



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 29/10/2013 – ITEM 33

TC-001382/026/11

Prefeitura Municipal: Restinga.

Exercício: 2011.

Prefeito: Evanildo Donizete Montagnini.

Acompanha: TC-001382/126/11.

Procurador de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-6 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-17 - DSF-I.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame das contas da **Prefeitura Municipal de Restinga**, relativas ao **exercício de 2011**.

A Unidade Regional de Ribeirão Preto – UR-6, responsável pelo exame "in loco", elaborou o relatório de fis. 14/56 apontando o que se segue:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS - parte das metas físicas fixadas na LDO não permite avaliar a eficácia e efetividade das ações de governo; LDO não prevê critérios para limitação de empenho e movimentação financeira; LOA autorizou a abertura de créditos suplementares em percentual muito superior ao da inflação estimada para o período, sendo que os créditos abertos superaram a inflação registrada em 2011; não edição dos Planos Municipais de Gestão de Resíduos Sólidos e de Saneamento Básico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – ausência de empenho de despesas referentes à folha de pagamento, INSS e plano de saúde dos servidores da competência de dezembro de 2011, ferindo os artigos 35 (princípio da competência) e 60 da Lei n.º 4.320/64; déficit orçamentário de 0,06%, sem amparo no resultado financeiro do exercício anterior.

ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS - deficiência no setor de planejamento, evidenciada pelo alto índice de abertura de créditos adicionais (41%); remanejamento e transferência de recursos orçamentários sem prévia autorização legislativa, contrariando norma constitucional; abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação em montante superior ao excedente.

DÍVIDA DE CURTO PRAZO – sem liquidez, tendo em vista o déficit financeiro do exercício.

RENÚNCIA DE RECEITAS - não adoção de providências para a cobrança do ISSQN sobre as atividades dos cartórios.

DÍVIDA ATIVA - ausência de inscrição e correspondente contabilização de valores a serem restituídos por agentes políticos por força de decisões deste Tribunal, em afronta ao §1.º e §2.º, do art. 39 da Lei n.º 4.320/64 c.c. inciso VIII e §3.º, do art. 71 da CF/88; queda de 60,71% no percentual de recebimento da dívida ativa,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

agravado pela ausência de cobrança judicial dos credores; valores registrados não coincidem com os lançados pela Contabilidade.

DESPESA DE PESSOAL – após a inclusão das referentes a mão de obra terceirizada, item D.3.1, subitem B, do relatório, apurou-se gastos de 54,48% da Receita Corrente Líquida, ultrapassando o limite fixado no art. 20, inciso III, alínea “b”, da LRF; não eliminado o percentual excedente da despesa de pessoal nos dois quadrimestres seguintes, 54,76% e 58,46%, respectivamente, desatendendo ao art. 23 da LRF.

ENSINO – deduzidas as despesas com serviços e material para manutenção de veículos não destinados à educação, verificou-se a aplicação de 24,81% dos recursos próprios no ensino global; em relação ao FUNDEB, foram glosadas despesas com servidor ligado ao “Programa ACESSA São Paulo”¹ (relativamente aos

¹ Primeiramente, excluímos da aplicação do FUNDEB o valor de R\$ 17.515,72, referente à remuneração e encargos da servidora ocupante do cargo de provimento em comissão Assessor Nível IV:

....
O Município não dispõe de lei que defina as atribuições dos cargos em comissão (conforme apontamos no item **D.3.1**, subitem **A**, deste relatório), porém, segundo informações prestadas pela Diretora do Departamento de Educação, a servidora é responsável pelo “Programa ACESSA São Paulo” no Município (fl. 96 do Anexo I).

Trata-se de programa de inclusão digital coordenado pela Secretaria Estadual de Gestão Pública, com o objetivo de oferecer à população em geral acesso gratuito à Internet (fls. 97/99 do Anexo I). Uma vez que o programa beneficia a população em geral (não apenas alunos do ensino fundamental), e sequer está vinculado à Secretaria Estadual da Educação, as atividades realizadas pela servidora não podem ser incluídas na manutenção e desenvolvimento do ensino (artigos 70 e 71 da LDB).”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

40%); com gastos com peças e serviços de manutenção de veículos não comprovadamente utilizados pelo setor de Educação (ref. aos 40%); e despesas inscritas em restos a pagar não quitadas até 31.01.2012² (ref. aos 60%); com isso, houve emprego de 96,4% do total recebido do FUNDEB, sendo que na remuneração do magistério utilizou-se 59,17%; a parcela diferida do FUNDEB não é movimentada em conta específica, em desatendimento ao Comunicado SDG n.º 7 de 2009; o município não atingiu a meta estabelecida pelo IDEB para os alunos do 5.º ano, pois foi projetada a nota de 5,5 e obtidos 4,9 pontos.

SAÚDE – emprego de 28,18% do produto da arrecadação de impostos, após a exclusão de planos de saúde fechados, por serem restritos aos servidores públicos; composição do C.M.S. não atende aos percentuais estabelecidos na Resolução CNS n.º 333/03.

ROYALTIES - desvio de finalidade, dada a transferência dos recursos para a conta movimento da Prefeitura; cota-parte dos royalties, relativamente à compensação financeira pela produção do petróleo,

² Glosa de R\$ 39.412,88, observando que até a data da fiscalização ainda encontrava-se em aberto (outubro de 2012).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

também não é movimentada em conta vinculada, caracterizando o desvio de finalidade combatido pela LRF.

PRECATÓRIOS – depósito de valor superior à parcela devida para o exercício; pagamento da totalidade dos requisitórios de baixa monta; Balanço Patrimonial não registra corretamente as pendências relativas aos precatórios; informações incorretas ao Sistema Audep.

ENCARGOS - ausência de recolhimentos ao FGTS no montante de R\$ 52.794,05.

DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE - pagamento de plano de saúde fechado sem prévia licitação e assinatura de contrato; ausência de licitações e respectivos contratos para despesas com serviços de saúde prestados por clínicas particulares, em ofensa a dispositivos da Constituição, da Lei n.º 8.080/90 e de portarias do Ministério da Saúde.

TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS

PATRIMONIAIS - disponibilidades de caixa não são depositadas em bancos oficiais; Balanço Patrimonial não registra corretamente o saldo apurado no levantamento de bens móveis e imóveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS - não houve publicação das justificativas em relação ao saldo de Restos a Pagar de exercícios anteriores (R\$ 1.889.152,97).

GERENCIAMENTO DA FOLHA DE PAGAMENTO – ausência de licitação.

ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS - controle interno não se manifestou com relação aos resultados da gestão financeira e patrimonial, em desatendimento à legislação vigente.

PESSOAL - atribuições dos cargos de provimento em comissão não foram definidas por lei e, nos casos analisados, os ocupantes não exercem funções de direção, chefia ou assessoramento; contratação de funcionários em inobservância aos incisos II (provimento efetivo) e V (provimento em comissão), do art. 37 da Constituição Federal.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL - descumprimento das Instruções deste Tribunal com relação aos prazos de envio de documentos da prestação de contas ao Audeps; desatendimento de recomendações tecidas por esta Corte nas decisões das contas de 2007 e 2008³.

³ No tocante aos seguintes aspectos: aperfeiçoamento do planejamento orçamentário, eliminação de inconsistências contábeis, previsão de critérios para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

TRANSFERÊNCIAS À CÂMARA DOS VEREADORES – observância de limite constitucional.

SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS – não houve revisão geral anual; pagamentos regulares.

Acompanha os presentes autos o Acessório 1 (TC-1382/126/11).

O Ministério Público de Contas, com fundamento no artigo 194 do Regimento Interno desta Corte, opinou pela intimação do órgão jurisdicionado.

Após regular notificação, o responsável apresentou defesa de fls. 72/95.

Analisando a parte do ensino, ATJ observou que, ao contrário do exposto pela defesa, as glosas efetuadas pela Fiscalização continham as informações necessárias para a sua identificação (servidor ocupante do cargo de Assessor Nivel IV, Ismeri Aparecida da Silva, documentos de fls. 93/95 do Anexo I.; manutenção e conservação de veículos – documentos de fls. 100/131 do Anexo I).

limitação de empenhos e fixação de percentual razoável para abertura de créditos adicionais, correção das divergências na contabilização da Dívida Ativa, respeito à ordem cronológica de pagamentos, regularização do provimento dos cargos em comissão, regularização dos recolhimentos de encargos sociais, depósito de disponibilidade financeira em banco oficial e correção da divergência no saldo de bens patrimoniais informado ao Audesp.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Em relação às despesas com pessoal, ATJ considerou procedentes os ajustes efetuados pela Fiscalização, apontando que o gasto lançado no Sistema Audeps, apenas abrangia as rubricas: Vencimento e Vantagens Fixas, bem como Encargos Sociais e Inativos, sendo posteriormente acrescidas as despesas com mão de obra terceirizada, empenhadas no código 33.90.36.06 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física - Serviços Técnicos Profissionais. Assim, acompanhou os cálculos efetuados pela UR-6, no patamar de 54,48% da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No aspecto econômico, ATJ salientou que apesar da abertura de créditos suplementares ter superado a inflação do exercício, a movimentação(20%) não superou o limite estabelecido na LOA (35%).

Registrou, ademais, que os ajustes efetuados pela Fiscalização não alteraram substancialmente a execução orçamentária que finalizou com déficit da ordem de 0,06%. Indicou que as despesas de capital representaram investimento da ordem de 7,6% e que, apesar do déficit financeiro registrado no exercício, este apresentara melhora de 7,38% em relação ao ano anterior, observando-se aumento no saldo patrimonial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Em relação à dívida ativa, na qual a fiscalização apontou a ausência de inscrição de valores a serem restituídos por agentes políticos, a Origem esclareceu que em relação aos exercícios de 2005 e 2006 estes encontravam-se *sub judice* e que em relação a 2007 e 2008 fora realizada a inscrição.

Por não verificar restrições em relação aos aspectos financeiros, orçamentários e contábeis, posicionou-se pela emissão de parecer favorável.

Sob o aspecto jurídico, ATJ considerou que as contas encontravam-se comprometidas em razão dos gastos no ensino global terem representado 24,81% das receitas, destinando 59,17% dos recursos do FUNDEB na remuneração do magistério e a utilização de 96,4% dos referidos recursos do FUNDEB, bem como gastos com pessoal acima do limite previsto no artigo 20, inciso III, alínea "b", da LRF.

O Ministério Público de Contas pronunciou-se no mesmo sentido, propondo que fossem analisadas em autos próprios: omissão de cobrança de valores devidos por agentes políticos; contratação direta de plano de saúde e de serviços médicos e odontológicos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Analizando as questões que estavam prejudicando o examinado, SDG realizou diligência junto à Municipalidade objetivando obter a data em que as despesas inscritas em restos a pagar, excluídas dos 60% dos recursos do FUNDEB, haviam sido quitadas. Todavia, a Prefeitura apresentou documento informando não ter localizado os empenhos e nem as datas dos respectivos pagamentos.

Assim, considerou que a questão da aplicação do mínimo no magistério não foi regularizada, lembrando que pela quarta vez consecutiva a Prefeitura não alcançara o investimento mínimo de 60% do total recebido do FUNDEB.

Em relação aos gastos com pessoal, que também nesse ano ultrapassaram o limite legal, lembrou que a Municipalidade não adotou medidas no sentido de reduzi-los, consoante faculta o artigo 23 da LRF, indicando que em 2012 a taxa percentual aumentou progressivamente no 1º (55,11%), 2º (58,85%) e 3º trimestres (59,91%).

Assim, a exemplo das contas anteriores e pelos mesmos motivos, manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável.

É o relatório.

c



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO

As contas do **Município de Restinga**, relativas ao **exercício de 2011**, apresentaram os seguintes resultados:

Execução Orçamentária: Déficit de 0,06% - R\$ -10.283,35

Aplicação ensino: 24,81% **Magistério:** 59,17% **FUNDEB:** 96,4%

Despesas com pessoal e reflexos: 53,14% **Aplicação na saúde:** 28,18% **Remuneração dos Agentes Políticos:** em ordem.

Inicialmente cabe registrar que todas as observações realizadas pela Fiscalização estão devidamente demonstradas, sendo amparadas na documentação constante dos Anexo I e II e no registrado no Sistema Audeesp.

Assim, há elementos suficientes para apresentação de justificativas, não estando, pois, caracterizado o alegado cerceamento do amplo direito de defesa, observando que as explicações apresentadas pelo responsável vieram desacompanhadas de documentação comprobatória.

No que tange ao ensino, a Origem afirmou, sem comprovar, que as despesas com pessoal glosadas não haviam sido apropriadas no FUNDEB, mas nos gastos da administração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Ademais, apontou que as exclusões efetuadas, no global e FUNDEB, não estariam bem demonstradas. Todavia, não lhe assiste razão, considerando que as glosas, consoante relatório da fiscalização, foram devidamente fundamentadas, indicando a exata localização da documentação que as embasou (documentos de fls. 93/95 e 100/131 do Anexo I).

Em relação à exclusão dos restos a pagar não quitados até 31.01.2012, recaindo sobre despesas do FUNDEB magistério, SDG efetuou diligências junto à Municipalidade, que resultaram infrutíferas, uma vez que a Origem afirmou não possuir documentação objetivando demonstrar a data do efetivo pagamento.

Assim, a situação do ensino restou inalterada.

Com isso, não houve cumprimento do artigo 212 da Carta Federal, pois os gastos globais representaram 24,18% da arrecadação proveniente de impostos, e nem dos artigos 21 e 22 da Lei Federal 11.494/07 e artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, visto que a aplicação no FUNDEB foi de 96,4%, sendo destinados somente 59,17% dos recursos recebidos desse Fundo com profissionais do magistério.

Em relação aos gastos com pessoal, verifica-se que a Fiscalização procedeu à inclusão de mão de obra terceirizada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Todavia, dentre os valores somados, conforme relação e informações constantes nas fls. 47/48, existem contratações de clínicas médicas e escritório de advocacia.

Constata-se dos pareceres da Prefeitura Municipal de Restinga, exercícios de 2007⁴ e 2010⁵, que despesas similares foram desconsideradas dos gastos com pessoal, em razão da inexistência de subordinação trabalhista do funcionário da empresa, com a Administração Municipal.

⁴ TC-2518/026/07–Cons. Fulvio Julião Biazzi, Segunda Câmara, sessão de 21.07.09 “Referente aos gastos com pessoal, as alegações encaminhadas pela origem podem ser aceitas, em face dos lançamentos em triplicidade na folha de pagamento de julho, demonstrados nas planilhas de fls. 80, 83, 91, 92, 97 e 100, bem como a exclusão dos gastos com a contratação de serviços de consultoria e assessoria, previamente licitado.”

⁵ TC-2910/026/10 – 2ª C. de 18.09.12, Cons. Auditor Alexandre F. Sarquis - em que foi adotada a posição de ATJ.

“O parecer do setor de cálculos da Assessoria Técnica se restringiu à análise dos gastos com pessoal e com a educação.

No que se refere ao primeiro ponto, registra, a princípio, que a equipe de fiscalização considerou que o Poder Executivo despendeu 58,43% da Receita Corrente Líquida - RCL com seu pessoal ativo e inativo. Isso, após ajustar a Receita Corrente Líquida e acrescentar às despesas com pessoal valores pertinentes à contratação de empresa de prestação de serviços, caracterizada como substituição de mão de obra, conforme tratado no artigo 18, § 1º, da LRF.

