



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



18-02-14

SEB

=====

111 TC-001703/026/12

Prefeitura Municipal: Florínea.

Exercício: 2012.

Prefeito: Rodrigo Siqueira da Silva.

Advogados: Fábio Martins Ramos e Claudinei Aparecido Mosca.

Acompanham: TC-001703/126/12 e Expedientes: TC-000698/004/12 e TC-022733/026/12.

Procuradora de Contas: Letícia Formoso Delsin.

=====

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, art. 212	31,23%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, art. 21, caput e § 2º	100%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	84,76%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, “b”	42,30%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	27,22%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, § 2º, I	5,31%	7%
Plano Municipal de Saneamento Básico – Lei federal nº 11.494/07, arts. 11, 17 e 19	Regular	A partir de 2014
Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – Lei federal nº 12.305/10, art. 18	Irregular	A partir de 02-08-2012
Lei da Transparência Fiscal – Lei federal nº 12.527/2011, arts. 8º e 9º	Regular	A partir de 18-05-2012
Execução Orçamentária – R\$ 536.188,45	3,63% - Superávit	
Resultado Financeiro – R\$ 365.794,20	Superávit	
Remuneração de Agentes Políticos	Apartado	
Precatórios	Regulares	
Ordem Cronológica de Pagamentos	Regular	
Encargos Sociais (INSS, PASEP e FGTS)	Regulares	
CIDE	Regular	
Royalties	Regular	
Multas de Trânsito	Não houve	
Investimentos + Inversões Financeiras: RCL	10,83%	
Restrições do Último Ano de Mandato:		
*Restos a Pagar (Dois Últimos Quadrimestres - Cobertura Financeira) – LRF, art. 42	Regular	
*Aumento da Despesa de Pessoal – LRF, art. 21, parágrafo único	Regular	
*Despesas com Propaganda – Lei federal nº 9.504/97, art. 73, VI, “b”	Recomendação	
*Empenho – Décimo da Despesa Fixada – Lei federal nº 4.320/64, art. 59, §1º	Recomendação	

ATJ: Favorável

MPC: Desfavorável

SDG: -



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



1. RELATÓRIO:

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORÍNEA**, exercício de 2012.

1.2 O relatório da inspeção *in loco* realizada pela Unidade Regional de Marília - UR-4 (fls. 12/64) apontou:

A.1. Planejamento das Políticas Públicas (fls. 13/14):

- LDO: indicadores que não permitem avaliar a sua efetividade (*reincidência*);

- não elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

A.3. Controle Interno (fl. 16):

- não regulamentação do Sistema de Controle Interno;

- designação de funcionário comissionado.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária (fls. 17/18):

- abertura de créditos adicionais sem recurso financeiro (*reincidência*);

- alteração excessiva da Lei Orçamentária (*reincidência*);

- inclusão na LOA dos institutos da transposição, da transferência e do remanejamento, matérias estranhas à sua finalidade (*reincidência*);

- realização de remanejamentos, transposições e transferências, sem a edição de leis específicas.

B.1.2. Resultados Financeiro, Econômico e Patrimonial (fls. 18/19):

- ausência de registro nas peças contábeis das variações ocorridas no Ativo e Passivo Permanentes.

B.1.6. Dívida Ativa (fls. 21/22):

- ausência de registro das inscrições da dívida ativa nas peças contábeis e ausência de atualização do saldo da dívida.

B.2.2. Despesa de Pessoal (fls. 23/24):

- inobservância do disposto na legislação vigente quanto à contabilização da mão de obra terceirizada (*reincidência*).

B.3.1. Ensino (fls. 24/27):

- classificações incorretas no Sistema AUDESP, referentes às



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



despesas empenhadas com recursos do FUNDEB;

- insuficiência de saldo do FUNDEB para quitação dos Restos a Pagar.

B.3.2 Saúde (fls. 27/28):

- classificações incorretas no Sistema AUDESP referentes às despesas empenhadas.

B.5.1. Encargos (fl. 30):

- realização de descontos irregulares nos recolhimentos do INSS, decorrentes de levantamento efetuado por empresa contratada, sem demonstrar a composição, validade e origem dos créditos e sem homologação da Previdência Social.

B.5.2. Subsídios dos Agentes Políticos (fls. 31/37):

- pagamento a maior aos agentes políticos, decorrente da concessão de revisão geral anual em 2011, sem beneficiar os servidores públicos municipais, bem como pagamento de adicionais e férias, com proposta de restituição.

