



nos autos, seguramente, não é suficiente, por si só, para afirmar o descumprimento do dispositivo acima mencionado.

No caso, não tendo a equipe de fiscalização detectado desvio quanto aos preços praticados, tampouco qualquer prejuízo na execução dessas despesas, e levando em consideração o valor envolvido, acolhem-se as razões de defesa, pois em vários episódios, a necessidade não pode ser prevista, como, por exemplo, casos de urgência quando o paciente não pode aguardar o tempo demandado no trâmite de um processo licitatório, ou, ainda, uma ou outra determinação judicial.

De qualquer maneira, deverá a Origem, sempre que possível, adquirir bens e serviços por meio de certame licitatório, nos termos do artigo 37, XXI, da Constituição Federal, valendo-se do sistema de registro de preços quando o caso assim recomendar.

2.6. Ainda nesse mesmo tópico, detectou-se a não realização de pesquisa de preços nas aquisições de compra direta.

A respeito do assunto, a autoridade responsável limitou-se a afirmar que todas as aquisições efetuadas diretamente são precedidas de cotações de preços.

Apesar de a falha não ter o condão de macular as contas, deve ser objeto de advertência, notadamente, para que as pesquisas de preços constem dos processos administrativos, em observância ao princípio da transparência e para que se possa aferir, efetivamente, a consonância dos preços pactuados com os correntes no mercado.

Lembro, por oportuno, que a pesquisa de preços possui importante papel, não só na constituição de processos de despesas, mas, especialmente, por reduzirem significativamente os riscos de contratações por valores acima dos praticados no mercado, atendendo, inclusive, ao princípio da economicidade e afastando a prática de atos antieconômicos.

2.7. No que tange às licitações, destaca-se a ausência de publicação em jornal de grande circulação dos editais de Tomada de Preços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



A publicação em jornal de circulação regional, como vinha procedendo a municipalidade, não atende plenamente a Lei de Licitações e Contratos, já que o disposto no artigo 21, III, da citada Lei determina a publicação em jornal de grande circulação no Estado.

A notícia sobre adoção de providência não impede recomendação no sentido de que a falha seja imediatamente eliminada pela Origem.

2.8. Quanto às demais incongruências, algumas foram explicadas pela autoridade responsável, restando outras que podem ser relevadas, quer pela natureza formal, quer porque são insuficientes para contaminar as contas em apreciação, cabendo recomendações à Origem, para que, doravante, evite reeditar aquelas anotadas nos seguintes tópicos: planejamento; dívida ativa; *royalties*; bens patrimoniais; informações ao sistema Audesp, e atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.

No mérito, acompanho as manifestações da Assessoria Técnica e do Ministério Público de Contas e **VOTO no sentido da emissão de Parecer Favorável** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SALTINHO, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício, dirigido ao Órgão de origem, transmitindo-se-lhe as seguintes recomendações:

- promova estudos, por intermédio do setor responsável de compras, visando ampliar, ao máximo, a abrangência de aquisição de bens, através de certame licitatório, conforme mencionado no corpo do voto;
- providencie para que todos os processos de despesa da municipalidade, obrigatoriamente, estejam acompanhados da respectiva formalização da cotação de preços, bem como de sua motivação, para demonstrar a devida transparência de todo gasto realizado;
- observe com rigor a Lei Federal nº 8.666/93;
- evite a reedição das falhas consignadas nos itens: planejamento; dívida ativa; *royalties*; bens patrimoniais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



informações ao sistema Audesp, e atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO