



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



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 29.04.14

ITEM Nº 040

TC-001616/026/12

Prefeitura Municipal: Salto.

Exercício: 2012.

Prefeito: José Geraldo Garcia.

Advogado(s): Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Beatriz Neme Ansarah e outros.

Acompanha (m): TC-001616/126/12, e Expediente(s): TC-032769/026/13.

Procurador(es) de Contas: Élide G. Pinto.

Fiscalizada por: UR-9 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-9 - DSF-I.

- Aplicação total no ensino:	26,50% - (mínimo 25%)
- Investimento no magistério:	71,14% - (mínimo 60%)
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	23,09% - (mínimo 15%)
- Transferências à Câmara:	1,75% - (máximo 7%)
- Gastos com pessoal:	37,22% - (máximo 54%)
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Encargos sociais:	efetuada compensação financeira – R\$ 8.983.346,88 – equivalente a 11,04% da despesa com pessoal e 4,10% da RCL
- Precatórios:	em ordem
- Superávit da execução orçamentária:	3,28% - R\$ 6.866.657,78
- Superávit financeiro	R\$ 3.344.867,97
- Cumprimento do art. 42 da LRF:	em ordem
- Gastos com pessoal últimos 180 dias:	relevado pela inspeção
- Despesas com publicidade:	em ordem

Em exame as contas anuais do exercício de 2012 da Prefeitura Municipal de SALTO cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Sorocaba – UR/9.

No relatório de fls. 26/58, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Elaboração das peças de planejamento em desacordo com a legislação de regência;
- não edição dos Planos de “Gestão Integrada de Resíduos Sólidos” e de “Mobilidade Urbana”;

A.3 - DO CONTROLE INTERNO

- Inexistência de regulamentação; o responsável não ocupa cargo efetivo; não apresentação de relatórios periódicos;

B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Déficit de 2,45%, após ajustes da fiscalização;



B.1.5.1 - Renúncia de Receitas

- Renúncia irregular;

B.1.6 - DÍVIDA ATIVA

- Existência de valores prescritos; descumprimento de acordos por agentes e ex-agentes políticos;

B.3.1.3 - SALDO DO FUNDEF

- Existência de saldo residual do FUNDEF no sistema AUDESP;

B.4.1 - REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS - REGIME ORDINÁRIO

- Classificação incorreta de despesas;

B.5.1 - ENCARGOS

- Compensação não autorizada de encargos sociais; depósitos de FGTS para cargos em comissão;

B.5.2 - SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

- não foram apresentadas declarações anuais de bens de alguns agentes políticos;

B.5.3 - DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

- Pagamentos sem a regular liquidação da despesa;
- pagamentos a empresas por “dispensa de licitação”, e em dação em pagamento de bens móveis;

B.5.3.1 - Gasto com combustível

- Inexistência de controle individualizado por veículo;

B.6 - TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

- Não realização do levantamento geral de bens móveis e imóveis;

C.1 - FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

- Classificação imprópria da modalidade de licitação;

D.2 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- Constatadas divergências;

D.3.1 - QUADRO DE PESSOAL

- nomeação para cargos em comissão desprovidos das características próprias;
- atribuições dos cargos em comissão não descritas nas Leis de Regência;
- inexistência dos cargos efetivos de Contador e Tesoureiro;

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

- Inobservância às Instruções desta E. Corte.

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 26,50% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

Igualmente, houve integralidade de investimentos com as verbas do FUNDEB, destinando-se 71,14% na valorização dos profissionais do Magistério.



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



IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS

RECEITAS	160.052.348,53	
(+/-) Ajustes da Fiscalização		
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	160.052.348,53	
FUNDEB - RECEITAS		
Retenções	22.486.494,56	
Transferências recebidas	22.208.518,41	
Receitas de aplicações financeiras	53.961,64	
(+/-) Ajustes da Fiscalização		
Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.	22.262.480,05	
FUNDEB - DESPESAS		
Despesas com Magistério	15.838.416,05	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização (60%)		
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)	15.838.416,05	71,14%
Demais Despesas	6.424.064,00	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização (40%)		
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)	6.424.064,00	28,86%
Total aplicado no FUNDEB	22.262.480,05	100,00%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		
Educação Básica (exceto FUNDEB)	20.516.103,71	
(+) FUNDEB retido	22.486.494,56	
(-) Ganhos de aplicações financeiras	65.182,83	
(-) FUNDEB retido e não aplicado no retorno		
Aplicação efetuada até 31.12. 2012	42.937.415,44	26,83%
(+) FUNDEB: retenção de até 5%: [] Aplic. no 1º trim. de 2013		
(-) Restos a Pagar não pagos até 31.01. 2013	410.307,48	
(+/-) Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios	(109.578,13)	
Aplicação final na Educação Básica	42.417.529,83	26,50%
PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO		
Receita Prevista Realizada	161.397.000,00	
Despesa Fixada Atualizada	43.398.499,98	
Índice Apurado	26,89%	

Os investimentos na saúde também superaram ao mínimo constitucional, alcançando 23,09% do valor da receita e transferências de impostos.

SAUDE	Valores (R\$)	
Receitas de impostos	160.052.348,53	
Ajustes da Fiscalização	-	
Total das Receitas	160.052.348,53	
Total das Despesas empenhadas com Recursos Próprios	37.143.264,36	
Ajustes da Fiscalização		
(-) Restos a Pagar Liquidados não pagos até 31.01.2013	(184.027,36)	
Valor e percentual aplicado em ações e serviços da Saúde	36.959.237,00	23,09%
Planejamento Atualizado da Saúde		
Receita Prevista Atualizada	161.397.000,00	
Despesa Fixada Atualizada	48.104.750,00	
Índice Apurado	29,81%	

Verifica-se que a arrecadação da receita foi inferior à sua previsão, apresentando um déficit de R\$ 18.262.236,44 – valor que representou 8,01% abaixo do previsto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Ao contrário, observa-se que ocorreu o aumento do valor fixado inicialmente para as despesas; contudo, não tendo sido utilizadas em sua totalidade, observa-se que o resultado da execução orçamentária apresentou um superávit R\$ 6.866.657,78, ou seja, de 3,28%.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	211.385.630,00	224.151.524,05	6,04%	107,19%
Receitas de Capital	37.027.770,00	7.447.700,69	-79,89%	3,56%
Deduções da Receita	(22.464.400,00)	(22.486.494,56)	0,10%	-10,75%
Receitas Intraorçamentárias	-	-		
Total das Receitas Orçamentárias	225.949.000,00	209.112.730,18		100,00%
Repasse Recebidos (*)	2.000.000,00	574.033,38		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Receitas e Repasses	227.949.000,00	209.686.763,56		100,00%
Déficit de arrecadação		18.262.236,44	-8,01%	8,71%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	202.466.157,40	183.322.562,00	-9,46%	90,64%
Despesas de Capital	32.673.774,95	16.136.847,48	-50,61%	7,98%
Reserva de Contingência	169.000,00	-		
Despesas Intraorçamentárias	-	-		
Repasse de duodécimos à CM	3.360.000,00	3.360.000,00		
(-) Devolução de duodécimos	-	573.337,08		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	-		
Subtotal das Despesas	238.668.932,35	202.246.072,40		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Despesas	238.668.932,35	202.246.072,40		100,00%
Economia Orçamentária		36.422.859,95	-15,26%	18,01%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	6.866.657,78		3,28%

A fiscalização realçou que a Prefeitura promoveu no exercício em exame abatimentos nos valores de encargos recolhidos ao INSS, no montante de R\$ 8.983.346,88, com base em decisão judicial sem trânsito em julgado, lastreados em cálculos efetuados pela própria Administração Municipal, sem anuência e/ou confirmação de valores de qualquer outro Órgão – o valor foi apropriado na receita do exercício, em rubrica denominada “Outras Restituições”.

A inspeção constatou, por meio do Sistema AUDESP, que a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências / remanejamentos / transposições alcançou o montante de R\$ 10.679.932,35, correspondente a 4,48% da despesa prevista final.

Aqui a fiscalização alertou que, em sendo retirado esse valor da receita arrecadada, o resultado da execução orçamentária seria de déficit de 1,06%.

a	Receita Orçamentária Contabilizada (R\$)	209.112.730,18
b	Abatimentos INSS (R\$)	8.983.346,88
c=(a-b)	Receita Arrecadada Ajustada (R\$)	200.129.383,30
d	Despesa Realizada (R\$)	202.246.072,40
e=(c-d)	Resultado Orçamentário Ajustado (R\$)	-2.116.689,10
f=100 x (e/c)	Resultado Ajustado (%)	-1,06%



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



Observa-se ainda, que o superávit da execução orçamentária do período reverteu o saldo financeiro negativo então existente, agora passando ao superávit de R\$ 3.344.867,97.

Resultados	2011	2012	%
Financeiro	(4.096.234,31)	3.344.867,97	-181,66%
Econômico	5.091.350,60	17.911.605,78	251,80%
Patrimonial	287.362.527,48	305.274.133,26	6,23%

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\$ 1,59 para sua quitação.

Exigível	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo Para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar processados	9.613.111,06	509.534,08	10.122.645,14	-
Restos a Pagar não processados	1.896.254,77	12.134.229,97	8.927.731,60	5.102.753,14
Depósitos	2.932,36	374.501,56	314.383,76	63.050,16
Consignações	1.826.399,89	21.780.337,56	23.130.491,88	476.245,57
Outros	-	219.637.326,79	219.637.326,79	-
Total	13.338.698,08	254.435.929,96	262.132.579,17	5.642.048,87
Inclusões da Fiscalização	-	-	-	-
Exclusões da Fiscalização	-	-	-	-
Total Ajustado	13.338.698,08	254.435.929,96	262.132.579,17	5.642.048,87
Índice de Liquidez Imediata				1,59

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 Liquidados 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
19.966.999,51
14.931,12
5.582.670,46
14.369.397,93
8.447.621,11
5.102.753,14
3.344.867,97

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve aumento 7,49% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2011	RCL de 2012	Crescimento
R\$ 203.349.943,52	R\$ 218.600.444,46	7,49%



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



Quanto às despesas com pessoal, observa-se que sofreram um aumento equivalente a 10,83%.

Sendo assim, considerando a metodologia estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos com pessoal fixaram-se em 37,22%, portanto, abaixo do teto máximo permitido (limite de 54,00%).

Período	dez/11	abr/12	ago/12	dez/12
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	73.401.947,88	75.371.647,21	78.647.868,84	81.353.765,43
(+) Inclusões da Fiscalização - B				
(-) Exclusões da Fiscalização - C				
Gastos Ajustados - D		75.371.647,21	78.647.868,84	81.353.765,43
RCL - E	203.349.943,52	213.643.588,03	216.124.722,66	218.600.444,46
(+) Inclusões da Fiscalização - F				
(-) Exclusões da Fiscalização - G				
RCL Ajustada - H		213.643.588,03	216.124.722,66	218.600.444,46
% Gasto = A / E	36,10%	35,28%	36,39%	37,22%
% Gasto Ajustado = D / H		35,28%	36,39%	37,22%

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 7,27% do quadro (excluídos os temporários).

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Efetivos	3.978	3958	2249	2384	1729	1574
Em comissão	345	345	239	187	106	158
Total	4323	4303	2488	2571	1835	1732
Temporários	2011		2012		Em 31/12 de 2012	
Nº de contratados	55		32		45	

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	77.110.231,60	215.251.898,38	35,8233%	35,8233%
07	77.632.875,55	217.290.446,90	35,7277%	
08	78.647.868,84	216.124.722,66	36,3900%	
09	79.204.047,61	216.453.228,12	36,5918%	
10	79.934.082,74	219.052.250,77	36,4909%	
11	80.821.834,72	218.728.446,59	36,9508%	
12	81.353.765,43	218.600.444,46	37,2157%	
Aumento de despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				1,39%



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



Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 2900/08, com alterações promovidas durante o exercício de 2012; ainda, segundo anotado pela fiscalização, não ocorreram pagamentos indevidos.

Foi destacado que o Município, a partir de 07 de julho, não empenhou gastos de publicidade – atendendo ao art. 73, VI, “b”, da Lei 9.504/97.

Ainda, que ao longo do exercício de 2012 os gastos liquidados não 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	137.653,67	671.270,98	253.839,61	214.015,23
Média apurada entre três exercícios anteriores				354.254,75
Parâmetro para comparação despesas de 2012				253.839,61
Despesas do exercício não superaram o parâmetro adotado				

A inspeção atestou que a transferência de recursos financeiros à Câmara obedeceu ao limite imposto pela Constituição Federal, situando-se em 1,75% da receita tributária do exercício anterior.

Valor utilizado pela Câmara (repasse menos devolução)		2.786.662,92
Despesas com inativos		165.536,74
Subtotal		2.621.126,18
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2011	150.053.637,12
Percentual resultante		1,75%

A inspeção elaborou quadro sintético a respeito da dívida com precatórios, indicando que os depósitos/pagamentos foram suficientes ao período.

PRECATÓRIOS

Precatórios não pagos de 2009 a 2011	-
Mapas encaminhados em 2011 para pagamento em 2012	2.267.324,05
Saldo total de precatórios	2.267.324,05
Pagamentos dos débitos de 2009 a 2011 feitos em 2012	-
Pagamento do mapa encaminhado em 2011 feito em 2012	2.267.324,05
Saldo de precatórios para o exercício seguinte	-

REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA

Requisitórios de baixa monta incidentes e pagos em 2012	
---------------------------------------------------------	--

Quanto aos encargos sociais foi anotado que durante o exercício sob exame, a Origem efetuou recolhimentos a menor, no montante de R\$ 8.983.346,88, de encargos devidos ao INSS, utilizando-se do instituto da “compensação de contribuições previdenciárias”, sem amparo em decisão administrativa ou judicial transitada em julgado.



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



Ainda sobre os encargos, a inspeção detectou que a Municipalidade vem procedendo depósitos fundiários em favor de comissionados.

Retornando ao tema da compensação financeira, adianto que consta junto aos documentos que formam o Anexo I, certidão expedida pela Municipalidade, de lavra do Sr. Secretário de Negócios Jurídicos, certificando que a Prefeitura de Salto impetrou Mandado de Segurança nº 0006483-44.2011.4.03.6110, em face do Delegado da Receita Federal do Brasil em Sorocaba, cuja pretensão é a inexigibilidade da contribuição previdenciária incidente sobre 1/3 de férias, férias, salário maternidade e afastamento por auxílio-doença/acidente, com pedido de liminar.

A mencionada certidão indicou que o *writ* foi julgado favorável concedendo parcialmente a segurança, para declarar a inexistência de relação jurídica que obrigue o Município impetrante ao recolhimento da contribuição previdenciária patronal, somente sobre os valores pagos a título de terço constitucional de férias, bem como determinar a suspensão da exigibilidade das parcelas recolhidas a tal título no que tange aos empregados servidores do impetrante, em relação aos fatos geradores futuros a contar do ajuizamento do mandado de segurança; concedeu também o direito da impetrante de proceder à compensação das parcelas recolhidas a maior desde 20.07.06 até o ajuizamento da segurança, a ser efetuada na sua escrita fiscal.

Contudo, em conferência às informações disponíveis junto ao sítio eletrônico da Justiça Federal pode ser observado, no entanto, a ressalva judicial de que a compensação somente poderia ser levada a efeito após o trânsito em julgado da r. decisão¹.

¹ Trecho de interesse da r. sentença proferida nos autos, extraída do sítio eletrônico da Justiça Federal em 13.02.14 – www.ifsp.ius.br/foruns-federais/ - havendo indicação de que foi remetido ao TRF – 3ª Região para processar e julgar recurso:

*"D I S P O S I T I V O. Diante do exposto, CONCEDO PARCIALMENTE A SEGURANÇA PLEITEADA para declarar a inexistência de relação jurídica que obrigue o município impetrante ao recolhimento da contribuição previdenciária patronal, na forma prevista no inciso I do artigo 22 da Lei nº 8.212/91, **somente sobre os valores pagos a título de terço constitucional de férias, bem como determinar a suspensão da exigibilidade das parcelas recolhidas a tal título no que tange aos empregados/servidores do município impetrante, em relação aos fatos geradores futuros a contar do ajuizamento deste mandado de segurança.** Outrossim, asseguro o direito da impetrante de proceder à compensação das parcelas recolhidas a maior desde 20 de julho de 2006 até o ajuizamento desta demanda, a ser efetuada na sua escrita fiscal, com valores vincendos da mesma exação (incisos I e II do artigo 22 da Lei nº 8.212/91), sendo que a incidência da taxa SELIC sobre esses valores recolhidos indevidamente será efetuada consoante determinado na fundamentação desta sentença. Por fim, esclareça-se que a autoridade impetrada deverá fiscalizar a compensação efetuada, sendo-lhe assegurado, caso o município impetrante proceda a uma compensação irregular ou em desconformidade com o decidido nesta sentença, o poder de tomar as medidas administrativas cabíveis; **determinando ainda que a compensação só poderá ser levada a cabo por ocasião do trânsito em julgado desta decisão, em respeito ao artigo 170-A do Código Tributário Nacional, resolvendo-se, assim, o mérito da questão na forma prevista pelo art. 269, inciso I, do Código de Processo Civil.** Os honorários não são devidos neste caso em face do que determina expressamente o artigo 25 da Lei nº 12.016/09. Custas nos termos da Lei nº 9.289/96. A sentença está sujeita ao reexame necessário, nos termos do 1º do artigo 14 da Lei nº 12.016/09. A autoridade coatora e a União deverão ser intimadas desta sentença parcialmente concessiva, nos exatos termos do que determina o artigo 13 da Lei nº 12.016/09. Oficie-se ao Desembargador Federal Johnson Di Salvo, Relator dos Agravos de Instrumento nºs 2011.03.00.032462-7/SP e 2011.03.00.031073-2/SP, em trâmite pela Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da Terceira Região, informando a prolação desta sentença. Publique-se. Registre-se. Intimem-se. Cumpra-se".*



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



Dito processo encontra-se em trâmite perante o Tribunal Regional Federal da 3ª Região, aguardando apreciação dos recursos.

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1 TC-1616/126/12 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Acompanhou as contas o Expediente TC-32769/026/13, que diz respeito à comunicação feita pelo Vereador Edmilson Pereira dos Santos, a respeito da eventual falta de empenho do Executivo em recuperar réplicas instaladas no Parque Rocha Moutonné.

Procedeu-se a notificação regular, através do DOE de 13.08.13 (fl. 63), para que fossem apresentadas as justificativas aos apontamentos, as quais foram juntadas às fls. 77/109, com os respectivos documentos, pela Prefeitura Municipal, bem como, pelo então Prefeito José Geraldo Garcia, às fls. 646/672, com a documentação pertinente.

Em linhas gerais, a Prefeitura fez defesa sobre as peças de planejamento; e, disse que havia servidora responsável pela controladoria interna.

Sobre a execução orçamentária, asseverou que as propostas da inspeção não se sustentam, uma vez que a operação feita pela compensação de valores devidos ao INSS foi fundamentada; e, ademais, teriam sido consideradas as despesas não processadas em 31.12.12.

Frisou que os empenhos não processados foram parcialmente cancelados em 2013 (R\$ 606.857,22).

Afirmou que houve erro de interpretação da equipe de fiscalização, uma vez que a Prefeitura legislou sobre a concessão de incentivo fiscal incidente sobre o IPTU e Taxa local, nisso inexistindo qualquer irregularidade – ademais, a edição da norma destacada elevou os valores arrecadados a título de IPTU.

Alegou que houve máximo esforço na satisfação dos créditos tributários.

Lembrou dos índices atingidos nos investimentos do ensino e saúde.

Quanto aos encargos sociais, noticiou que a compensação se deu sobre o recolhimento irregular incidente sobre o auxílio doença, acidente, maternidade, férias e 1/3 das férias, situação vinculada a processo judicial ainda em andamento, *“mas com forte sinalização de êxito em favor do Poder Executivo”*.

Anotou que o respaldo para a compensação em comento decorre da decisão proferida pelo SJT (*sic*), que já se manifestou favoravelmente a



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



não incidência das contribuições previdenciárias incidentes sobre aqueles benefícios/direitos trabalhistas.

Ainda sobre o tema, afirmou que a compensação não depende de pedido do contribuinte à Receita Federal, nem de sentença transitada em julgado; e, que essa espécie de compensação seria faculdade atribuída ao contribuinte com créditos contra a Fazenda por tributos pagos indevidamente.

Atestou a regularização da entrega da cópia das declarações de bens dos agentes políticos.

Defendeu a regularidade dos pagamentos efetuados a banca de advogados e, ademais, que o tema está sendo objeto de análise nos autos do TC-365/009/12.

Alegou que outros pagamentos se deram em razão ao fornecimento de material e processos de confissão de dívida e dação em pagamento, objeto, em parte, de análise junto ao TC-1672/009/12.

Avaliou que o controle de combustíveis se deu por meio de relatórios de abastecimentos fornecido pela empresa contratada para abastecimento dos veículos da frota.

Discordou do posicionamento crítico da inspeção quanto aos cargos em comissão.

E, no mais, discorreu sobre o atendimento às Instruções e recomendações desta E.Corte.

O então Prefeito, de igual modo, defendeu a regularidade das peças orçamentárias; afirmou que encaminhou estudos para a elaboração do Plano de Resíduos Sólidos, integrado ao Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Bacia do Rio Sorocaba e Médio Tietê; e, que o controle interno integrava as funções do Diretor Financeiro.

Invocou o princípio da presunção da legitimidade para a prática do ato pela Administração.

E, no mais, justificou pontualmente os demais temas suscitados pela fiscalização, quanto à disciplina local para incentivo ao pagamento de tributos; à necessidade de prévia avaliação do resultado econômico sobre exigibilidade de crédito inscrito em dívida ativa para sua cobrança – igual ou inferior a R\$ 240,00; que a Municipalidade adota o regime celetista para a contratação de todos os seus empregados, incluindo comissionados – disso sendo legítimo o depósito fundiário; e, entre outras, que as funções dos cargos em comissão estão disciplinadas nas Leis nº 2811/07 e 2814/07.

Salientou que a compensação financeira com os valores devidos ao INSS foi motivada, a partir de pareceres técnicos oriundos de



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



reconhecidos especialistas da matéria; disse que, sobre o processo judicial respectivo, que houve decisão interlocutória recebendo o Apelo da União, apenas no seu efeito devolutivo.

A matéria foi avaliada pela Assessoria Técnica, onde foi consignado que, no tocante aos aspectos orçamentários e financeiros, que não havia óbices contábeis emissão de parecer sobre as contas (fls. 878/879).

Ainda na ATJ, avaliados o cumprimento dos índices constitucionais e da Lei Fiscal, além das questões ligadas à Lei Eleitoral, foi emitida opinião pela emissão de parecer favorável às contas, opinião compartilhada pela i. Chefia (fls. 881/886).

O d. MPC, ao contrário, posicionou-se pela emissão de parecer desfavorável às contas, em função do apontado pela inspeção nos seguintes itens:

- Controle Interno;
- Resultado da Execução Orçamentária,
- Dívida Ativa,
- Saldo do FUNDEF,
- Regime de pagamento de precatórios – regime ordinário,
- Encargos,
- Fidedignidade dos dados informados ao Sistema AUDESP,
- Quadro de Pessoal,
- e, Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e recomendações do Tribunal.

O d. MPC sugeriu ainda, rol de recomendações, abertura de autos próprios onde cabíveis, bem como, fez considerações sobre a má gestão, tendo em vista o conjunto de irregularidades praticadas (fls. 887/895).

Em seguida, pelo SDG foi registrado que as compensações realizadas unilateralmente, em montante elevado, não consiste de tema inédito na Casa, uma vez que já foi objeto de análise em outras contas, a exemplo do decidido nos autos do TC-2637/026/10, da Municipalidade de Embu Guaçu.

Lembrou a SDG que, a exemplo de sua manifestação nos autos do TC-1380/026/11, *“deveria o Gestor se acautelar administrativamente ou judicialmente quanto ao direito de efetuar as citadas compensações”*.

Sobre os argumentos da defesa, anotou que a legislação previdenciária autoriza a compensação unilateral, porém apenas para os casos em que efetivamente ocorreram recolhimentos indevidos.

Considera a SDG que não seja a situação verificada nos autos, pois as contribuições incidentes sobre essas verbas trabalhistas estão previstas em lei, razão pela qual a Origem houve por bem recorrer ao Judiciário; e, nessa circunstância, o Gestor deveria se acautelar definitivamente quanto ao seu direito, evitando, por precaução, a antecipação das compensações, que caso lhe seja desfavorável terá que pagar esse encargo com acréscimos.



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



Lembrou a SDG que, mediante aplicação do art. 170-A do Código Tributário Nacional (*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*), o Mandado de Segurança impetrado foi julgado parcialmente procedente para o fim de autorizar a compensação dos valores indevidamente recolhidos, após o trânsito em julgado.

A SDG avaliou que as duas ações propostas pela Origem, a autuada em 27.02.13 pende de decisão, enquanto a outra, com data de autuação de 02.08.12, teve publicado o Acórdão em 17.01.14, negando provimento aos agravos, mantida a decisão de 25.02.13, em que se concedeu parcialmente a segurança para afastar a incidência da contribuição previdenciária apenas sobre o aviso prévio indenizado e o décimo terceiro salário proporcional ao aviso prévio indenizado, reconhecido, portanto, a função remuneratória das demais verbas trabalhistas pleiteadas nessa ação, horas extras, adicionais noturno, periculosidade, insalubridade e de transferência.

Acresceu ainda que, ao ensejo, o setor tem proposto que a contratação do escritório de advocacia para a prestação dos serviços pertinentes seja melhor estudada em autos próprios; e, no caso, o valor envolvido é de R\$ 2.092.580,19 – autuado nos autos do TC-365/009/12, sob relatoria do e. Conselheiro Antonio Roque Citadini (fls. 903/905).

Em seguida juntou-se nos autos cópia do TC-8150/026/14, com referência ao Expediente TC-32769/026/13 – o qual acompanha as presentes contas, prestando informações a respeito das obras do Parque Rocha Moutonné (fls. 906/909).

Encaminhados ao MPC, o d. parquet ratificou sua manifestação vestibular, pela emissão de parecer desfavorável (fl. 913).

O Interessado, através de seus representantes, obteve vistas e extração de cópias dos autos em 02.04.14 (fls. 912/914).

Registro a situação dos últimos demonstrativos analisados nesta Corte:

TC-1027/026/11	2011	Parecer Favorável	E. Segunda Câmara – DOE de 18.06.13
TC-2555/026/10	2010	Parecer Favorável	E. Tribunal Pleno – DOE de 29.10.13
TC-0157/026/09	2009	Parecer Desfavorável – ensino 23,19% (negado provimento a Pedido de Reexame)	E. Tribunal Pleno – DOE de 13.11.12

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 040

Processo: TC-1616/026/12
Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE SALTO
Responsável: José Geraldo Garcia – Prefeito Municipal à época
Período: 01.01 a 31.12.12
Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2012
Autoridade: Juvenil Cirelli – atual Prefeito Municipal
Procuradores: Eduardo Leandro de Queiroz e Souza – OAB/SP 109.013;
Beatriz Neme Ansarah – OAB/SP 242.274, Fábio Luiz Santana – OAB/SP 289.528 e outros.

(Expediente que acompanha: TC-1616/126/12 e TC-32769/026/13)

- Aplicação total no ensino:	26,50% - (mínimo 25%)
- Investimento no magistério:	71,14% - (mínimo 60%)
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	23,09% - (mínimo 15%)
- Transferências à Câmara:	1,75% - (máximo 7%)
- Gastos com pessoal:	37,22% - (máximo 54%)
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Encargos sociais:	efetuada compensação financeira – R\$ 8.983.346,88 – equivalente a 11,04% da despesa com pessoal e 4,10% da RCL
- Precatórios:	em ordem
- Superávit da execução orçamentária:	3,28% - R\$ 6.866.657,78
- Superávit financeiro	R\$ 3.344.867,97
- Cumprimento do art. 42 da LRF:	em ordem
- Gastos com pessoal últimos 180 dias:	relevado pela inspeção
- Despesas com publicidade:	em ordem

I – Verifica-se que a Administração de SALTO cumpriu **em parte** os 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 26,50% 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 71,14% à valorização



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



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.

Igualmente foi superada a meta mínima de aplicação de recursos na saúde, com investimentos de 23,09% da receita da arrecadação e transferências de impostos.

A transferência financeira à Câmara Municipal observou a limitação constitucional, uma vez que inferior a 1,75% 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 37,22% da receita corrente líquida.

Não foram constatados excessos nos pagamentos feitos aos Agentes Políticos.

O quadro da inspeção indicou suficiência de depósitos/pagamentos em favor da dívida de precatórios do período.

No que tange ao equilíbrio orçamentário/financeiro, o Município obteve superávit no resultado da execução orçamentária, mantendo o saldo financeiro do exercício anterior.

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.

Sobre as despesas com publicidade, considerado pela inspeção que não desbordaram dos fins perseguidos pela Lei Eleitoral.

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 104.774 (população rural 742), com discriminação dos jovens na faixa etária entre 0 e 14 anos em número de 21.956 – 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 7.583 indivíduos, sem anotação daqueles matriculados junto a rede estadual e/ou particular².

² SIAPNET
14.2 Quantidade de Matrículas Escolares sob Responsabilidade



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



Aqui é evidente que a falta de informações traz prejuízos ao controle externo e social, bem como, prejudica o planejamento da Administração.

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 obrigatória³.

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 e últimas séries do fundamental⁴ não alcançaram as metas definidas.

4ª série / 5º ano

Município	Ideb Observado				Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
SALTO	5.0	5.6	5.7	5.7	5.1	5.4	5.8	6.0	6.3	6.5	6.7	6.9

8ª série / 9º ano

	Educação Infantil				Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Educação Especial	Curso Supletivo	
	Creche	Pré-Escola							1º Grau	2º Grau
Municipal	1.432	2.372		3.779		0	0		1.133	0
Estadual	0	0		0		0	0		0	0
Particular	0	0		0		0	0		0	0
União	0	0		0		0	0		0	0
Filantrópica	0	0		0		0	0		0	0

³ 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.

⁴ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>



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



Município	Ídeb Observado				Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
SALTO	4,8	4,6	4,8	5.1	4,8	4,9	5.2	5,6	5,9	6,1	6,3	6,6

Na saúde, setor que também guarda proteção constitucional, segundo consta no sítio eletrônico da Fundação Seade⁵, 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)	13,58	12,33	11,48
Taxa de mortalidade da população de 60 anos e mais (por cem mil habitantes nessa faixa etária)	4.209,89	3.792,74	3.611,03
Mães que tiveram sete e mais consultas de pré-natal (%)	86,02	87,74	78,33
Nascimentos de baixo peso (menos de 2,5Kg) (%)	9,40	9,17	9,26
Renda per capita (em reais correntes)	753,69	753,70	853,75

Dessas informações, chama a atenção o percentual de taxa de mortalidade 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.

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.

⁵ <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>



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



Portanto, 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 responsável⁶ 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 há de se observar que a receita prevista ficou R\$ 18.262.236,44, equivalente a 8,01%, abaixo do valor efetivamente arrecadado.

Aqui faço lembrar da máxima de que a receita superestimada dá folga à fixação superestimada da despesa, gerando o empenhamento de despesas sem a suficiente cobertura de caixa, transformando-os em restos a pagar sem suficiência financeira.

Além disso, a falta de realização de receitas previstas tem o caráter de frustrar a expectativa orçamentária na manutenção, ampliação ou aperfeiçoamento de políticas públicas.

E, ademais, também é preciso relembrar que boa parte da receita – cerca de 4,10% da RCL foi constituída na rubrica “outras restituições”, referindo-se à verba compensada de créditos com o INSS, ou seja, de valores que deixaram de ser alocados na sua destinação original, agora utilizados para o pagamento de despesas diversas.

Portanto, em que pese o equilíbrio entre receitas e despesas no período – resultando no superávit de 3,28% e na manutenção do saldo financeiro positivo, há de ser feitas recomendações à Origem para que proceda estudos visando o aperfeiçoamento dos planos orçamentários – a partir do seu planejamento.

Sobre o tema, de modo geral, faço lembrar as orientações traçadas por esta E.Corte sobre o tema, consubstanciados no Comunicado SDG nº 29/10⁷.

⁶ **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 consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

⁷ **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.



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



Ainda sobre questões relacionadas ao planejamento geral do Município, há de ser recomendado que sejam editadas e implantadas regras pertinentes à Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e Mobilidade Urbana.

Quanto à impugnada renúncia de receitas, observa-se que há legislação local – Lei nº 2690/05, que concede, por uma única vez, o desconto no IPTU, equivalente a 50% do valor pago a título de IPVA, para os contribuintes que efetuarem a transferência de registro de veículo para a CIRETRAN de Salto.

Considero que a medida visou o incentivo na transferência do domicílio dos veículos, pretendendo, a médio e longo prazo, o recebimento de receita de transferência constitucional do Estado; e, além disso, não há notícias sobre eventual questionamento quanto à constitucionalidade da norma.

Contudo, a despeito dessas considerações, relembro que a Municipalidade deverá sempre atender aos requisitos formais estabelecidos pela Lei Fiscal para a realização de renúncia de receitas.

Observa-se que a recuperação da dívida ativa (R\$ 4.286.470,28) representou apenas 5,76% do saldo existente ao final do período (R\$ 74.341.639,57), demonstrando a necessidade de que a Origem estimule os setores envolvidos à cobrança desses créditos, sob pena de estímulo à inadimplência.

Além disso, há notícias firmadas pela inspeção de que parcelamentos de dívidas assinadas por Agentes Políticos não estariam sendo cumpridas, denotando a necessidade de utilização de meios mais eficazes no recebimento dos créditos.

A Municipalidade deve proceder a destinação do resíduo de valores referentes ao extinto FUNDEF e/ou corrija o saldo contábil então existente.

Questões relativas à correção dos registros contábeis devem ser corrigidas imediatamente.

Lembro que os setores da tributação, dívida ativa, tesouraria, bens – aqui 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.

-
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



Sendo assim, a Administração deverá instituir controle próprio de utilização de combustíveis, inclusive, visando a otimização dos recursos.

Maior rigor deve ser dado ao controle de bens móveis e imóveis.

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 à manutenção de cargos em comissão denominados “Assistente Administrativo”, “Assistente Técnico 1”, “Assistente Técnico 2”, Auditor e Coordenador.

Sobre o tema, há de ser frisado que a regra de ingresso no serviço público é o concurso – de provas ou de provas e títulos, exatamente porque os cargos dispostos na Administração devem ser de cunho burocrático ou operacional, permanente e perfilados em um sistema organizado por setores e hierarquia.

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

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

Aliás, se ditos cargos servem ao comando e à assessoria, à evidência devem guardar complexidade em suas funções, com necessidade de preenchimento, mínimo, por pessoa que possua estudo universitário, em razão dos conhecimentos específicos para o seu exercício.

Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n° 0130719-90.2011.8.26.0000
COMARCA - SÃO PAULO
Requerente (s): PROCURADOR GERAL DO ESTADO
Requerido(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TIETÊ E
PREFEITURA MUNICIPAL DE TIETÊ

“Legislações do Município que Tietê, que dispõe sobre a criação de cargos de provimento em comissão - Funções que não exigem nível superior para seus ocupantes - Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos - Inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos, que afasta a complexidade das funções - Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente.”



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



Sendo assim, a Origem deverá promover ampla revisão em seu quadro – a fim de afastar quaisquer dúvidas sobre a falta de cumprimento da regra constitucional.

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 32/12⁸.

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

Realço a anotação da fiscalização – referida no item “B.5.3”, de que as despesas com a contratação da banca de advocacia Nelson Willians & Advogados Associados, no montante de R\$ 2.092.580,19, na prestação de serviços jurídicos especializados visando a recuperação de contribuições previdenciárias está sendo objeto de análise nos autos do **TC-365/009/12**.

Igualmente, contrato firmado com a empresa Cerâmica Taperá de Salto Ltda. está sendo objeto de avaliação nos autos do **TC-1672/009/12**.

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:

- Despesas com a empresa Cerâmica Guaraú Ltda., no valor de R\$ 378.507,00.

V – Agora passo ao tema mais relevante na avaliação destas contas, capaz de impor mácula suficiente à rejeição dos demonstrativos, qual seja, a compensação financeira de encargos sociais sem autorização administrativa do Órgão Federal, ou mesmo, pela antecipação da tutela concedida pelo Poder Judiciário.

Como visto, durante o exercício, a Origem procedeu recolhimentos a menor ao INSS, em montante de **R\$ 8.983.346,88**, utilizando-se do instituto da compensação de contribuições previdenciárias.

⁸ **COMUNICADO SDG Nº 32/2012 – DOE 29.09 e 10.10.12**

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

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

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

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

1- Avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados.

2- Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

3- Comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados.

4- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município.

5- Apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.

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

7- Atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores

de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados.

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



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



Conforme já exposto, a Municipalidade procurou o amparo judicial para a sua empreitada, contudo, o Juízo Federal competente firmou de forma categórica que **a operação somente poderia ser levada a cabo por ocasião do trânsito em julgado da decisão proferida.**

Lembro que recente alteração junto ao Código Tributário Nacional vedou que a compensação mediante 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)

Portanto, a rigor, a Municipalidade não detinha o favor judicial para proceder a compensação mencionada durante o exercício em exame.

Avalio que, em situações do gênero, não se confirmado o julgado de Primeiro Grau na Justiça Federal, é evidente que medidas da espécie, antecipadas da compensação importam na criação de dívidas de curto e longo prazo – somados aos encargos decorrentes do ato unilateral – portanto, contraindo risco fiscal que poderá desequilibrar os orçamentos futuros.

Contudo, no caso em destaque há outras peculiaridades.

De observar a r. sentença prolatada, conforme documentação disponível no sítio eletrônico da Justiça Federal (<http://www.jfsp.jus.br/foruns-federais/> - Processo 0006483-44.2011.4.03.6110)⁹, o pleito do Município referia-se à,

“...declaração de inexistência de relação jurídica que o obrigue ao recolhimento da contribuição previdenciária patronal prevista no art. 22, inciso I, da Lei nº 8.212/91, sobre as remunerações pagas aos seus empregados nos 15 (quinze) primeiros dias de afastamento de funcionários doentes (antes da obtenção do auxílio-doença e auxílio acidente), bem como a título de salário maternidade, férias gozadas e um terço constitucional de férias, sob a argumentação de que se trata de cobrança inconstitucional e ilegal, visto que são verbas com caráter não salarial. Pleiteia, também, o reconhecimento do direito à compensação dos valores pagos indevidamente a esse título nos 10 (dez) anos anteriores e nos últimos 5 (cinco) anos posteriores à vigência da LC nº 118/05, com parcelas vencidas e vincendas de tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, em especial os arrecadados pelo INSS, como as contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de salários, nos termos do artigo 66 da Lei nº 8.383/91, com incidência de correção monetária e juros de mora de 1% (um por cento) ao mês a partir de cada recolhimento indevido e taxa SELIC a partir de 01/01/1996 ou,

⁹ Conforme pesquisa junto ao E. TRF-3ª Região, os autos encontram-se conclusos ao Relator desde 02.07.13 - <http://web.trf3.jus.br/consultas/Internet/ConsultaProcessual/Processo?numeroProcesso=00064834420114036110>, pesquisa em 27.03.14



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



subsidiariamente, aplicação dos mesmos índices de correção monetária e juros aplicados pela SRFB na cobrança de seus créditos”.

Portanto, a convicção da Origem recaiu sobre o conjunto de verbas pertinentes ao pagamento dos primeiros 15 (quinze) primeiros dias de afastamento de funcionários doentes (antes da obtenção do auxílio-doença e auxílio acidente), bem como a título de salário maternidade, férias gozadas e um terço constitucional de férias – em período que abrigada 10 anos anteriores e 05 posteriores à LC 118/05 – o que explica o montante de recursos discutidos.

Ocorre, no entanto, que o favor judicial limitou-se apenas à parcela pertinente ao terço constitucional de férias e, mesmo assim, para fins de compensação apenas com valores vincendos da mesma exação.

Nesse sentido:

“CONCEDO PARCIALMENTE A SEGURANÇA PLEITEADA para declarar a inexistência de relação jurídica que obrigue o município impetrante ao recolhimento da contribuição previdenciária patronal, na forma prevista no inciso I do artigo 22 da Lei nº 8.212/91, somente sobre os valores pagos a título de terço constitucional de férias, bem como determinar a suspensão da exigibilidade das parcelas recolhidas a tal título no que tange aos empregados/servidores do município impetrante, em relação aos fatos geradores futuros a contar do ajuizamento deste mandado de segurança. Outrossim, asseguro o direito da impetrante de proceder à compensação das parcelas recolhidas a maior desde 20 de julho de 2006 até o ajuizamento desta demanda, a ser efetuada na sua escrita fiscal, com valores vincendos da mesma exação (incisos I e II do artigo 22 da Lei nº 8.212/91)...”

Logo, a Municipalidade não estava autorizada a efetuar a compensação na proporção dos valores destacados.

E, ao contrário, basta dizer que o montante de recursos envolvidos representou 11,04% de toda a despesa com pessoal no período; bem como, 4,10% de toda a receita corrente líquida, de tal sorte que foi bastante expressivo e capaz de alterar os índices do resultado da execução orçamentária e despesas com pessoal preconizado pela Lei Fiscal.

Desse modo, a medida vai de encontro à gestão fiscal responsável, na medida em que a Administração incorreu em risco capaz de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Aliás, não foi apresentado o anexo próprio imposto pela LC 101/00, pertencente à LDO, indicando as medidas pertinentes à prevenção da operação, como risco fiscal.

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 **SALTO, 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;
- Viabilize estudos técnicos visando o aperfeiçoamento da elaboração e execução dos planos orçamentários;
- Proceda a edição das regras pertinentes à Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e Mobilidade Urbana;
- Atenda aos requisitos formais estabelecidos pela Lei Fiscal para a realização de renúncia de receitas;
- Proceda a efetiva cobrança de sua dívida ativa, aqui incluindo os créditos decorrentes dos termos de parcelamento firmados com Agentes Políticos;
- Faça a destinação do resíduo de valores referentes ao FUNDEF e/ou corrija o saldo contábil então existente;
- 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;
- Institua controle próprio sobre a utilização de combustíveis, inclusive, visando a otimização dos recursos;
- Proceda maior controle sobre bens móveis e imóveis;
- Proceda com o máximo rigor na fidelidade das informações prestadas ao Sistema AUDESP;
- Reveja as situações apontadas no setor de pessoal a respeito da manutenção dos cargos em comissão;
- Implante um efetivo sistema de controle interno;
- Cumpra as Instruções e recomendações desta E.Corte.

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

Quanto ao Expediente TC-32769/026/13, deverá ser encaminhado à inspeção, a fim de que seja procedida a sua instrução e indicação de informações respectivas junto aos próximos laudos de fiscalização.

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



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



GCCCM/25