B.5.3. Demais Despesas Elegíveis para Análise (fls. 37/39):

Gasto com combustível

- aumento de 27,09% dos gastos em relação a 2011 e valor despendido por habitante acima da média dos Municípios da região;
- ausência de controle das despesas individualizadas por veículo.

Despesas sob Regime de Adiantamentos

- prestação de contas fora do prazo e concessão de novo adiantamento a servidor em alcance, infringindo o disposto em lei municipal (*reincidência*);
- informações insuficientes no preenchimento de documentos fiscais apresentados (*reincidência*).

Despesas com Multas de Trânsito

- despesas com multas de trânsito, decorrentes de infrações de servidores, pagas com recursos públicos, sem o devido ressarcimento ou abertura de sindicância.

B.6. Tesouraria/ Bens Patrimoniais/ Almoxarifado (fls. 40/43):

- ausência de fidedignidade no envio dos dados ao Sistema AUDESP;
- procedimentos adotados pela Tesouraria fogem à normalidade e dão margem a manobras que contrariam o princípio da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



transparência (art. 1º, § 1º da LRF);

- ausência de controle efetivo de entrada, saída e dos estoques da Cozinha Piloto e do Centro de Saúde, assim como dos gastos com combustíveis (*reincidência*);

- ausência de controle dos bens patrimoniais, assim como do número do patrimônio ou outra identificação dos bens adquiridos em 2012 (*reincidência*);

- inexistência de inventário anual e de Termos de Responsabilidade sobre bens;

- não localização de uma cadeira odontológica completa adquirida em 2012.

C.1. Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades
(fls. 44/48):

- *Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades*

- ausência de fidedignidade no envio dos dados ao Sistema AUDESP.

Falhas de Instrução

- licitações não processadas para aquisição de medicamentos, gêneros alimentícios e de material para manutenção de bens imóveis;

- contratação irregular de empresa para recuperação de pagamentos efetuados (indevidamente) ao INSS e realização de compensação de valores sem a anuência daquele órgão, contrariando jurisprudência desta Corte de Contas e ensejando a abertura do Expediente TC- 000805/004/13.

C.2.3. Execução Contratual (fls. 48/50):

- execução de contratos celebrados com empresa não estabelecida no endereço oficialmente declarado, desatendendo aos princípios constitucionais da eficiência e transparência, estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal (*reincidência*).

D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP
(fl. 53):

- divergências entre os dados da Origem e aqueles armazenados no Sistema AUDESP (*reincidência*).

D.3. Pessoal (fls. 53/55):

- contratos firmados para desenvolver atividades rotineiras da Administração Pública (*reincidência*);

- designação de servidores efetivos para ocuparem outros



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



cargos, desatendendo aos princípios constitucionais da legalidade e da impessoalidade (*reincidência*).

D.4. Denúncias/Representações/Expedientes (fls. 56/57):

- desatendimento ao preceituado no artigo 37, incisos II e IX, da Constituição Federal.

D.5. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 57/58):

- descumprimento de Instruções desta Casa (*reincidência*) e inobservância de recomendações exaradas nos julgamentos das contas de 2009 e de 2010.

E.2.2 Despesas Com Publicidade e Propaganda Oficial (fl. 60):

- empenho de gastos com publicidade a partir de 7 de julho, desatendendo ao art. 73, VI, "b", da Lei nº. 9.504, de 1997.

E.3. Vedação da Lei nº 4.320/64 (artigo 59, § 1º) (fl. 60):

- empenhado em dezembro mais do que um duodécimo da despesa prevista no orçamento.

1.3 Acompanham os autos os seguintes Expedientes:

a) TC-000698/004/12: refere-se a ofício encaminhado pela Justiça do Trabalho com cópia de sentença exarada nos autos da Reclamação Trabalhista nº 0102300.48.2007.5.15.0100 RTOrd, ajuizada por Carlos Adriano Cides Pereira em face do Município de Florínea. Informa a Fiscalização que ao examinar a matéria não constatou irregularidades e, conseqüentemente, reflexos nas presentes contas.

b) TC-022733/026/12: trata de cópias de documentos enviados em 26-04-12 pela senhora Simoni Lopes da Silva ao Ministério Público relativos aos serviços por ela prestados correspondentes ao período de agosto/2009 a janeiro/2012. Em resumo, alega a interessada que fora contratada de forma irregular pela Prefeitura Municipal de Florínea e que a Contratante deixou de recolher os encargos previdenciários incidentes sobre os serviços prestados correspondentes ao período citado (fl. 83 do Expediente em comento).

Relata a Fiscalização (fls. 56/57) que a Prefeitura confirmou a natureza jurídica de contrato de prestação de serviços autônomos e não de caráter trabalhista.

Constatou, ainda, que os serviços foram efetivamente prestados e que a natureza do pacto firmado fora de prestação de serviços



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



autônomos (com a ciência da denunciante, que assinou recibos), inclusive, com as devidas retenções do INSS e ISS, consoante documentação encartada às fls. 412/418 do Anexo II.

Contudo, observou que, no presente caso, estão presentes, de maneira clara, os requisitos da onerosidade, subordinação e pessoalidade que caracterizam a relação de emprego, obrigando, portanto, a admissão somente através de concurso público ou em caráter temporário, nos termos do artigo 37, incisos II e IX, da Constituição Federal, concluindo, dessa forma, que houve desatendimento ao citado dispositivo constitucional.

1.4 O Ministério Público de Contas (fl. 70), com fundamento no artigo 194 do Regimento Interno, solicitou a notificação do Responsável para apresentação de alegações e documentos de interesse.

1.5 Regularmente notificado, o Senhor Prefeito apresentou justificativas e documentos (fls. 84/124).

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, ressaltando, em linhas gerais, que não houve qualquer prejuízo ao erário.

Especificamente quanto aos itens: **B.1.1.** Resultado da Execução Orçamentária; **B.2.2.** Despesa de Pessoal; **B.5.1.** Encargos; **B.6.** Tesouraria/Bens Patrimoniais/Almoxarifado; **D.3.** Pessoal e **D.4.** Denúncias/Representações/Expedientes sustentou, em síntese:

B.1.1 Resultado da Execução Orçamentária (fls. 90/92):

Quando da formalização de diversos convênios com os Governos Federal e Estadual, o Município se viu obrigado a abrir créditos adicionais, visando à abertura de procedimento licitatório. Contudo, por causa do período eleitoral, os repasses de ambas as esferas de governo atrasaram.

Ainda assim, apesar da abertura de créditos adicionais com base nos convênios firmados, com a preocupação de não receber tais recursos, a Municipalidade não utilizou todas as dotações. Prova disso é que, no final do exercício, R\$ 2.074.402,49 de dotação não foram utilizados e a falta de recursos decorrentes de excesso de arrecadação foi



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



R\$1.538.214,04, ou seja, além de não utilizar os créditos abertos por excesso, o Município economizou R\$ 536.188,45 de dotações (valor do superávit orçamentário do exercício, fl. 17).

A maioria da abertura dos créditos adicionais se deu por excesso de arrecadação, motivada pela formalização de diversos convênios com os Governos Federal e Estadual. Dessa forma, não se pode prejudicar a análise das contas anuais do Município, pelo esforço do Chefe do Executivo na busca de recursos que visavam a atender a demanda da população.

As transposições/transferências/remanejamentos foram autorizadas pela Lei Orçamentária (Lei nº 425/2011, artigo 4º, VI) que somente ratificou a autorização contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2012.

B.2.2. Despesa de Pessoal (fls. 94/96):

As contratações mencionadas pela Fiscalização não substituem os servidores efetivos, pois destinam-se ao atendimento de programas “temporários”. Seria economicamente oneroso ao Município manter funcionários efetivos para desenvolvimento de programas temporários. Ressalta que, ainda com a inclusão do valor de R\$1.095.395,42, realizada pela Fiscalização nos Gastos com Pessoal, o Município atingiu um percentual ajustado de 50,01%, ou seja, 4% menor do que o limite imposto pela Lei Fiscal.

Quanto à contratação de médicos, justifica que, por diversas vezes, foi realizado concurso público, mas tendo em conta a baixa remuneração oferecida por Município de pequeno porte, não compareceram interessados. Dessa forma, a única solução encontrada pela Municipalidade foi a contratação de particulares para a realização de serviços médicos.

Discorda da inclusão, no cômputo dos Gastos com Pessoal, do valor de R\$ 340.537,96 pago à empresa Silveira & Biazetto Ltda. – ME, uma vez que tal importância é relativa à contratação de serviços de limpeza de espaços públicos de pessoa jurídica de direito privado, para atender às necessidades conjunturais da Municipalidade.

B.5.1. Encargos (fl. 98/99):

Os descontos realizados decorrem de compensação administrativa que independe de autorização da Previdência Social, não havendo qualquer desrespeito à legislação vigente. Ressalta, ainda, que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



matéria está sendo tratada no TC-000805/004/13, no qual a Municipalidade oferecerá as justificativas necessárias.

B.6. Tesouraria/Bens Patrimoniais/Almoxarifado (fl. 108/112):

Quanto aos procedimentos da tesouraria apontados pela Fiscalização como anormais, alega que os pagamentos foram feitos de acordo com a verificação da execução dos serviços e o fato de terem sido pagos dois cheques, e no mesmo dia, não macula o pagamento posto que não ocorreu qualquer diferença, nem a menor nem a maior. Contudo, diante do apontamento, foi dada ciência ao responsável pelo setor para que não mais ocorram casos semelhantes;

No que se refere à não localização de uma cadeira odontológica, informa que foi determinada a abertura de um processo administrativo (sindicância) para a devida apuração dos fatos.

D.3. Pessoal (fls. 117/119):

Tendo em conta a falta de servidores no Município, que é de pequeno porte, algumas providências foram necessárias para atender ao interesse público. E, ante a impossibilidade de realização de concurso público, foi preciso remanejar servidores de uma área para outra a fim de preservar a continuidade dos serviços prestados. Está sendo providenciado um concurso público para que as falhas sejam regularizadas.

D.4. Denúncias/Representações/Expedientes (fls. 119/120):

- a senhora Simoni Lopes da Silva era empregada da empresa Clínica Médica Asdrubal Ltda. que a remunerava para prestar serviços à Municipalidade. Tal funcionária deixou de trabalhar para a referida empresa e foi contratada pela Municipalidade (com pagamentos por RPA) para suprir a ausência de uma funcionária enfermeira, que tirou licença não remunerada por dois anos, até a realização de concurso para provimento desse cargo. Dessa forma, não há se falar em desatendimento ao artigo 37 da Constituição Federal, mas sim em contratação temporária para assegurar realização de serviços essenciais e emergenciais.

E.2.2. Despesas Com Publicidade e Propaganda Oficial (fls. 121/122):

Encontram-se incluídas nas Despesas com Publicidade apontadas pela Fiscalização, aquelas relativas à publicação de atos oficiais (publicação de editais, decretos, portarias, demonstrativos contábeis de aplicação no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



ensino, etc). A Prefeitura de Florínea não contratou nenhuma empresa para realizar publicidade institucional.

As despesas realizadas nos três últimos meses que antecederam as eleições referem-se à publicação dos demonstrativos da execução orçamentária, relatório de gestão fiscal (artigos 52 e 54 da Lei Fiscal), demonstrativo da aplicação do ensino, demonstrativo dos tributos arrecadados (artigo 162 da Constituição Federal e artigo 256 da Constituição do Estado de São Paulo), resumos de editais de licitação e resumos de contratos e termos aditivos (Lei de Licitações).

E.3. Vedação da Lei nº 4.320/64 (artigo 59, §1º) (fl. 123):

Referido apontamento se deve ao fato de ter ocorrido problema com o sistema fornecido pela ACETIL em outubro e novembro de 2012, cuja solução só se deu em dezembro daquele ano.

1.6 A Unidade de Cálculos da Assessoria Técnica (fls. 126/132) manifestou-se especificamente quanto aos itens: B.2.2 – Despesa de Pessoal e E.1.2 – Aumento da Taxa da Despesa de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato e B.3.1 – Ensino.

No que se refere à inclusão do valor de R\$ 1.095.395,42, relativo à terceirização de mão de obra¹ nas despesas de pessoal (que elevou o percentual de 42,30% para 50,01% da RCL), entendeu que não se enquadram referidos gastos como substituição de mão de obra, à luz do artigo 18 da Lei Fiscal, ressaltando que esse foi o entendimento desta Corte quando do julgamento do TC-001114/026/11, relativo às contas anuais de 2011 do Município de Florínea. Dessa forma, acatou o percentual inicialmente apurado pela Fiscalização de 42,30% da Receita Corrente Líquida, portanto, em conformidade com o limite estabelecido no artigo 20, III, “b”, da Lei Fiscal.

Em razão desse entendimento, destacou que a própria Fiscalização já havia consignado que o aumento da taxa de despesa de pessoal nos últimos 180 dias do mandato decorreu de leis e atos normativos, expedidos anteriormente a 05-07-2012, restando, dessa forma, atendido o artigo 21, parágrafo único, da Lei Fiscal.

Quanto ao Ensino, aceitou as justificativas defensórias no sentido de que a Prefeitura demonstrou que possuía lastro financeiro para

¹ Contratação de serviços médicos e de serviços de limpeza.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



liquidar os restos a pagar vinculados ao FUNDEB, não prejudicando a aplicação relativa ao Fundo citado. Por fim, reiterou os resultados apontados pela Fiscalização:

- artigo 212 da Constituição Federal: aplicou o equivalente a 31,23% das receitas resultantes de impostos;
- artigo 60, XII, do ADCT: investiu 84,76% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério;
- artigo 21, § 2º, da Lei federal nº 11.494/07: aplicou integralmente os recursos do FUNDEB (100%).

A **Unidade de Economia** (fls. 133/134) opinou pela emissão de parecer **favorável** às contas em exame, por entender que os resultados apresentados pela Municipalidade foram satisfatórios.

Acolheu as justificativas relativas à falha ocorrida no sistema de informática fornecido pela ACETIL, que acarretou a infringência ao artigo 59, § 1º, da Lei federal nº 4.320/64.

A **Unidade Jurídica** (fls. 135/141) e a **Chefia do órgão** (fl. 142) concluíram, de igual modo, pela emissão de **parecer favorável** às contas.

1.7 O Ministério Público de Contas (fls. 143/148) posicionou-se pela emissão de **parecer desfavorável**, tendo em vista:

- a falta de planejamento e inconstitucionalidade das leis orçamentárias;
- a abertura de créditos adicionais em afronta aos dispositivos legais e constitucionais;
- grande número de falhas que revelam a falência diagnosticada do controle interno da Prefeitura e do baixo nível de sua integração com o controle externo, em descumprimento ao artigo 74, II e VI, da Constituição Federal, concorrendo para o grave e consistente risco de dano ao erário;
- grande número de recomendações desta Corte de Contas não atendidas pela Municipalidade.

Por fim, quanto aos apontamentos constantes dos itens B.5.2 – Subsídios dos Agentes Políticos, B.5.3.2 – Despesas sob Regime de Adiantamento, B.5.3.3 – Despesas com pagamentos de Multas de Trânsito, C.1.1.1 – Ausência de processos licitatórios, C.2.3 – Contrato nº 28/11 (Tomada de Preços nº 05/11), sugeriu sejam os mesmos tratados em autos próprios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



1.8 Pareceres anteriores:

2009 – **Favorável** (TC-000244/026/09 – Relator E. Conselheiro FULVIO JULIÃO BIAZZI, DOE-SP de 20-05-2011).

2010 – **Favorável** (TC-002642/026/10 – Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES, DOE-SP de 19-10-2012).

2011 – **Favorável** (TC-001114/026/11 – Relator E. Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO, DOE-SP de 09-08-2013).

1.9 Dados Complementares:

a) Receita per capita do Município em relação à média dos Municípios Paulistas:

RECEITA ARRECADADA NO EXERCÍCIO DE 2011	NÚMERO DE HABITANTES	RECEITA PER CAPITA	MÉDIA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS	ACIMA DA MÉDIA
R\$ 14.784.140,35	2.814	R\$ 5.253,78	R\$ 2.311,56	127,28%

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2009	2010	2011	2012
(Déficit)/Superávit	3,95%	(0,14%)	(7,24%)	3,63%

Fonte: fls. 17, 153 e 155 .

c) Indicadores de Desenvolvimento

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Conforme pesquisa de fls. 156/157, o Ministério da Educação – MEC não divulgou os resultados do Município de Florínea para a 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano.

d) Investimento na Educação Per Capita (Recursos Próprios considerando o “Plus” Aplicado do FUNDEB, quando houver).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Exercício	Recursos Próprios - R\$	Perda com o FUNDEB (1)	Aplicação Excedente do FUNDEB (2)	Total – R\$	Nº de Matrículas (3)	Per Capita
2009	2.631.046,36	-1.346.606,60		1.284.439,76	156,00	8.233,59
2011	3.470.114,03	-1.669.446,98	19.172,03	1.819.839,08	178,00	10.223,82
2012	3.758.696,64	-1.680.245,59		2.078.451,05	222,00	9.362,39
(1) Total Receitas do FUNDEB (-) Receitas Retidas do FUNDEB						
(2) Valor Aplicado no FUNDEB (-) Total Receitas do FUNDEB						
(3) Fonte: endereço eletrônico www.tce.sp.gov.br - siapenet						

e) Evolução do Investimento Per Capita



Do gráfico acima, verifica-se que o Município apresentou no exercício de 2012 uma diminuição de 8,43%, no investimento *per capita* no ensino em relação ao exercício anterior.

É o relatório.

2. VOTO

2.1 A instrução dos autos demonstra que o **Município de Florínea** observou as normas constitucionais e legais, no que se refere à aplicação no ensino, saúde, remuneração dos profissionais do magistério, despesas com pessoal, precatórios, transferências de duodécimos ao Legislativo, FUNDEB, CIDE, Royalties, remuneração dos agentes políticos, ordem cronológica de pagamentos e encargos sociais².

² Não houve arrecadação de multas de trânsito (fl. 28).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Assinalo, no que se refere às despesas com pessoal, que acompanho o entendimento externado pela Unidade de Cálculos da Assessoria Técnica no sentido de que os gastos com prestação de serviços de plantões médicos (R\$ 754.857,46) e de limpeza pública (R\$ 340.537,96) não se incluem nas despesas com pessoal, aliando-me, a esse respeito, ao decidido nos autos do TC-001114/026/11³.

Em relação às Restrições do Último Ano de Mandato, não foi constatada vulneração ao artigo 42 (Restos a Pagar - Dois Últimos Quadrimestres - Cobertura Financeira, fl. 58) da Lei de Responsabilidade Fiscal. Também foi cumprido o disposto no artigo 21, parágrafo único, do referido diploma legal, uma vez que o aumento da taxa de despesa de pessoal constatado nos últimos 180 dias de mandato não foi ocasionado por atos de gestão expedidos a partir da data limite, mas sim de admissões decorrentes de concurso homologado anteriormente a 05-07-2012 (artigo 73, V, “c”, da Lei federal nº 9504/97).

Quanto à restrição prevista no artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64⁴, entendo-a abrangida pelo referido artigo 42 da LRF, que, com idêntica preocupação, mas de forma mais ampla, *impede a todos os titulares de Poder e órgão a falta de cobertura financeira para despesas*

³ “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 definidos 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-002615/026/07, sob a relatoria do e. Conselheiro Fulvio Julião Biazzi, conforme trecho extraído pelo órgão técnico.”

⁴ “Artigo 59 (...)

§ 1º - Ressalvado o disposto no Art. 67 da Constituição Federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



incorridas nos dois últimos quadrimestres do mandato e não somente no último mês do mandato do Prefeito⁵.

Com relação ao empenho de gastos com publicidade a partir de 7 de julho, o que implicaria em inobservância ao art. 73, VI, “b”, da Lei nº. 9.504, de 1997, considero sanada a impropriedade apontada, diante da assertiva da Municipalidade de que não contratou nenhuma empresa para realizar publicidade institucional, decorrendo tais despesas de publicações de editais, extratos, relatórios, demonstrativos, peças orçamentárias e decretos.

2.2 No que respeita às alterações orçamentárias, a Fiscalização apontou movimentações no orçamento (decorrentes de abertura de créditos adicionais e da realização de transferências/remanejamentos/transposições) na importância de R\$ 7.644.949,25, equivalente a 46,84% da despesa final fixada⁶.

Desse total, os créditos de R\$ 2.122.594,86 (13,00% da despesa final fixada) foram abertos tendo por justificativa a anulação de dotação, efetivada com base na Lei de Orçamento e cujo percentual de autorização era de até 20% da despesa total fixada inicialmente de R\$ 10.800.000,00, ou seja, R\$ 2.160.000,00.

Os restantes, no montante de R\$ 5.522.354,39 (33,83% da despesa fixada final), foram abertos tendo por suporte o excesso de arrecadação. Contudo, como anotou a Equipe Técnica, o excesso de arrecadação do Município foi de R\$ 3.984.140,35, o que significa que houve abertura de créditos adicionais sem a correspondente

⁵ A Lei 4320 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Flávio C. de Toledo Júnior. Sérgio Ciqueira Rossi – 1ª ed. – São Paulo : Ed. NDJ, 2005, pág. 166.

⁶ Informações às fls. 17/18:

Total da Despesa Final Fixada (fl. 17)	R\$ 16.322.354,39	
	R\$	%
A) Anulação de dotação efetivada com base na Lei de Orçamento	2.122.594,86	13,00%
B) Abertura de Créditos Adicionais (por excesso de arrecadação)	5.522.354,39	33,83%
TOTAL (A+B)	7.644.949,25	46,83%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



disponibilidade de recursos, no valor de R\$ 1.538.214,04, em descumprimento ao artigo 43, § 1º, da Lei federal nº 4.320/64⁷.

A autorização genérica para a realização de transposições, remanejamentos e transferências e a autorização para a abertura créditos suplementares em índices superiores à expectativa inflacionária do período não encontram respaldo nas normas constitucionais e legais vigentes, nem tampouco no entendimento desta Corte, espelhado no Comunicado SDG nº 29/2010⁸.

Entretanto, tenho decidido, a exemplo dos TC's-001039/026/1118, 001337/026/11, 001267/026/1119 e 001354/026/1120, que, quando referidas alterações orçamentárias não causaram desajuste fiscal, tendo sido, para mais, aplicados corretamente os mínimos constitucionais e legais e apresentados resultados equilibrados, cabe, por ora, advertência ao Município para que, doravante, observe estritamente o disposto em sua Lei Orçamentária Anual e elabore rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária nos termos do artigo 1º, § 1º, da LRF⁹, com observância do disposto no artigo 167, VI, da Constituição Federal.

⁷ “Artigo 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.”

⁸ COMUNICADO SDG nº 29/2010:

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

(...).

3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.

4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (artigo 167, VI, da CF).

(...).

⁹ “Artigo 1º: Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2.3 Diante do exposto, acompanho a manifestação da Assessoria Técnica e voto pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas da **Prefeitura Municipal de Florínea**, exercício 2012, com ressalva das falhas subsistentes nos itens: “Planejamento das Políticas Públicas”; “Controle Interno”; “Resultados Financeiro, Econômico e Patrimonial”; “Dívida Ativa”; “Despesa de Pessoal”; “Ensino”; “Saúde”; “Encargos”; “Demais Despesas Elegíveis para Análise”; “Tesouraria/Bens Patrimoniais/Almoxarifado;” “Licitações”; “Execução Contratual”; “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”; “Pessoal”; “Denúncias/Representações/Expedientes”; “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”; “Despesas Com Publicidade e Propaganda Oficial”; “Vedação da Lei nº 4.320/64 (artigo 59, §1º)”.

2.4 Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes advertências:

a) realize a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos apenas mediante lei específica para cada alteração, nos termos do artigo 167, VI¹⁰, da Constituição Federal¹¹;

b) aprimore os mecanismos de planejamento, a fim de que seja possível verificar a eficácia e a efetividade dos programas e ações previstos no PPA e LDO;

§ 1º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

¹⁰ Art. 167 - São vedados:
(...);

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

¹¹ Esta Corte de Contas tem orientado seus jurisdicionados acerca da matéria no artigo “Permuta entre dotações de mesma categoria não é transposição, remanejamento e nem transferência de recursos orçamentários”, disponível em <http://www4.tce.sp.gov.br/permuta-entre-dotacoes-de-mesma-categoria-nao-e-transposicao-remanejamento-e-nem-transferencia-de-re>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



c) cumpra com rigor as normas orçamentárias, em especial, no que diz respeito à abertura de créditos orçamentários, adotando como parâmetro a inflação prevista para o período, nos termos do Comunicado SDG nº 29/2010¹²;

d) providencie a implantação dos Planos Municipais de Saneamento Básico bem como de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, nos termos da Lei nº 11.445/07 e da Lei nº 12.305/10, respectivamente;

e) observe, no que se refere ao Controle Interno, o disposto nos artigos 31, 74 e 164, § 3º, da Constituição Federal, atentando para as orientações traçadas por este E. Tribunal no *Manual Básico – Controle Interno do Município – Setembro de 2013*¹³;

f) adote providências em relação às irregularidades relativas aos adiantamentos, observando com rigor o disposto nos artigos 68 e 69 da Lei federal nº 4.320/64 e as diretrizes traçadas por esta Corte (Comunicado SDG nº 19, DOE-SP de 08-06-10¹⁴);

¹² COMUNICADO SDG nº 29/2010

“(…)

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.

(…)

3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.

4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (artigo 167, VI da CF).”

¹³ Disponível em <http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/manual-basico-controle-interno-do-municipio.pdf>.

¹⁴ Comunicado SDG Nº 19/2010: “O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta que, no uso do regime de adiantamento de que tratam os artigos 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964, devem os jurisdicionados atentar para os procedimentos determinados na lei local específica e, também, para os que seguem:

1. autorização bem motivada do ordenador da despesa; no caso de viagens, há de se mostrar, de forma clara e não-genérica, o objetivo da missão oficial e o nome de todos os que dela participarão.

2. o responsável pelo adiantamento deve ser um servidor e, não, um agente político; tudo conforme Deliberação desta Corte (TC-A 042975/026/08).

3. a despesa será comprovada mediante originais das notas e cupons fiscais; os recibos de serviço de pessoa física devem bem identificar o prestador: nome, endereço, RG, CPF, nº. de inscrição no INSS, nº. de inscrição no ISS.

4. a comprovação de dispêndios com viagem também requer relatório objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados.

5. em obediência aos constitucionais princípios da economicidade e legitimidade, os gastos devem primar pela modicidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



g) promova ajustes para garantir a fidedignidade das informações inseridas no banco de dados do Sistema AUDESP, em cumprimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil, nos termos do Comunicado SDG nº 34/09¹⁵, atentando para os prazos de encaminhamento dos documentos exigidos por esse Sistema deste Tribunal;

h) observe rigorosamente o disposto na Lei nº 8.666/93;

i) providencie o fortalecimento dos procedimentos adotados pela Tesouraria a fim de que sejam cumpridos os preceitos contidos no artigo 1º, § 1º, da LRF;

j) promova a abertura de processos administrativos com vista ao ressarcimento das despesas com multas de trânsito decorrentes de infrações de servidores, indevidamente suportadas pelos cofres públicos;

k) observe estritamente o disposto no artigo 73, VI, “b”, e VII, da Lei federal nº 9.504/97, alocando, com vista ao controle trienal de que trata esse dispositivo, em dotações orçamentárias distintas, os gastos de propaganda e os gastos com publicidade institucional, nos termos do Comunicado SDG nº 24/11¹⁶ (publicado no DOE de 04-08-2011);

6. não devem ser aceitos documentos alterados, rasurados, emendados ou com outros artifícios quem venham a prejudicar sua clareza.

7. o sistema de Controle Interno deve emitir parecer sobre a regularidade da prestação de contas.”

¹⁵ Comunicado SDG Nº 34/2009: “O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO **alerta** que constitui falha grave a ausência de fidelidade das informações enviadas ao Tribunal de Contas em relação àquelas registradas na Origem, vez que ofende aos princípios da transparência (artigo 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos.

As informações enviadas ao Sistema AUDESP devem corresponder aos fatos registrados na Origem; alterações posteriores devem seguir normas, procedimentos e princípios aceitos pela ciência contábil.

(...)”

¹⁶ COMUNICADO SDG Nº 24/2011, de 3 de agosto de 2011.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na sua missão de orientar seus jurisdicionados, alerta sobre a necessidade de observância aos seguintes dispositivos constitucionais e legais:

(...)

5- No escopo do controle trienal exigido pelo artigo 73, VI, “b” e VII da Lei Eleitoral, salutar a alocação, na lei orçamentária, de específicas atividades programáticas: uma para gastos de propaganda; outra para despesas de publicidade institucional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



l) aperfeiçoe os controles do Almoxarifado e da Frota de Veículos, principalmente, no que se refere às despesas com combustíveis;
m) cumpra rigorosamente o artigo 37, incisos II e IX, da Constituição Federal.

Determino, ainda:

a) que o processo acessório TC-001703/126/12 e os Expedientes TC-000698/004/12 e TC-022733/026/12 permaneçam apensados a estes autos;

b) a formação de autos apartados para tratar do item “Subsídios dos Agentes Políticos”;

c) a formação de autos próprios para tratar das aquisições sem procedimento licitatório (item C.1.1.1);

d) a abertura de autos específicos para tratar do Pregão nº 15/12 e da Tomada de Preços nº 04/12.

Deixo de propor a abertura de autos próprios para tratar da compensação realizada no recolhimento ao INSS em face do contrato firmado com a empresa Roberto Alves da Silva Consultoria – ME, uma vez que a matéria está sendo analisada no TC-000805/004/13 (que acompanha o TC- 001145/004/13¹⁷).

A Fiscalização verificará, na próxima inspeção, a implantação das providências regularizadoras, inclusive no que se refere à instauração de sindicância, visando à localização de uma cadeira odontológica (fl. 111).

2.5 Anoto, por fim, que as admissões são objeto de processo específico, nos termos das Instruções desta Corte (TC-001153/989/13 e TC-001154/989/13). O mesmo ocorre com as transferências ao Terceiro Setor (TC-000803/004/13 e TC-000804/004/13).

2.6 Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 18 de fevereiro de 2014.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO

¹⁷

E. Auditor Alexandre Manir Figueiredo Sarquis.