



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 23/07/13

68 TC-001114/026/11

Prefeitura Municipal: Florínea.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Rodrigo Siqueira da Silva.

Advogado(s): Igor Vicente de Azevedo e Danilo Pierote Silva.

Acompanha(m): TC-001114/126/11 e Expediente(s): TC-031836/026/11, TC-000404/004/12 e TC-000195/004/12.

Fiscalizada por: UR-4 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-4 - DSF-II.

1.RELATÓRIO

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

1.2. A conclusão do laudo de fiscalização, elaborado pela Unidade Regional de Marília, consigna ressalvas aos seguintes aspectos:

- I. **PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS** – indicadores que não permitem avaliar a sua efetividade; abertura de créditos adicionais acima do percentual inflacionário permitido para o período (20%) e ausência de Plano Municipal de Saneamento Básico;
- II. **RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA** - falta de planejamento orçamentário com a abertura de créditos adicionais em elevado percentual; abertura de créditos adicionais sem recurso financeiro; alterações orçamentárias sem autorização legal e déficit da execução orçamentária;
- III. **DÍVIDA ATIVA:** Ausência de atualização do saldo da carteira;
- IV. **DESPESA DE PESSOAL:** não inclusão de mão de obra terceirizada;
- V. **REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS:** ausência de pagamento de débito vencido;
- VI. **SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS** - houve concessão de revisão geral anual para os agentes políticos, por intermédio da Lei n.º 400, de 16



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



de fevereiro de 2011, no percentual de 5,84%, com efeitos retroativos a 1.º de janeiro de 2011 - No entanto, não fora concedida revisão geral anual, para os servidores públicos municipais, no mesmo percentual e na mesma data, em desacordo com o **preceituado no artigo 37, inciso X, da Constituição Federal** – houve pagamento a maior aos seguintes agentes políticos:

Nome	Cargo	Valor total R\$
Rodrigo Siqueira da Silva	Prefeito	4.905,60
Aparecido da Silva	Vice Prefeito	1.962,24
Darci Aparecido Cardoso	Secretário Municipal de Higiene e Saúde	840,96
Francisco J. Santos Junior	Secretário Municipal de Administração	1.261,44
Italo Garcia	Secretário Municipal Cultura	420,48
Jair Paulino Barreiros	Secretário Municipal da Fazenda	840,96
		1.905,12
Total		12.136,80

- VII. **ADIANTAMENTOS** - falhas formais e materiais, em ofensa a princípios públicos, legislação federal e municipal e a Deliberação desta Casa;
- VIII. **ALMOXARIFADO** - ausência de um efetivo controle sobre os gastos com combustíveis despendidos pela frota de veículos do Município - o Órgão fiscalizado empenhou, em 2011, com a aquisição de combustível e lubrificantes automotivos, o montante de R\$ 433.577,37, o que, para um Município do porte de Florínea, propugna por um controle mais eficiente;
- IX. **BENS PATRIMONIAIS** - o patrimônio municipal é gerenciado através de sistema informatizado, no entanto, não há controle detalhado acerca do registro dos bens adquiridos, não indicando, deste modo, a real localização e identificação dos mesmos, em desacordo com o preceituado nos artigos 94 e 96 da Lei Federal nº. 4320/64, evidenciando, desse modo, a fragilidade do controle patrimonial e contábil desses bens;
- X. **ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS**: inobservância, tendo-se em vista a existência de Restos a Pagar de exercícios anteriores;
- XI. **LICITAÇÕES – 1**) contratação da empresa Planass Planejamento e Assessoria em Convênios Ltda.-Me, através do **Convite n.º 006/2011**, do tipo menor preço global, para a prestação de “*serviços de engenharia e arquitetura, para o município de Florínea*”, no entanto, trata-se de prestação de Assessoria na elaboração, formatação e acompanhamento



