



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

Segunda Câmara
Sessão: **23/8/2001**

99 TC-000140/026/09 - CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Pongai.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Ademir Bortoli.

Advogado(s): Eduardo Luiz Penariol e Fernando José Polito da Silva.

Acompanha(m): TC-000140/126/09.

Fiscalizada por: UR-4 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-4 - DSF-II.

Aplicação no Ensino:	33,45%
Aplicação na valorização do magistério:	80,50%
Utilização em 2009 dos recursos do FUNDEB:	100%
Aplicação na Saúde:	20,47%
Despesas com Pessoal e Reflexos:	53,95%
Déficit Orçamentário:	2,12%

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela Prefeitura Municipal de **Pongai**, relativas ao exercício de **2009**, que foram fiscalizadas pela Unidade Regional de Marília.

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização, de fls. 15/65, são as seguintes:

PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA

- a lei orçamentária anual autoriza o Executivo a abrir créditos suplementares em percentual de até 30% da despesa fixada.

ROYALTIES

- ausência de controle individualizado das despesas, impossibilitando a análise quanto à regularidade da aplicação dos recursos.

APLICAÇÃO NO ENSINO

- o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério não contempla a previsão do piso salarial nacional para os profissionais da educação básica.

DESPESAS COM SAÚDE

- inexistência de conta bancária específica para movimentação dos recursos do Fundo Municipal de Saúde;



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

- a movimentação dos recursos do Fundo é feita pelo Prefeito e pelo Tesoureiro da Prefeitura;
- o Plano Municipal de Saúde não possui quantitativos físicos e financeiros.

OUTRAS DESPESAS

- inexistência de registro de cotações de preços;
- despesa de 2008 empenhada e paga em 2009
- falta de controle nas ligações telefônicas;
- ausência de justificativa quanto à necessidade da contratação de assessoria para viabilização de convênios, bem como da escolha da contratada e da compatibilidade do preço; não comprovação dos efetivos resultados alcançados.
- ausência de justificativa da necessidade da contratação de serviços jurídicos;
- pagamento de obrigação pretérita sem confirmação do montante devido.

DOS RESULTADOS

- o balanço orçamentário não demonstra a despesa efetivamente executada;
- o déficit orçamentário é resultante da superestimativa da receita e da abertura de créditos suplementares por excesso de arrecadação que não se concretizou ao final do exercício;

ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

- abertura de créditos por meio de Decretos em percentual correspondente a 28,97% do orçamento;
- remanejamentos de verbas orçamentárias sem edição de leis específicas.

LICITAÇÕES

- falta de parâmetros para abertura dos certames e para julgamento das propostas;

PESSOAL

- cargo de "Assistente Social" provido em comissão, em desconformidade com o disposto no artigo 37, V, da Constituição Federal;
- contratação de serviços profissionais das áreas jurídicas e médica por meio de licitações (convites 01 e 10/09), em ofensa ao artigo 37, inciso II e IX da Constituição Federal;
- ausência de justificativas no pagamento de horas-extras;
- incorporação de valores de horas-extras ao salário base



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

de alguns servidores.

ENCARGOS SOCIAIS

- ausência de retenção de contribuições previdenciárias incidentes sobre pagamentos realizados mediante apresentação de recibos;
- recolhimentos em atraso, resultando em pagamento de acréscimos de atualização monetária, multa e juros.

LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL

- retificação do percentual informado pela origem, em razão da inclusão de despesas com a contratação de serviços profissionais da área médica (R\$ 21.700,00) e da área jurídica (R\$ 26.400,00), cujos serviços foram contratados por meio de procedimento licitatório. Com isso, houve a superação do limite máximo de que trata o artigo 20, III, "b", da LRF.

TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA

- ausência de divulgação de dados na página eletrônica do município.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- descumprimento das Instruções no tocante à observância dos prazos para entrega de documentos ao Sistema AUDESP;
- não atendimento de recomendações da Casa.

SISTEMA AUDESP

- entrega intempestiva de documentos no curso do exercício;
- divergências apuradas entre os dados apresentados à verificação da fiscalização com os informados/apurados pelo Sistema.

Notificado, o responsável retirou cópia do relatório de auditoria 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.



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

A Assessoria Técnica analisando a matéria sob o enfoque econômico, financeiro e jurídico (fls. 195/196 e 201/205) - com o aval da Chefia (fls. 206) - manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas do Executivo de Pongaí, tendo em vista duas questões: os aspectos econômicos e financeiros registrados no exercício - que se apresentaram piores se comparados ao ano anterior - e o excesso de gastos com pessoal, que corresponderam, em 2009, a **54,28%** da receita corrente líquida do município, consoante atestou a setor de cálculos da Assessoria Técnica na manifestação de fls. 197/200, que considerou que deveriam ser alocados aos gastos com pessoal as despesas alusivas aos serviços advocatícios, por entender que elas, na verdade, se tratavam de substituição de servidores.

Para a SDG, no entanto, as contas merecem aprovação.

Em seu parecer, destaca, a princípio, que todos os indicadores considerados relevantes na análise das contas foram observados.

Depois, em relação às questões abordadas pelos órgãos técnicos da Casa, aponta que elas não são capazes de inquinar irremediavelmente a matéria.

No caso da execução orçamentária, comenta que o déficit registrado no período foi de apenas 2,12% da receita realizada e que, embora esse resultado tenha elevado o déficit financeiro vindo do exercício anterior, registra que ele representou apenas 78% de um único mês de arrecadação, o que, portanto, não impactará em demasia os futuros orçamentos. Observa, ademais, que a taxa de investimento representou 14,58% da receita e que o resultado econômico e patrimonial ainda foram positivos.

No que diz respeito ao limite da despesa com pessoal, considera improcedentes os cálculos de ATJ, por entender que a despesa com serviços advocatícios não se trata de substituição de servidores. Isso porque o contrato em questão se deu por intermédio de um procedimento licitatório, nos termos da Lei Federal 8666/93, não implicando, assim, em subordinação funcional com a administração. Afirma que os termos celebrados com o



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

prestador de serviço e profissional liberal objetivou, ao que tudo indica, um serviço pronto e acabado, sobre os quais cabe ao particular selecionar a mão de obra que melhor satisfaça seus resultados.

E lembrou, na ocasião, ensinamento do Manual desta E. Corte, no sentido de que:

"A LRF inseriu, de forma genérica, a mão-de-obra terceirizada, substitutiva de servidores, no âmbito dos gastos de pessoal, preocupando-se, por certo, com o crescimento de prática muito em voga no setor público (art. 18, § 1º).

Contratos para prestação de serviços, com inclusão de mão-de-obra, não se inserem, via de regra, naquele comando fiscal, vez que, no caso, a relação empregatícia é de responsabilidade do prestador de serviços, inexistindo aqui subordinação funcional à Administração.

Nesta situação, o Poder Público contrata um serviço pronto, acabado, fechado, sendo a mão-de-obra questão afeta ao particular".

Sendo assim, consigna que o gasto com pessoal ativo e inativo da Prefeitura correspondeu a **53,95%** da receita corrente líquida do município, em cumprimento ao artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sobre as demais imperfeições registradas na instrução do feito, diz que elas, ou foram sanadas pelas providências adotadas, ou são formais, passíveis de relevação, sem gravidade suficiente para comprometer as contas em apreciação.

Opina, posto isso, pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas abrigadas nestes autos.

Subsidiou o exame dos autos o acessório TC-000140/126/09 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Contas anteriores:

2008	TC 1675/026/08	favorável
2007	TC 2146/026/07	favorável
2006	TC 3009/026/06	favorável

É o relatório.

rcbnm



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

Voto

TC-000140/026/09

Filiando-me ao parecer de SDG, as contas da Prefeitura Municipal de Pongai merecem aprovação, posto que os principais aspectos que norteiam o exame de aludidos demonstrativos estão em ordem.

Assim é porque foram observados os mandamentos constitucionais e legais concernentes à realização de despesas com a saúde (artigo 77, inciso III, ADCT); com o ensino (artigo 212, da Constituição Federal); e com a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica - FUNDEB (ADCT, artigo 60, inciso XII do ADCT).

As disposições contidas na Lei Federal 11.494/07 foram plenamente observadas; os repasses de duodécimos à Câmara Municipal estiveram de acordo com o previsto no artigo 29-A da Constituição Federal; e os encargos sociais foram devidamente recolhidos.

No que diz respeito aos aspectos contábeis e às despesas com pessoal - questões que acabaram por provocar as manifestações desfavoráveis emitidas no feito - tem-se que elas, isoladamente, não comprometem toda a gestão municipal.

O déficit registrado no período - 2,12% - encontra-se em patamar considerado tolerável por este e. Tribunal. E, embora esse resultado tenha elevado o déficit financeiro vindo do exercício anterior (de R\$ 171.107,63 para (R\$ 507.859,48), esse valor representa apenas 78% de um único mês de arrecadação o que, portanto, não impactará em demasia os futuros orçamentos. Além disso, a taxa de investimento representa 14,58% da receita e o resultado econômico e patrimonial ainda foram positivos.

Em relação ao plano orçamentário, a despeito do que argumentou a administração sobre o tema, o certo é que a abertura de créditos suplementares em percentual igual a 30% encontra-se em patamar muito superior ao máximo recomendado por esta Corte, qual seja, o correspondente à taxa de inflação estimada para o período. Assim, ainda que essa questão não seja, diante do contexto das contas,



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

motivo a rejeitar os demonstrativos ora examinados, deve o gestor adotar providências para o correto planejamento do orçamento, de modo a evitar grandes alterações orçamentárias.

Quanto ao gasto com pessoal, acolho, nesta oportunidade, o entendimento de SDG de que a despesa alusiva à contratação de serviços advocatícios não deve compor o cômputo das despesas com o setor, já que na verdade, não se trata de substituição de servidores.

Nesse sentido, inclusive, o decidido pelo e. Tribunal Pleno nos autos do TC 2615/026/07, de relatoria do eminente Conselheiro Fúlvio Julião Biazzi, de cujo voto extraio trecho de interesse:

"Pois bem, a fim de que não se contornasse os índices impostos pela nova ordem, criou-se o mecanismo para que os gastos com a substituição de mão-de-obra também fossem incluídos nos índices de verificação.

Contudo, a Lei Fiscal não definiu precisamente o que seja "substituição de mão-de-obra", razão pela qual o Manual próprio desta E. Corte, contribuindo para o tema, estabeleceu que "contratos de prestação de serviços, com inclusão de mão-de-obra, não se inserem, via de regra, naquele comando fiscal, uma vez que, no caso, a relação empregatícia é de responsabilidade do prestador de serviços, inexistindo aqui subordinação funcional à Administração".

Portanto, a solução da questão se vale dos conceitos da lei trabalhista para a caracterização da figura do empregado, ou seja: contraprestação, pessoalidade, continuidade e subordinação.

Desses pressupostos, o que mais chama atenção nos contratos relacionados pela Auditoria é a falta de subordinação direta à hierarquia estabelecida na Administração.

Logo, não havendo qualquer desses elementos, toda contratação de pessoal é regida pela lei civil; e, no caso, não se pode conformar aos limites da lei fiscal.

Ademais, a Lei 8666/93, em princípio, também definiu que a responsabilidade pelos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não seriam transferidos à Administração Pública.



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

Aliás, nesse sentido, o próprio E. Tribunal Superior do Trabalho procurou combater a prática irregular da interposição de empresas, contudo, considerando válida e sem formação de vínculo trabalhista, a contratação para serviços de limpeza, conservação, vigilância, bem como para a execução de atividade-meio (Súmula 331)¹.

Sendo assim, consigno que as despesas com pessoal e reflexos não ultrapassaram o limite máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois corresponderam a **53,95%** da receita corrente líquida do município.

No que diz respeito às demais incorreções registradas na instrução do feito, o interessado informa que já adotou medidas corretivas para os desacertos anotados nos itens "Outras Despesas"; "Licitações"; "Encargos Sociais"; "Transparência da Gestão Pública" e "Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal". Assim, caberá à fiscalização certificar-se da regularização desses itens.

Por fim, as impropriedades remanescentes não formam, por sua natureza e quantidade, conjunto suficiente para comprometer a totalidade das contas, já que são substancialmente formais, cabendo, nesse caso, serem relegadas ao campo das recomendações.

¹ SUM-331 CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (mantida) - Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993).



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

Por tudo isso, voto pela emissão de parecer **favorável** à aprovação das contas prestadas pelo Prefeito do Município de Pongai, relativas ao exercício de 2009.

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

À margem do parecer, determino que se expeça ofício ao Executivo com recomendações para que:

- aperfeiçoe os planos orçamentários, nos termos do que prescreve o artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade fiscal, que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas;
- atenda as regras próprias do ensino e da saúde;
- regularize os setores de Dívida Ativa; royalties; pessoal; e bens patrimoniais.
- observe a Lei de Licitações e as Súmulas deste Tribunal na realização dos ajustes e na formalização dos contratos;
- cumpra os prazos previstos nas Instruções deste e. Tribunal acerca da remessa de documentos e informações ao sistema AUDESP; e
- atenda às recomendações deste Tribunal.

É como voto.