Em relação aos argumentos expendidos pela defesa, entende que o montante de R\$110.359,26 decorrente das contratações firmadas com empresas de mão de obra terceirizada pode ser desconsiderado do total despendido com pessoal, lembrando que esse tipo de gasto já foi afastado quando da análise de processos de contas municipais. Cita como exemplo o TC 517/026/09.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Sobre esse tema, transcrevo trecho de decisão proferida em sessão Plenária de 09.12.2009, no TC-2615/026/07, pelo eminente Conselheiro Fulvio Julião Biazzi:

“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.”.

Assim, pertinente a inclusão dos pagamentos de mão de obra terceirizada, restritos, porém, aos itens 1 a 13 da relação de fls. 47, isto porque se trata de profissionais que exercem funções de cargos existentes no quadro de pessoal, no importe de R\$ 163.035,00. Com tais ajustes, verifica-se que os gastos com pessoal representaram 53,14%, não ultrapassando, portanto, o limite de 54% fixado no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Quanto à inscrição dos débitos na dívida ativa relativamente aos recebimentos a maior por parte dos Agentes Políticos, a defesa informou que foram inscritos os relativos aos exercícios de 2007 e 2008 e aqueles dos anos de 2005 e 2006 estariam *sub judice*. Não obstante, deixo de me manifestar a respeito considerando que essa matéria é tratada em autos específicos.

O valor pago por conta de precatórios atendeu às disposições da EC nº 62, sendo quitados os requisitórios de baixa monta apresentados no exercício.

No tocante aos aspectos contábeis, registrou-se déficit na execução orçamentária (0,06%), resultado financeiro negativo, apesar de apresentar melhora em relação ao ano anterior, e resultado econômico e patrimonial positivo, não possuindo, porém, liquidez frente a todos os compromissos de curto prazo.

Dentre as falhas que foram objeto de recomendação nas contas de 2008, observo que as relativas à ordem cronológica de pagamento e aos cargos em comissão são de mais gravidade e não foram corrigidas no exercício de 2011. Tal fato também prejudica o examinado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

No tocante aos demais desacertos levantados, que não possuem gravidade para prejudicar o examinado, a defesa prestou esclarecimentos, anunciando a adoção de medidas para correção de algumas máculas, que deverão ser averiguadas pela Unidade Regional competente, em próximo roteiro fiscalizador⁶. Caberão, todavia, recomendações.

Assim, em face do desrespeito aos artigos 212 da Carta Federal, 21 e 22 da Lei Federal 11.494/07 e 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; da reincidência das falhas apontadas nos itens cargos em comissão e ordem cronológica de pagamento, **VOTO** pela emissão de **parecer desfavorável** às contas da **Prefeitura Municipal de Restinga**, relativas ao **exercício de 2011**, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.

Recomende-se ao Prefeito que aprimore o planejamento das peças orçamentárias, prevendo alterações em patamar que não venham a desfigurá-las, observando as considerações constantes no Comunicado SDG 29/10, publicado no DOE de 21.08.10⁷; edite os Planos Municipais de Gestão de Resíduos Sólidos e de Saneamento Básico; realize medidas no sentido de corrigir o apontado pela Fiscalização nos itens Execução Orçamentária

⁶ Diferença apontada no setor da dívida ativa, contabilização dos precatórios e FGTS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

(observância do princípio da competência, artigo 35 da Lei Federal 4320/64); Fiscalização das Receitas; Saúde (composição do C.M.S.); Royalties; Demais Despesas Elegíveis para Análise (realizar licitação); Bens Patrimoniais; Ordem Cronológica de Pagamentos; Gerenciamento da Folha de Pagamento; Quadro de Pessoal e Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal; continue a incrementar medidas a fim de melhorar o desempenho na cobrança da dívida ativa; adote medidas objetivando a melhora da qualidade do ensino; e proceda à imediata estruturação do controle interno, observando o contido no Comunicado SDG 32/12, publicado no DOE de 29.09.2012.

RENATO MARTINS COSTA
CONSELHEIRO

⁷ Disponível também no endereço eletrônico.