



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Segunda Câmara
Sessão: **14/6/2011**

91 TC-000157/026/09 - CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Estância Turística de Salto.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): José Geraldo Garcia.

Advogado(s): Marcos Jordão Teixeira do Amaral Filho e Arilson Mendonça.

Acompanha (m): TC-000157/126/09 e Expediente(s): TC-032588/026/09 e TC-007323/026/10.

Fiscalizada por: UR-9 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-9 - DSF-I.

Aplicação no Ensino:	23,19%
Aplicação na valorização do magistério:	67,11%
Utilização em 2009 dos recursos do FUNDEB:	100%
Aplicação na Saúde:	28,45%
Despesas com Pessoal e Reflexos:	37,91%
Déficit Orçamentário:	4,16%

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Salto**, relativas ao exercício de **2009**, que foram fiscalizadas por equipe da Unidade Regional de Sorocaba.

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização, de fls. 25/62, são as seguintes:

FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- ausência de cobrança de ISS sobre as atividades cartoriais;

DÍVIDA ATIVA

- falta de contabilização do valor das inscrições da Dívida Ativa no Balanço Patrimonial.

APLICAÇÃO NO ENSINO

- retificação dos índices considerados pela administração em relação ao ensino (de 25,24% para 19,03%), em virtude da necessidade de se excluir algumas despesas¹. Com isso,

¹ Restos a pagar não quitados até 31/1/2010 R\$ 675.293,98



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

constatou-se a infringência ao artigo 212 da Constituição Federal;

- falta de previsão, no plano de carreira, do piso salarial nacional para os profissionais do magistério da educação básica.

DESPESAS COM SAÚDE

- retificação do índice considerado pela administração (de 31,23% para 28,45%), em virtude da necessidade de se excluir os empenhos inscritos em restos a pagar, não liquidados até 31/01/2010.

- o plano municipal de saúde não possui quantitativos físicos e financeiros.

DESPESAS COM PRECATÓRIOS

- ocultação desse passivo no balanço patrimonial.

TRANSFERÊNCIA À CÂMARA DOS VEREADORES

- repasses irregulares. Os valores previstos na LOA para manutenção das atividades legislativas são excessivos.

DOS RESULTADOS

- o déficit orçamentário de 2009 reverteu o superávit financeiro vindo de 2008, transformando-o em deficitário na ordem de R\$ 2.432.392,10.

CONSISTÊNCIA ENTRE OS SISTEMAS ECONÔMICO E PATRIMONIAL

- ocultação de passivos, em virtude das anotações realizadas nos itens "Dívida Ativa" e "Precatórios".

LICITAÇÕES

- descrição imprecisa do objeto quando se trata de serviços;

- não foi satisfeito completamente o preconizado nos artigos 15, § 7º, incisos I e II e artigo 40, inciso I da Lei de Licitações.

DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

Despesas com o ensino médio	R\$ 2.404.515,70
Despesas com o ensino superior	R\$ 4.722.307,64



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- contratação de empresa para serviços de infraestrutura na encenação da Paixão de Cristo, baseada no inciso IV do artigo 24, da Lei nº 8666/93: a alegação da origem no processo é que não haveria tempo necessário para um processo normal. No entanto, tal motivação fere o previsto no artigo que fundamentou a dispensa.

ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- inobservância.

PESSOAL

- fragilidade no controle da frequência dos servidores, na medida em que em alguns setores não há controle por meio eletrônico, e sim, manual, por meio de livro de ponto.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL:

- não atendimento às recomendações exaradas em julgados anteriores.

Notificado, o responsável retirou cópia do relatório de fiscalização e em prazo dilatado a pedido juntou aos autos alegações de defesa e documentos.

Nelas, contestou algumas considerações lançadas pela equipe de fiscalização, informou que medidas corretivas já foram adotadas para outras, e procurou justificar ou demonstrar a legalidade dos demais procedimentos, ponderando-se, em linhas gerais, que não houve qualquer prejuízo ao erário.

Em relação à infringência ao artigo 212 da Constituição Federal, reivindica a realização de novos cálculos, sustentando, para isso, que devem ser reintegrados ao cômputo dos gastos com o setor não só os valores expurgados pela equipe de fiscalização, como também que se incluam outras despesas, que segundo ele, teriam sido desconsideradas pela equipe de fiscalização.

Quanto aos valores expurgados, pondera o seguinte:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- R\$ 675.293,98 referem-se a empenhos inscritos em restos a pagar que não poderiam ser liquidados até 31/1/2010 porque os serviços contratados ainda não haviam sido medidos e faturados pelos fornecedores;
- R\$ 2.404.515,70 (transportes de alunos do ensino médio e superior) beneficiaram aqueles que frequentaram cursos regulares e que não teriam acesso à escola sem a política pública de transporte; e
- R\$ 4.722.307,64 destinados à continuidade da construção do Centro de Educação e Cultura - CEC, cujas atividades a serem desenvolvidas integram as disciplinas constantes da grade curricular do ensino no Município.

Em relação às novas inclusões, assegura que a fiscalização, embora tenha excluído o valor de R\$ 569.707,22 das despesas dos 40% do FUNDEB, deixou de acrescentar esse mesmo valor às despesas realizadas com recursos próprios, embora tenha, em seu relatório, consignado tal fato.

Sustenta, ainda, que também não foram considerados os encargos trabalhistas do pessoal da Educação que, no exercício em exame, tiveram relevante incremento em virtude de parcelas de acordos de parcelamento de débito junto ao INSS.

Com essas considerações, consigna que o artigo 212 da Constituição Federal foi plenamente observado.

A Assessoria Técnica (fls. 307/308), analisando a matéria sob o enfoque econômico-financeiro, considerou que as contas encontram-se em boa ordem, registrando, na oportunidade, que o déficit financeiro apurado no exercício está parcialmente amparado pelo superávit financeiro vindo de 2008, restando, dessa forma, um resultado orçamentário negativo que corresponde a apenas 1,55% da receita realizada.

O setor de cálculos da Assessoria Técnica (fls. 309/317) manifestou-se exclusivamente em relação aos gastos com o ensino e com a saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Em relação ao primeiro aspecto, após analisar detidamente os argumentos do interessado, considerou que devem ser reintegrados aos cálculos do ensino somente dois valores, quais sejam: R\$ 569.707,22 (FUNDEB) e R\$ 4.722.307,64 (Centro de Educação e Cultura CEC). O primeiro, porque realmente deixou a fiscalização de considerá-lo nas despesas realizadas com recursos próprios. E, o segundo, tendo em vista que as despesas realizadas na construção de mencionado Centro já foram admitidas em exercício anterior, consoante decisão proferida nos autos do TC 1692/026/08 (contas do Executivo de Salto no exercício de 2008).

Em relação às demais despesas reivindicadas pela defesa, explica porque elas não devem ser consideradas nesta oportunidade, a saber:

- empenhos inscritos em restos a pagar não quitados até 31/1/2010: esta Corte há muito sedimentou o entendimento de que as despesas assumidas e inscritas em restos a pagar de um exercício, mas somente quitadas depois de 31 de janeiro do ano subsequente, não beneficiaram a educação e a saúde daquele período;

Transporte de alunos: trata-se de transporte intermunicipal de estudantes de nível técnico e superior. O artigo 11, inciso V, da LDB estabelece que os municípios incumbir-se-ão de oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. O § 2º do artigo 211 da Constituição Federal também disciplina que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil;

Encargos sociais: a parcela referente à contribuição realizada em 2009 (R\$ 328.138,46) já foi considerada pela fiscalização em seus cálculos como despesa elegível. No que se refere às "parcelas de acordos de parcelamento",



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

salienta que em recentes decisões esta Casa não acolheu despesa da espécie, seja pela ausência de previsão na legislação de regência, seja pela carência de elementos que possibilitassem a verificação de que tais valores, de fato, não foram adicionados ao desembolso no ensino nos respectivos exercícios de suas competências.

Diante dessas considerações, refez todo o cálculo em relação ao setor educacional para atestar que a Prefeitura de Salto:

- a) aplicou no ensino o correspondente a **23,19%** das receitas oriundas de impostos e transferências, em conformidade com o contido no artigo 212 da Constituição Federal;
- b) cumpriu o artigo 60, inciso XII do ADCT da Constituição Federal, aplicando **67,11%** dos recursos do FUNDEB para remuneração dos profissionais do magistério da educação básica;
- c) aplicou em 2009 todo o FUNDEB recebido, daí, atendendo o artigo 21 da Lei Federal 11.494/2007.

No que diz respeito à saúde, ratificou os cálculos da fiscalização, na medida em que a exclusão promovida em relação aos empenhos inscritos em restos a pagar não liquidados até 31/01/2010 está em consonância com a jurisprudência deste Tribunal.

Diante disso, atestou que a Prefeitura destinou às ações e serviços de saúde o correspondente a **28,45%** da arrecadação de impostos, atendendo ao contido no artigo 77, inciso III, das disposições constitucionais transitórias.

Quanto à apreciação jurídica, o órgão técnico, não obstante tenha destacado pontos positivos em seu parecer, opinou pela emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das presentes contas, em face do não atendimento ao que determina do artigo 212 da Constituição Federal.

Tal manifestação teve o aval de sua Chefia.

O parecer de SDG não foi diferente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Subsidiaram o exame dos autos o acessório TC-000157/126/09 (Acompanhamento da Gestão Fiscal) e os seguintes expedientes:

TC 32588/026/09 em que o senhor Roque Augusto Silveira, munícipe de Salto, noticia eventuais irregularidades em atos praticados pela Prefeitura Municipal de Salto, com relação ao controle de horários e cartão de ponto, ao pagamento de gratificações e a promoção após concurso interno, no exercício de 2008.

A equipe de fiscalização não evidenciou as irregularidades noticiadas, no exercício examinado, entretanto, verificou a fragilidade do sistema de controle de frequência da Prefeitura, conforme relatou no item 7 - Pessoal, deste relatório de contas.

TC 7323/026/10 refere-se à comunicação do Dr. Fernando Grella Vieira - DD. Procurador Geral de Justiça, noticiando a abertura do Inquérito Civil n. 07/09, que visou à apuração de eventuais irregularidades na prestação de serviços de transporte, pela Prefeitura Municipal de Salto, aos pacientes do município que necessitam de tratamento em outras cidades.

Mencionado inquérito civil foi arquivado no âmbito da Promotoria Pública, conforme documento de fls. 85/87 do processado.

A fiscalização ordinária "in loco" ocorreu no período de 26 de abril a 7 de maio de 2010 e o expediente em questão chegou a esta Unidade Regional em 24 de maio de 2010.

Contas anteriores:

2008	TC 1692/026/08	favorável
2007	TC 2163/026/07	favorável
2006	TC 3026/026/06	favorável

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-000157/026/09

Não obstante tenham sido cumpridos os mandamentos constitucionais e legais concernentes à realização de despesas com pessoal (artigo 20, inciso III, alínea "b", LRF); com a saúde (artigo 77, inciso III, ADCT); e na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica - FUNDEB (ADCT, artigo 60, inciso XII do ADCT), as contas em exame não merecem aprovação.

Nesse caso, a questão de destaque a comprometer irremediavelmente os demonstrativos do Executivo de Salto, restringe-se à insuficiente aplicação de recursos no ensino.

E isso porque, após realizar os ajustes necessários às despesas com a educação, o setor de cálculos da Assessoria Técnica atestou que a administração municipal não deu cumprimento ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal, já que os gastos com o setor corresponderam a apenas **23,19%** das receitas provenientes de impostos e transferências, ficando, portanto, aquém do mínimo exigido na Carta Magna.

Essa irregularidade é grave e, ainda que isolada, é motivo suficiente para comprometer as contas municipais, nos termos da jurisprudência deste Tribunal.

Quanto a isso, apenas registro serem procedentes todas as exclusões promovidas pelo setor abalizado da Casa.

Em relação aos empenhos inscritos em restos a pagar, lembro, por oportuno, que este e. Tribunal tem considerado que somente as despesas empenhadas e processadas até 31/12 e posteriormente pagas até 31 de janeiro do exercício seguinte podem ser consideradas, pois, dessa forma, estarão beneficiando esse setor dentro do exercício em que ocorreu a prestação do serviço ou a entrega do material.

O entendimento que prevalece é o de que o artigo 212 da Constituição (que exige efetivo investimento mínimo no ensino) e o artigo 69 da Lei de Diretrizes e Bases (que define providências para pagamento das despesas) estipulam critério específico para apuração do efetivo investimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

mínimo no ensino, necessário a assegurar a prioridade definida pela Carta Política (artigos 205/214) à educação. Trata-se de critério próprio para aferição do investimento mínimo, para o qual em nada interfere o regime contábil das despesas, de que trata a Lei n. 4.320/64 e outras regras contábeis.

As demais despesas, por sua vez, foram expurgadas porque ou estão em conflito com as leis de regência - LDB, ou por não contarem com o requisito de fidelidade.

Ainda sobre essa questão, é oportuno registrar que a Prefeitura protocolizou em 09/06/2011, documentação denominada "Memoriais" (TC 20050/026/11), na qual praticamente repisa suas considerações acerca das exclusões promovidas pela fiscalização. A única inovação fica por conta de se reconsiderar nos cálculos do setor os gastos com transporte extracurricular (R\$ 534.8519,11) e com o transporte de alunos portadores de necessidades especiais (R\$ 132.261,30).

No entanto, ao compulsar os autos, constatei que essas despesas, consideradas pela Prefeitura em seus balancetes, não foram expurgadas pela fiscalização, o que quer dizer que elas já integraram os cálculos realizados pelo setor abalizado desta Corte.

Por outro lado, os demais desacertos registrados no laudo de fiscalização, não possuem - por sua quantidade e natureza - conjunto suficiente para corroborar o desfecho negativo a ser dado aos demonstrativos do Executivo local.

Assim é que, em relação aos aspectos contábeis, tem-se que a situação orçamentária e financeira da Prefeitura não pode ser considerada desconfortável. Isso porque, conquanto a administração tenha registrado ao final do período déficit orçamentário (4,16%), esse resultado foi suportado parcialmente pelo superávit financeiro vindo do exercício anterior. Por sua vez o déficit financeiro agora consignado representa menos de 1/5 de um mês de arrecadação. Os resultados econômico e patrimonial continuaram positivos e o percentual de investimento foi de 8,92% da receita.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Nesse particular, destaco que as divergências anotadas nos lançamentos contábeis não prejudicaram a correta análise dos demonstrativos do Executivo. A administração, por sua vez, noticia que está envidando esforços para sanar os problemas verificados.

A administração também informa que está adotando providências corretivas para as incorreções registradas nos itens "Fiscalização das Receitas"; "Ordem Cronológica de Pagamentos"; e "Pessoal". Cabe, assim, à UR-9, certificar-se da veracidade dessas informações em oportuna fiscalização.

Em relação aos tópicos "Licitações" e "Dispensa e Inexigibilidades", tenho consignado em vários julgados de que atos de despesa voltados à aquisição de bens e serviços pela administração não interferem, por sua natureza, na qualidade das contas, pois senão, seria forçoso concluir que o resultado de todo e qualquer processo que abrigasse exame de termos contratuais deveria também contribuir para a conclusão do processo pertinente às contas do ente ou órgão responsável por eles. Nesse contexto, as falhas registradas são formais, de modo que se permite relevá-las nesta oportunidade. No entanto, há de se recomendar ao Chefe do Executivo que dê plena observância à Lei Federal 8666/93.

Por outro lado, a despeito de as transferências financeiras ao Legislativo terem sido consideradas excessivas, os repasses de duodécimos situaram-se dentro da limitação imposta pelo artigo 29-A da Constituição Federal, já que o gasto total da Câmara Municipal de Salto representou apenas 1,82% da receita efetivamente arrecadada pelo Município no exercício anterior.

Registre-se, por fim, que:

- os recursos oriundos da CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico e aqueles provenientes da arrecadação de multas de trânsito foram utilizados de conformidade com as regras instituídas pela legislação de regência;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- em 2009 não foi firmado contrato de gestão, termo de parceria ou convênio com valor sujeito à remessa;
- as admissões de pessoal serão analisadas em autos específicos;
- os subsídios dos agentes políticos mantiveram-se em consonância com os limites legais a eles aplicáveis;
- os encargos sociais foram recolhidos regularmente; e
- as disposições contidas na Lei Federal nº 11.494/2007 foram observadas.

Por todo o exposto, e não obstante os aspectos positivos ora registrados, voto pela emissão de parecer **desfavorável** à aprovação das contas prestadas pelo Prefeito do Município de Salto, relativas ao exercício de 2009.

Esta decisão não alcança os atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, recomenda-se ao Chefe do Executivo que adote medidas necessárias para que as falhas observadas na instrução do feito, notadamente as que se referem à aplicação de recursos no ensino e aos ajustes realizados sob a égide da Lei de Licitações não voltem a ocorrer.

É como voto.