de Convênios, celebrados pelo Município Fiscalizado com outros entes da Federação - referidos serviços de formalização e acompanhamento de convênios, a exemplo das denominadas Dipams (Declaração para o Índice de Participação dos Municípios), por sua habitualidade e por fazer parte da rotina administrativa da quase totalidade dos municípios brasileiros, deveriam ser realizados por servidores efetivos da municipalidade em apreço, e não por pessoas físicas ou jurídicas contratadas especificamente para tal mister; **2) Tomada de Preços n.º 05/2011**, objetivando a *contratação de empresa especializada em serviços de reforma da Escola Teófilo Elias, no Município de Florínea*, sagrou-se vencedora a Empresa Maria de Lourdes de Lima Felipe-EPP, firmando o respectivo contrato administrativo, no total de R\$ 188.257,04, com prazo de execução até 31.07.2012 - Além desta espécie de serviços de construção civil, a Empresa retro mencionada também fornecera material de construção para diversas obras realizadas no Município fiscalizado - a empresa contratada, com endereço alterado em 18/11/2008, alterou também a atividade econômica e objeto social da empresa sede, em 01/06/2009 para comércio varejista de materiais de construção em geral, prestação de serviços em obras de edificações residenciais e comerciais e obras de acabamento da construção civil - no exercício de 2011, fora empenhado, a este título, o montante de R\$ 578.133,81; **3) convite de n.º 001/2011**, tendo por objeto a “contratação de empresa **especializada** em reforma do Ginásio de Esportes Jesulino Sebastião de Paula, no Município de Florínea”, sagrando-se vencedora a Empresa San Pio Construtora Ltda.-EPP, conforme contrato administrativo n.º 005, assinado em 04/02/2011, com valor total de R\$ 124.548,74 e prazo pactuado até 31.12.2011 - exigência de “especialização” da futura empresa a ser contratada, na assunção de reforma de ginásio de esportes - não constam no edital, quaisquer cláusulas que versem sobre os critérios para referida exigência, que trata da qualificação técnica e comprovação de aptidão em assumir o objeto da contratação em tela - a empresa contratada (San Pio Construtora Ltda-EPP) foi constituída em 13/04/2010, descaracterizando a “especialização” necessária para obras deste porte - fora empenhado o montante de R\$ 124.548,74;

- XII. **CONTRATOS – Execução Contratual** - prorrogação indevida de contrato administrativo – informa a fiscalização que os 2 contratos abordados estão sendo objeto de prestação de contas, por etapas, de convênios da



Secretaria de Estado da Cultura e da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional; **Empenhos de Despesas provenientes de Contratos:** desatendimento ao artigo 85 da Lei n.º 4.320/64: valores empenhados e anulados, no exercício de 2011, foram empenhados novamente no exercício de 2012;

- XIII. **ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS** - Descumprimento, pelo Controle Interno, das normas expressas no artigo 74 da CF e no artigo 35 da CE, bem como nas Instruções deste Tribunal de Contas;
- XIV. **FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP:** inconsistências constatadas no que toca ao setor de Tesouraria;
- XV. **PESSOAL – CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS (SUBSTITUIÇÃO DE MÃO DE OBRA) SEM CONCURSO E/OU PROCESSO SELETIVO** contratação terceirizada em burla ao artigo 37, II, da Constituição Federal: contratação de profissionais prestadores de serviços (pessoa jurídica), por meio de procedimento licitatório (Pregão Presencial n.º 002/2010 e Tomada de Preços n.º 003/2011); **SERVIDORES DESIGNADOS EM CARÁTER INTERINO** - Segundo apontamentos realizados em exercícios anteriores, permanece a situação dos três funcionários ocupantes de cargos efetivos designados para outros cargos efetivos;
- XVI. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** - atendimento parcial às Instruções e recomendações;
- XVII. **DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES – Expediente TC n.º 000195/004/12** – a Excelentíssima Juíza de Direito titular da 2.ª Vara do Trabalho da Comarca de Assis, encaminha decisão definitiva de ação trabalhista – a municipalidade recorre de sentença que julgou em parte procedente a reclamação trabalhista movida por Tania Gomes dos Santos, pleiteando direitos oriundos de relação de emprego firmada com a Associação de Desenvolvimento Comunitário Mãos de Florínea, entidade do terceiro setor mantida, à época, com recursos financeiros repassados pelo Município - no exercício de 2011, não houve repasses para mencionada Associação; **Expediente TC n.º 000404/004/12** – a senhora Simoni Lopes da Silva aponta possíveis irregularidades na contratação de serviços mediante a emissão de recibo de pagamento de contribuinte individual autônomo (RPA), no período de agosto/2009 a janeiro/2012 - a denunciante firmou contrato de prestação de serviços



com o Executivo Municipal fiscalizado em 15/08/2008, para a prestação de serviços de enfermeira, até janeiro de 2012 - os serviços foram efetivamente prestados, no entanto, com a ciência da denunciante, que assinou recibos, a natureza do pacto firmado fora de prestação de serviços autônomos, inclusive, com as devidas retenções do INSS e ISSQN; **Expediente TC n.º 031836/026/11** - o Senhor Procurador-Geral de Justiça, visando a instrução do Inquérito Civil n.º 14.0198.0000320/2011-5-PP, solicita informações acerca de eventual apontamento de irregularidade no procedimento licitatório relativo à Tomada de Preços n.º 013/2008, que deu origem ao contrato administrativo de n.º 117/2008, celebrado entre a Prefeitura Municipal fiscalizada e a Construtora Marechal Ltda.-EPP – a fiscalização informa que nos autos do TC n.º 1.779/026/08, contas relativas ao exercício de 2008, não houve apontamentos pertinentes à matéria ora tratada – entretanto, após o abandono da obra pela empreiteira contratada, a Municipalidade nomeou, em 2010, comissão para apresentar vistoria do estado em que se encontrava a construção - houve suspensão do contrato e optou-se pela rescisão do contrato administrativo pactuado, por decreto – informou, ainda, que até a suspensão do contrato, em 2010, foi pago R\$ 374.784,11, referente aos restos a pagar de 2008, equivalente a 39,42% do contratado;

1.3. A autoridade responsável exerceu o contraditório, mediante o oferecimento de justificativas, procurando afastar, ou justificar, as impropriedades consignadas no relatório de fiscalização.

O petitório, instruído com documentação, resume-se conforme segue:

- **Execução orçamentária** – aduziu que a maioria da abertura de créditos adicionais ocorreu em face do excesso de arrecadação, devido à formalização de convênios com os governos estadual e federal. Visando atender a demanda da população, o Prefeito sempre buscou recursos junto a diversas Secretarias de Estado e aos Ministérios, dessa forma necessárias as diversas alterações orçamentárias.

E quanto a abertura de créditos adicionais sem recurso financeiro, ocorreu devido a não efetivação em 2011 de diversos convênios, pois houve atraso em algumas obras.



Relativamente às alterações orçamentárias, aduziu que a fiscalização cometeu equívocos. Um, que o valor das alterações com base na lei orçamentária foi no montante de R\$ 7.184.365,26 e não R\$ 7.114.865,26.

Outro, foi que a citada autorização no percentual de 20%, referente à abertura de créditos adicionais por anulação de dotação foi de R\$ 1.350.074,60, que representa R\$ 14,88%, portanto, em conformidade com a lei.

Despesa de pessoal – sobre a falta de inclusão de mão de obra terceirizada no cômputo da despesa de pessoal, aduziu que mesmo assim o índice ficou em 42,85%. Defendeu ainda que o artigo 18 da LRF estabelece que os cargos terceirizados não fazem parte do quadro de servidores.

Precatórios – sobre ausência de pagamento de débito vencido, o responsável defendeu que os valores devidos foram todos quitados.

Subsídio dos agentes políticos – Aduziu que quem estabelece os subsídios a serem pagos aos agentes políticos é a Câmara Municipal, sendo que existe Lei autorizadora para realizar a revisão dos subsídios.

Aduziu que outra coisa distinta é a revisão salarial dos funcionários públicos, sejam efetivos ou em comissão.

Em 2011 houve reestruturação de todos os cargos municipais e nessa lei revisou-se os salários de todos os servidores.

Explicou que aos agentes políticos foi aplicado apenas o índice de correção, enquanto que aos servidores, além da revisão salarial, houve também, aumento, daí decorrendo as diferenças apontadas.

Almoxarifado – aduziu que os registros acerca do consumo de combustível e quilometragem, bem como os gastos com manutenção têm se mostrado satisfatório no que tange à coleta de dados, bem como no sentido de coibir eventuais abusos.

Para os próximos exercícios já estará regularizando a situação.



Licitações – quanto ao convite nº 06/2011 aduziu que ocorreu por falta de conhecimento técnico dos funcionários que integram a comissão de licitações, ressaltando que os serviços foram efetivamente prestados e os objetivos almejados foram alcançados e sempre determinou ao setor a adoção de procedimentos necessários à rigorosa observância na Lei 8.666/93.

Em relação ao fato de existir empresa que fornece material e também executa a obra, aduziu que a comissão realiza os certames e não tem como impedir que elas participem.

Quanto à TP nº 05/2011, defendeu que não houve prejuízo já que participaram diversos licitantes. Em relação ao fato da empresa não ter regularizado o endereço comercial adotará as providências cabíveis junto ao setor.

Sobre o convite nº 01/2011 tenta explicar que a falha é formal.

Contratos – execução contratual – defendeu que também houve erro material na prorrogação dos contratos nºs 23/2010 e 28/2010 que incorretamente foram formalizados tendo com base o inciso II, do artigo 57 da Lei 8.666/93, enquanto que o correto seria estabelecer que o contrato teria duração durante o período da construção de obra.

Pessoal – substituição de mão de obra – explicou que se abriram concursos, processo seletivos, que até houve inscrições, mas ninguém se dispôs a ficar na cidade. Aduziu que para cumprir a obrigação constitucional, o Município realizou as contratações de forma emergencial para atender serviço essencial.

Frisou que no Município não tem profissionais com capacitação para atender com o rigor das funções especificadas e que os baixos salários não atraem essa classe de servidores.

Servidores designados em caráter interino – existe falta de servidores e pela municipalidade ser de pequeno porte teve que fazer um singelo remanejamento ante a impossibilidade da execução de um concurso público.



1.4. Os órgãos técnicos, por sua vez, emitiram conclusões com base no laudo de fiscalização e demais elementos que integram a instrução processual.

1.5. A Assessoria Técnica, quanto aos aspectos contábeis, asseverou que o déficit orçamentário de R\$ 901.751,25 foi atenuado pelo superávit financeiro do exercício anterior de R\$ 3.206,94 e pela desincorporação de obrigações no valor de R\$ 619.054,48, atenuando, também, o déficit financeiro, reduzido para R\$ 279.489,83, equivalendo a 2,24% da receita arrecadada.

Dessa forma, entendeu o órgão técnico que a situação das contas no curto prazo não foi impactada em demasia com o déficit orçamentário de 7,24% do exercício, podendo ser relevado o pequeno desequilíbrio.

Sobre a pendência no tópico “precatórios”, asseverou a Assessoria Técnica que apesar da defesa não anexar documentos comprobatórios da quitação, pode ser relevada em face da pequena monta envolvida.

Assim, sobre esses aspectos, posicionou-se por não haver óbices para emissão de parecer das contas.

Quanto aos cálculos do ensino e da saúde, o órgão técnico reiterou os percentuais obtidos pela fiscalização.

Sob os aspectos jurídicos, a Assessoria Técnica sugeriu o tratamento em autos próprios das matérias relativas à TP nº 05/11 e aos Convites nºs 01 e 06/11 e em autos apartados o pagamento de subsídios aos agentes políticos.

Sugeriu ainda severa recomendação para regularizar a contratação de médicos e as designações em caráter interino.

A Assessoria Técnica e respectiva Chefia manifestaram-se pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas.

1.6. O Ministério Público de Contas, de seu lado, opinou pelo prosseguimento do feito, de acordo com as conclusões da Assessoria Técnica,



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



já que as contas apresentam-se dentro dos padrões esperados pelo Tribunal de Contas.

Manifestou-se no sentido de que os apontamentos que denotaram inconsistência de informações e falta de natureza formal ou ofensa a disposição legal podem ser tratados como ressalvas na análise para emissão de parecer prévio.

É o relatório.



2. VOTO

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

2.2. Extrai-se da instrução processual que os recursos obtidos foram assim distribuídos pela Administração:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	30,55%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	74,38%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100,00%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	20,97%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, “b”)	37,34%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal		
Encargos sociais: recolhimentos efetuados		

Verifica-se que os setores de Ensino e Saúde mereceram investimentos em volumes de recursos superiores aos mínimos obrigatórios.

Também, a despesa com Pessoal permaneceu em patamar inferior ao limite legal, fato revelador da cautela da Administração no trato do assunto.

2.3. Ao direcionar a análise para a questão orçamentária e financeira, filio-me ao posicionamento da Assessoria Técnica.



Vejo que o déficit orçamentário de R\$ 901.751,25 obtido pela equipe de fiscalização, equivalente a 7,24% da receita arrecada, embora não encontre amparo no superávit financeiro do exercício anterior, em face de sua diminuta representatividade, R\$ 3.206,94, o resultado financeiro negativo registrado no laudo de fiscalização é de apenas R\$ 279.489,83, cuja representatividade de 2,24% da receita arrecadada é fácil de ser revertida nos próximos exercícios.

Não fosse a desincorporação de obrigações do passivo, no valor de R\$ 619.054,48, devido a cancelamento de valores de parcelamentos do INSS, que não estavam sendo devidamente ajustados, o déficit financeiro do exercício seria da ordem de R\$ 898.544,31.

Em que pese o fato da Prefeitura não possuir liquidez frente aos seus compromissos de curto prazo, conforme apontado no relatório de fiscalização, importante é verificar os demais resultados apresentados, analisando-os em conjunto, para se obter uma visão global, sobretudo da dívida e do endividamento da Municipalidade e, ao que me parece, é bastante razoável.

Noto que a dívida de curto prazo passou de R\$ 1.805.337,00 em 2010 para R\$ 1.095.085,96 em 2011, uma significativa redução de 60%, ao passo que a receita corrente líquida cresceu 19,6%.

Nesse contexto, na dívida de longo prazo observou-se uma redução de 9,55%, cujo saldo, pouco significativo, não chega a 4% da receita corrente líquida.

Os resultados econômico e patrimonial foram positivos e cresceram 245% e 47%, respectivamente.

Ademais, na espécie dos autos, a Administração direcionou ao ensino investimentos que excederam em muito o mínimo estabelecido no artigo 212, “caput”, da Constituição Federal, hipótese que até justifica o pequeno déficit financeiro demonstrado.

Ao aplicar quase 31% das receitas de impostos e transferências no ensino, despendeu R\$ 630.000,00 a mais do mínimo necessário em setor de extrema importância para a população.



Se não tivesse ocorrido a aplicação excedente no ensino, certamente o resultado financeiro, ao invés de deficitário, seria superavitário por volta de R\$ 350.000,00, equivalente a 2,8% da receita arrecadada, mas ao interesse público, provavelmente, acarretaria alguma perda.

Contudo, recomendação deve ser dirigida à origem para que aprimore seu planejamento, atentando aos artigos 8º e 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determinam a elaboração da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso, além da definição de metas bimestrais no planejamento da arrecadação de receitas a fim de detectar, com maior velocidade, a necessidade de eventual contingenciamento de empenhos, procedimento que evitará, na espécie dos autos, os alertas emitidos por este Tribunal, em face do descompasso entre as receitas e despesas.

2.4. No tocante à execução do orçamento, a municipalidade promoveu alterações orçamentárias correspondentes a 78,4% da despesa inicialmente fixada na Lei Orçamentária Anual, extrapolando o limite de 20% estabelecido nessa mesma Lei, cujas alegações podem em parte serem aceitas, uma vez que não causaram uma situação insustentável no sistema financeiro, patrimonial e econômico da municipalidade, já que, como mencionado, observou-se crescimento patrimonial e econômico bastante significativo.

Entretanto, a origem deverá aprimorar as peças de planejamento a fim de evitar alterações tão significativas como as promovidas na execução do orçamento, pois, trata-se de procedimento que certamente prejudica a vontade popular, uma vez que propicia ao Executivo modificar parte considerável do orçamento, tornando-o, em última análise, mera peça coadjuvante.

Por ora, o desacerto pode ser relevado e alçado ao campo das recomendações, para que, doravante, as alterações orçamentárias sejam realizadas até limite autorizado, observando, ainda, a média inflacionária do período.

2.5. Sobre a dívida proveniente de condenações judiciais, segundo o relatório de fiscalização, a municipalidade, em dezembro de 2009, se encontrava em atraso com o débito de R\$ 13.515,43, relativo à correção



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



monetária e juros, provenientes de ofício requisitório de baixa monta, na cifra de R\$ 14.391,42.

Consta que o Executivo efetuou o pagamento do valor principal, R\$ 14.391,42, no exercício de 2009, restando o saldo residual de R\$ 13.515,43, ainda pendente, cujo pagamento, em sua integralidade, deveria ter sido realizado até dezembro do ano subsequente, 2010.

Afirmou o responsável que quitou o total de débito, entretanto, não consta dos autos a documentação comprobatória.

De outro lado, noto que a Prefeitura efetuou o pagamento do valor do principal, referente aos requisitórios de baixa monta, R\$ 14.391,42, no exercício de 2009; que não havia mapa de precatórios do Tribunal de Justiça, para pagamento no exercício de 2011; que não havia estoque de dívida de precatórios vencidos, em face da promulgação da Emenda Constitucional nº 62/2009; e que o valor pendente é de pouca significância.

Diante dessas condições, concordo, na peculiaridade, com o posicionamento externado pela Assessoria Técnica, de que a falha pode ser relevada, sem perder de vista que é assim que vem decidindo esta Corte.

Confira-se, a propósito, a decisão da c. Primeira Câmara, em sessão de 18/09/2012, na análise das contas de 2010, da Prefeitura Municipal de Ibirá, processo TC-2471/026/10, sob a relatoria da e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes, verbis:

“Extraí-se do quadro elaborado pela inspeção, conforme nova sistemática aplicada, a Origem deveria ter feito depósitos equivalentes a 1,5% de sua Receita Corrente Líquida, ou seja, no valor de R\$ 253.087,89, conquanto tenha disponibilizado R\$ 246.891,72.

Assim, em que pese as respeitáveis opiniões contrárias constantes nos autos, penso que a insuficiência destacada, equivalente a apenas R\$ 6.196,17 não é suficiente para a rejeição das contas, uma vez que se mostrou ínfima, restando recomendações para que seja reajustada já nos próximos depósitos.”



E foi nessa direção que, também, decidiu a c. Primeira Câmara, na sessão de 28/08/2012, agora na análise das contas de 2010, da Prefeitura Municipal de Rubiácea, processo TC-2551/026/10¹, sob a mesma relatoria.

Necessário, no entanto, que se faça recomendação à Origem, no sentido da obrigação da integral quitação da dita pendência, o que deverá ser verificado pela fiscalização, em próximo roteiro.

2.6. No tocante ao capítulo “subsídios dos agentes políticos”, a fiscalização apontou pagamentos aos senhores Prefeito, Vice Prefeito e Secretários Municipais que estão a recomendar análise aprofundada em autos apartados, uma vez que as alegações de defesa não foram suficientes para explicar os pagamentos além do fixado, o que, desde já, fica determinado.

2.7. No tópico que trata das licitações, detectou-se uma série de irregularidades em procedimentos licitatórios, sendo que algumas delas merecem ser tratadas, de forma autônoma, por este Tribunal, a saber:

a – Convite nº 06/2011, visando à contratação de serviços de engenharia e arquitetura, mas os serviços se relacionam a prestação de serviços de assessoria na elaboração, formatação e acompanhamento de convênios - ao que parece, tais serviços deveriam ser realizados por servidores;

b – Tomada de Preços nº 05/11, visando a contratação de serviços de reforma da escola Teófilo Elias, cuja contratada não foi localizada pela fiscalização - o valor contratado foi de R\$ 188.257,04, enquanto que os empenhos a favor da empresa totalizaram R\$ 578.133,81;

Quanto às demais incongruências relativas a este item, poderão ser alçados ao campo das recomendações, para que a Origem observe com maior rigor o regramento da matéria.

¹ “Ainda que a justificativa apresentada pela defesa não possa ser acolhida, filio-me ao entendimento da SDG de que essa questão não é capaz de inquinar os presentes demonstrativos, na medida em que a quantia que deveria ter sido quitada (R\$ 1.073,21) equivale a apenas 0,01% da Receita Corrente Líquida do Município, e passível de relevação, com recomendações, conforme bem destacado no precedente citado pela SDG (TC-14/026/09 – Sessão da 1ª Câmara de 23/11/2010).”



2.8. Na área de pessoal, consignou-se a existência de substituição de mão de obra, cujos serviços terceirizados se mostram como funções típicas do Poder Público, que deveriam ser exercidos por servidor público admitido por concurso público ou processo seletivo.

Tal apontamento, inclusive, foi motivo para que a equipe de fiscalização incluísse os gastos de prestação de serviços médicos, pela empresa Clínica Médica Asdrubal Ltda. (R\$ 620.390,00) e de serviços de limpeza pública, pela empresa Silveira e Biazetto Ltda. ME (R\$ 115.146,63), para fins de apuração das despesas de pessoal, nos termos do artigo 20, II, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Bem, primeiro, quanto à inclusão desses gastos para fins de apuração das despesas de pessoal, é indevida.

Tais gastos não se enquadram na terceirização de mão de obra disposta no §1º, do artigo 18², da LRF, como bem alertou a Assessoria Técnica da Corte.

É que não há elementos suficientes nos autos para que a contratação da prestação desses serviços de terceiros possa ser definida como substituição de mão de obra, ou seja, não foram detalhadas as condições para que os serviços de terceiros possam ser definida como substituição de mão de obra, quais sejam, a contraprestação, pessoalidade, continuidade e a subordinação.

Foi nessa linha que decidiu o e. Tribunal Pleno, em sessão de 09/12/2009, no processo TC-2615/026/07, sob a relatoria do e. Conselheiro Fulvio Julião Biazzi, conforme trecho³ extraído pelo órgão técnico.

² § 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

³ "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 verificação³.

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 subordinação³.

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 civil²; 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 Pública³."



Portanto, não tendo indicações, notadamente os serviços médicos, sobre a utilização da infraestrutura e equipamentos da municipalidade, sob o gerenciamento técnico e operacional da Prefeitura, fica validado o índice apurado inicialmente, com despesas de pessoal, de 37,34%.

E, segundo, acerca do apontamento da indevida substituição de mão de obra, notadamente na prestação de serviços médicos, cujos serviços terceirizados se mostram como funções típicas do Poder Público, creio que possam ser acolhidas, por ora, as razões de defesa, especialmente pelo fato de não se obter profissionais, que, mesmo inscritos no concurso público, não se interessaram em ingressar no quadro de pessoal do Município.

Porém, deverá ser encaminhada recomendação à origem para que envide esforços na contratação de profissionais nas áreas indicadas pela fiscalização deste Tribunal, de molde que as funções típicas das atividades-fim do Estado sejam exercidas diretamente pela municipalidade, promovendo, por conseguinte, contratações por intermédio de concurso público/processo seletivo, nos termos do que apregoa o inciso II, do artigo 37, da Constituição Federal.

E por outro lado, deverá a fiscalização, em próximo roteiro, verificar as providências adotadas para eliminação da impropriedade.

2.9. Acerca da comunicação de irregularidade protocolada no Expediente TC n.º 000404/004/12, o responsável explicou que a senhora Simoni Lopes da Silva, quando trabalhou diretamente para a Prefeitura, durante o curto período de tempo, assim fez para suprir situação emergencial, até que fosse realizado o concurso e provida a vaga de enfermeira.

Tendo em conta que a situação não mais perdura, entendo que a falha pode ser relevada.

2.10. Em relação aos demais apontamentos remanescentes, podem ser relevados, até em razão de sua natureza formal, cabendo recomendações à

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)³.



Origem para que, doravante, evite a reedição das falhas apontadas nos itens: “dívida ativa”; “adiantamentos”; “almoxarifado”; “bens patrimoniais”; “contratos”; “fidedignidade dos dados informados ao sistema Audesp”; “análise do cumprimento das exigências legais”; “pessoal” (designação de servidores em caráter interino) e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e recomendações do Tribunal”.

2.11. Os Expedientes TC-31836/026/11, TC-404/004/12 e TC-195/004/12 seguirão juntamente com o processo principal, eis que as matérias a que se referem encontraram o exaurimento, vez que serviram de subsídio à fiscalização.

3.11. Diante do exposto, **VOTO pela emissão de Parecer FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORÍNEA**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, recomendando-lhe que:

- aprimore seu planejamento, atentando aos artigos 8º e 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determinam a elaboração da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso, além da definição de metas bimestrais no planejamento da arrecadação de receitas a fim de detectar, com maior velocidade, a necessidade de eventual contingenciamento de empenhos;
- observe o limite autorizado na Lei Orçamentária Anual para a abertura de créditos suplementares.
- evite, doravante, contratação de serviços de enfermeira mediante a emissão de recibo de pagamento de contribuinte individual autônomo (RPA), prestigiando, por consequência a admissão por concurso público ou por processo seletivo;
- efetue a quitação integral da pendência judicial, conforme exposto no corpo do voto;



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



- observe, com rigor, as normas legais disciplinadoras de licitações e contratos;
- contrate profissionais nas áreas indicadas pela fiscalização, especialmente na prestação de serviços médicos, de molde que as funções típicas das atividades-fim do Estado sejam exercidas diretamente pela municipalidade, promovendo, por conseguinte, contratações por intermédio de concurso público/processo seletivo, nos termos do que apregoa o inciso II, do artigo 37, da Constituição Federal;
- evite a reedição das falhas apontadas nos itens: “dívida ativa”; “adiantamentos”; “almoxarifado”; “bens patrimoniais”; “contratos”; “fidedignidade dos dados informados ao sistema Audesp”; “análise do cumprimento das exigências legais”; “pessoal” (designação de servidores em caráter interino) e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e recomendações do Tribunal”.

Proponho a formação de autos apartados para tratar dos valores pagos a maior aos agentes políticos;

Proponho, outrossim, a formação de **autos próprios** distintos para tratar da análise:

- a** – Convite nº 06/2011, visando à contratação de serviços de engenharia e arquitetura;
- b** – Tomada de Preços nº 05/11, visando a contratação de serviços de reforma da escola Teófilo Elias.

Oficie-se ao Doutor Márcio Fernando Elias Rosa, Procurador-Geral de Justiça em face do Expediente TC-031836/026/11, encaminhando-se-lhe cópia de fls. 11, 49 e 51/53 dos autos e fls. 391/427 do anexo II, bem como de fls. 11/12 do Expediente, além do relatório e voto.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO