



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



29-07-14

SEB

082 TC-001806/026/12

Prefeitura Municipal: Águas de Santa Bárbara.

Exercício: 2012.

Prefeito: Carlos Alberto de Carvalho.

Advogado: José Antonio Gomes Ignácio Júnior.

Acompanham: TC-001806/126/12 e Expediente(s): TC-000289/002/13,
TC-000290/002/13, TC-001039/002/13, TC-001040/002/13,
TC-001041/002/13, TC-001042/002/13, TC-001043/002/13,
TC-001044/002/13 e TC-001045/002/13.

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, art. 212	27,97%	(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	100%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, “b”	51,25%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	26,72%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, §2º, I	6,07%	7%
Plano Municipal de Saneamento Básico – Lei federal nº 11.445/07, arts. 11, 17 e 19	--	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\$178.889,22	0,77% - Superávit	
Resultado Financeiro – R\$2.169.609,15	Superávit	
Remuneração de Agentes Políticos	Regular	
Precatórios	Não há	
Ordem Cronológica de Pagamentos	Irregular	
Encargos Sociais (INSS e PASEP)	Regulares	
CIDE	Regular	
Royalties	Regular	
Multas de Trânsito	Não há	
Investimentos + Inversões Financeiras: RCL	10,92%	
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	Relevado	
*Despesas com Propaganda – Lei federal nº 9.504/97, art. 73, VII	Relevado	

ATJ: Favorável

MPC: Favorável

SDG: -



1. RELATÓRIO:

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA HIDROMINERAL DE ÁGUAS DE SANTA BÁRBARA**, exercício de 2012.

1.2 O relatório da inspeção *in loco* realizada pela Unidade Regional de Bauru - UR-2 (*fls. 11/67*) apontou:

A.1 Planejamento das Políticas Públicas (*fl. 12*):

✓ A LDO não estabelece adequadamente os indicadores e metas físicas;

✓ A Prefeitura não editou os Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

A.3. Do Controle Interno (*fl. 13*):

✓ O Município não regulamentou seu sistema de controle interno; o responsável pelo controle interno não ocupa cargo efetivo na administração municipal.

B.1.3. Dívida de Curto Prazo (*fl. 15*):

✓ Em relação ao exercício anterior, sofreu um incremento de 186,14%.

B.1.5. Fiscalização das Receitas (*fl. 16*):

✓ Pouca eficácia na cobrança do ISSQN sobre a atividade dos cartórios, desatendendo o artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, bem como as recomendações de 2009.

B.1.5.1. Renúncia de Receitas (*fl. 17*):

✓ Renúncia de Receitas sem adoção das providências descritas no artigo 14 da LRF, em desatendimento às recomendações de 2009.

B.1.6. Dívida Ativa (*fls. 17/19*):

✓ Dados não são fidedignos, haja vista a fragilidade de determinados registros do setor de tributação que não coincidem com as informações constantes nas peças contábeis; diminuição dos recebimentos da dívida ativa, em desatendimento às recomendações de 2009.



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



B.2.2. Despesa de Pessoal (fl. 21):

✓ Após os ajustes da Fiscalização, verificou-se a realização de gastos com pessoal no percentual de 59,92%, superando o limite previsto no artigo 20, III, "b", da LRF, sendo alertado por 02 (duas) vezes.

B.3.1. Ensino (fls. 22/24):

✓ Ajustes na aplicação dos recursos próprios e do FUNDEB, sem prejudicar o atendimento aos mínimos legais; falta de controle na gestão dos recursos do FUNDEB (reincidência).

B.3.2. Saúde (fls. 24/26):

✓ Ajustes na aplicação dos recursos próprios, sem prejudicar o atendimento ao mínimo constitucional; a Prefeitura não possuía disponibilidade de caixa na conta vinculada da Saúde (recursos próprios) para fazer face aos restos a pagar; falta de fiscalização e acompanhamento das ações e serviços da saúde no Município pelo Conselho Municipal de Saúde, em descumprimento ao artigo 1º, III, da Lei municipal nº 979/93.

B.6.2. Almoxarifado (fl. 29):

✓ O controle de consumo com combustível é deficiente, não havendo marcação da quilometragem percorrida, em desatendimento às recomendações de 2009.

B.8. Ordem Cronológica de Pagamentos (fl. 30):

✓ **Descumprimento.**

C.2.3. Execução Contratual (fls. 31/41):

✓ Pregão Presencial nº 17/2009 (com a empresa F.S.V. Clínica Médica de Avaré Ltda. no valor de R\$135.381,40 – TC-001656/002/13): Pagamentos efetuados indevidamente à contratada;

✓ Concorrência Pública nº 01/2010 (com a Construtora Mahid Ltda. no valor de R\$1.393.596,71 - TC-001084/002/12): Abandono das obras do Centro de Convenção, sem medidas para sua conservação (artigo 45 da LRF), bem como falta de projeto estrutural e má execução de suas fundações, comprometendo a estrutura e a segurança do futuro prédio, fato este que denota a falta de fiscalização pelos engenheiros da Prefeitura.

D.1. Análise do Cumprimento das Exigências Legais (fls. 42/43):



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



✓ *Não encaminhamento da ata de audiência de avaliação das metas fiscais referente ao 2º quadrimestre de 2012 (artigo 9º, §4º, da LRF).*

D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP (fl. 43):

✓ Várias divergências, em desatendimento aos princípios da transparência (artigo 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei federal nº 4.320/64), conforme verificado nos itens B.1.6, B.2.2, B.3.1, B.3.2 e E.1.2 deste relatório (reincidência).

D.3. Pessoal (fls. 44/48):

✓ Nomeação de servidores para ocupar cargos em comissão sem características de direção, chefia ou assessoramento (artigo 37, V, da CF);

✓ Terceirização de mão de obra mediante contrato de prestação de serviços médicos (reincidência) e de assessoria contábil (em desatendimento às recomendações de 2009), com substituição de pessoal, em flagrante burla ao cômputo das despesas com pessoal previsto no artigo 18 da LRF.

D.4. Denúncias/Representações/Expedientes (fls. 48/53):

✓ Em relação ao TC-000289/002/13, constatada as seguintes irregularidades: falta de providências pelo setor de tesouraria, que tinha por obrigação cobrar o ingresso das receitas do Balneário Municipal; os gastos com a manutenção do Balneário foram realizados diretamente, sem submeter-se à autorização do responsável, tratando-se de despesas pagas e não empenhadas, em desobediência à Lei federal nº 4.320/64; apresentação de documentação comprobatória de despesas, sem validade fiscal ou emitidas em nome de servidores ou sem indicação do consumidor/destinatário, estando, portanto, inadequadas para pagamento pelo Poder Público; utilização indevida de valores oriundos do Balneário pela Secretaria Municipal de Saúde.

D.5. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 54/55):

✓ Descumprimento dos prazos estabelecidos no artigo 2º das Instruções nº 02/2008, em desatendimento às recomendações de 2009; atendimento parcial às recomendações deste Tribunal (reincidência).

E.1.2. Aumento da Taxa da Despesa de Pessoal nos Últimos 180 (cento e oitenta) Dias do Mandato (fls. 56/57):



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



✓ A partir de 05 de julho de 2012 o Poder Executivo expediu atos que aumentaram a taxa da despesa de pessoal, restando afrontado o artigo 21, parágrafo único, da LRF, sendo alertado por 06 (seis) vezes.

E.2.2. Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial (fl. 58):

✓ Descumprimento do artigo 73, incisos VI, “b”, e VII, da Lei federal nº 9.504/97.

E.2.3. Distribuição Gratuita de Bens, Valores e Benefícios (fl. 59):

✓ Concessão de benefícios fiscais, em descumprimento ao artigo 73, §10, da Lei federal nº 9.504/97.

E.3. Vedação da Lei nº 4.320/64 (fl. 59):

✓ Em dezembro de 2012 o Município empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista no orçamento, contrariando o artigo 59, §1º, da Lei federal nº 4.320/64.

1.3 Acompanham os autos os seguintes expedientes:

a) TC-000289/002/13 – Trata-se de expediente encaminhado pela Prefeitura com cópia da Sindicância nº 01/2012 instaurada para apurar eventuais irregularidades relacionadas à falta de repasse aos cofres municipais dos recursos arrecadados junto ao Balneário Municipal “Mizael Marques Sobrinho” no período de março/2012 até a data de abertura da sindicância (1º-10-2012).

A Fiscalização (item D.4 – Denúncias/Representações/Expedientes), constatou, com base no relatório final da Comissão (fls. 1346/1374), as seguintes falhas; **a)** falta de providências pelo Setor de Tesouraria, que tinha por obrigação cobrar o ingresso das receitas do Balneário Municipal, sendo inadmissível a ausência de numerário pelo período de 07 (sete) meses, ou seja, de março/2012 até a data de abertura da sindicância; **b)** os gastos com a manutenção do Balneário foram realizados diretamente, sem submeter-se à autorização do responsável, tratando-se de despesas pagas e não empenhadas, em desobediência à Lei federal nº 4.320/64; **c)** apresentação de documentação comprobatória de despesas sem validade fiscal, emitidas em nome de servidores ou sem indicação do consumidor/destinatário, estando, portanto, inadequadas para pagamento pelo Poder Público; **d)** utilização indevida de valores oriundos do Balneário pela Secretaria Municipal de Saúde. A Fiscalização



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



verificou, ainda, que em decorrência da referida sindicância, foram abertos os Processos Administrativos nºs 01/2012 ao 07/2012 para apuração das irregularidades.

b) TC-000290/002/13 – Trata-se de expediente encaminhado pela Prefeitura com cópia da Sindicância nº 02/2012 instaurada para apurar eventuais irregularidades na execução dos serviços de exames laboratoriais realizados pela empresa IBS – Instituto de Biometria Santista. A Comissão Sindicante apurou as seguintes ilegalidades; **a)** profissional que realizava a coleta sanguínea não possuía habilidade para tal, perfurando várias vezes o braço dos pacientes; **b)** o médico que requisitava o exame, ao examiná-lo questionava-o pedindo para refazer a coleta; **c)** os pacientes reclamavam da demora do laboratório para liberação dos resultados dos exames; **d)** interrupção da coleta por falta de material desde 10-10-2012.

A Fiscalização (item D.4 – Denúncias/Representações/Expedientes) requisitou à Prefeitura os autos da referida contratação, Pregão nº 05/2012, e constatou que os serviços foram interrompidos em outubro/2012, ou seja, dois meses antes do término da vigência contratual, cessando também os respectivos pagamentos pela Prefeitura.

c) TCs-01039/002/13 e 001040/002/13 (Juntados após a fiscalização) - Trata-se de expedientes encaminhados pela Prefeitura com cópia dos Processos Administrativos nºs 01/2012 e 02/2012, instaurados para apurar eventuais faltas funcionais cometidas pelos funcionários Edson Olívio Santos da Silva e Silvana Pires da Silva, respectivamente. Após relatório da Comissão Processante, o Sr. Prefeito decidiu, em relação ao funcionário Edson Olívio Santos da Silva, pela aplicação de advertência por escrito, diante do descumprimento do disposto no artigo 138, I, da Lei municipal nº 1.141/98, além da penalidade prevista no §2º do artigo 152 da referida lei (suspensão do vencimento por quinze dias, com permanência em atividade). Quanto à servidora Silvana Pires da Silva, tendo em vista que a mesma não teve envolvimento algum com o fato, a Comissão decidiu pelo arquivamento dos autos.

d) TCs-01041/002/13, 001042/002/13, 001043/002/13 e 001045/002/13 - Trata-se de expedientes encaminhados pela Prefeitura com cópia dos Processos Administrativos nºs 03/2012, 04/2012, 05/2012 e 07/2012, instaurados para apurar eventuais faltas funcionais cometidas pelos funcionários Silvana Gonçalves da Silva, Maria Angelica da Silva,



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



Aroldo José Caetano e Gisele Aparecida Almeida Leite, respectivamente. Após relatório da Comissão Processante, o Sr. Prefeito decidiu:

- pela aplicação de advertência por escrito, diante do descumprimento do disposto no artigo 138, I, da Lei municipal nº 1.141/98, além da penalidade prevista no §2º do artigo 152 da referida lei (suspensão do vencimento por quinze dias, com permanência em atividade) à servidora Silvana Gonçalves da Silva;

- em relação à servidora Maria Angelica da Silva, pelo arquivamento dos autos, tendo em vista que a mesma não teve envolvimento algum com o fato;

- pela aplicação de advertência por escrito, diante do descumprimento do disposto no artigo 138, III, da Lei municipal nº 1.141/98 ao servidor Aroldo José Caetano;

- pela aplicação de advertência por escrito, diante do descumprimento do disposto nos artigos 138, I e III, e 139, XV, da Lei municipal nº 1.141/98 à servidora Gisele Aparecida Almeida Leite, e registro em seu prontuário, uma vez que a mesma foi exonerada a pedido.

A Fiscalização (item D.4 – Denúncias/Representações/Expedientes), apontou que estes expedientes foram instaurados em decorrência da Sindicância nº 01/2012, analisada no TC-000289/002/13.

e) TC-01044/002/13 (Juntado após a fiscalização) - Trata-se de expediente encaminhado pela Prefeitura com cópia do Processo Administrativo nº 06/2012, instaurado para apurar eventuais faltas funcionais cometidas pelo funcionário Edinei Martins. Após relatório da Comissão Processante, o Sr. Prefeito decidiu pela aplicação de advertência por escrito, diante do descumprimento do disposto no artigo 138, I, da Lei municipal nº 1.141/98, bem como a aplicação de multa na base de 50% por dia do vencimento ou remuneração, conforme reza o §2º do artigo 152 da referida lei.

1.4 O Ministério Público de Contas (fl. 68), 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 (fl. 69, DOE de 11-01-2014), solicitou o Senhor Prefeito (fl. 70) prorrogação de prazo, o qual foi concedida (fl. 72, DOE de 24-01-2014), sendo apresentadas justificativas (fls. 73/101). Nelas, contesta algumas considerações lançadas pela Equipe de



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



Fiscalização e informa que medidas corretivas já foram adotadas para outras, procurando justificar ou demonstrar a legalidade dos demais procedimentos.

Especificamente quanto aos itens: B.2.2. Despesa de Pessoal; C.2.3. Execução Contratual; D.3. Pessoal; D.4. Denúncias/Representações/Expedientes; E.1.2. Aumento da Taxa da Despesa de Pessoal nos Últimos 180 (cento e oitenta) Dias do Mandato; E.2.2. Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial; E.2.3. Distribuição Gratuita de Bens, Valores e Benefícios e E.3. Vedação da Lei nº 4.320/64, sustentou, em síntese:

B.2.2. Despesa de Pessoal (fls. 88/91):

✓ As despesas inseridas no cômputo se referem a pagamento de pessoa jurídica prestadora de serviços contratada para atendimento conforme contrato, não se amoldando nas hipóteses do artigo 18, §1º, da LRF. Somente os contratos de terceirização de mão de obra que venham a substituir servidores e empregados serão contabilizados de forma diferenciada na rubrica contábil própria de "Outras Despesas de Pessoal". Nos dois casos mencionados pela Fiscalização não ocorreu substituição de mão de obra de servidores empregados. Em relação à contratação da empresa de contabilidade, não houve substituição, pois a Prefeitura possui servidor concursado ocupando o cargo de contador, em plena atividade. O mesmo ocorreu com a contratação da empresa prestadora de serviços médicos que foi contratada para atendimento no desenvolvimento de especialidades médicas e plantões, referentes ao Programa Federal do Sistema Único de Saúde¹, tampouco caracterizando relação direta de emprego, motivo pelo qual o ajuste deve ser desconsiderado. Desta forma, o gasto não ultrapassou o limite legal.

C.2.3. Execução Contratual (fls. 94/95):

✓ Pregão Presencial nº 17/2009 (com a empresa F.S.V. Clínica Médica de Avaré Ltda. no valor de R\$135.381,40 – TC-001656/002/13): Não procede o apontamento da Fiscalização.

✓ Concorrência Pública nº 01/2010 (com a Construtora Mahid Ltda. no valor de R\$1.393.596,71 - TC-001084/002/12): Foram enviadas

¹ Caso típico pela necessidade de atendimento do programa Federal do Sistema Único de Saúde que exige atendimento especializado; outrossim, esclarece também que não substituíram servidores e empregados em efetivo desenvolvimento de suas funções, pois a Municipalidade contava com médicos concursados.



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



notificações para que a empresa terminasse a obra. Além disso, a mesma era fiscalizada pelo setor competente e o Município não efetuou nenhum pagamento daquilo que se encontrava pendente. Cabe à atual administração dar seguimento às obras.

D.3. Pessoal (fls. 96/97):

✓ O apontamento da Fiscalização é equivocado, tendo em vista que todos os cargos possuem características de assessoramento, amoldando-se à previsão do artigo 37, V, da CF. Tratam-se de funções inerentes ao planejamento estratégico das ações de governo nas respectivas áreas, com vínculo de confiança do Chefe do Executivo.

D.4. Denúncias/Representações/Expedientes (fl. 97):

✓ A respeito das denúncias, a Prefeitura tomou as medidas cabíveis, com a abertura das sindicâncias, acolhendo recomendação das comissões, e inaugurando vários processos administrativos. Também foi determinado ao setor de informática que providenciasse a interligação da tesouraria com o caixa do Balneário.

E.1.2. Aumento da Taxa da Despesa de Pessoal nos Últimos 180 (cento e oitenta) Dias do Mandato (fl. 98):

✓ Os acréscimos ocorreram em decorrência da necessidade de convocação de servidores aprovados em concurso público. Foram admitidos somente dois servidores em comissão, dez efetivos e um temporário.

E.2.2. Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial (fl. 98):

✓ As despesas ora questionadas guardam relação com campanhas de saúde pública, não previsíveis, e divulgação de eventos culturais do Município.

E.2.3. Distribuição Gratuita de Bens, Valores e Benefícios (fl. 99):

✓ A Fiscalização se equivocou ao equiparar a concessão de benefício fiscal com distribuição de bens sociais.

E.3. Vedação da Lei nº 4.320/64 (fl. 100):

✓ Tal irregularidade já foi sanada.

1.6 Instada (fl. 69), a **Assessoria Técnica** manifestou-se nos seguintes termos:

O **Setor de Cálculos** (fls. 103/108), em relação à “Despesa de Pessoal”, observou que a Fiscalização incluiu o total de R\$1.864.632,72



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



(R\$1.793.357,72 – Terceirização de Mão de Obra de médico + R\$71.275,00 – Assessoria na área de Contabilidade) no cálculo, tendo em vista que tais despesas caracterizam-se como substituição de mão de obra, em afronta ao disposto no artigo 18, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000.

Analisando as justificativas da defesa, entendeu que o montante de R\$1.793.357,72, decorrente da contratação firmada pela empresa F.S.V. Clínica Médica de Avaré Ltda. pode ser desconsiderado do total gasto com pessoal, segundo Jurisprudência desta E. Corte (TC-00517/026/09²), bem como ensinamentos sobre o tema dos autores Flávio C. de Toledo Jr. e Sérgio Ciquera Rossi no livro “Lei de Responsabilidade Fiscal: Comentada Artigo por Artigo – 3ª edição³”. Refez os cálculos, concluindo que o Município despendeu no exercício em exame 51,25%⁴ da RCL com despesas com pessoal, não ultrapassando o limite prudencial (51,30%) tratado no parágrafo único do artigo 22, tampouco o limite máximo de 54% fixado no artigo 20, III, “b”, ambos da LRF.

Quanto ao Aumento da Taxa de Despesa de Pessoal nos Últimos 180 (cento e oitenta) Dias do Mandato, analisou o aumento com base nos valores inicialmente informados pela Fiscalização, sem os ajustes

² TC-000517/026/09 – Contas do exercício de 2009 da Prefeitura Municipal de Rincão – Sessão da Segunda Câmara de 26-04-2011, DOE de 09-06-2011, Relator E. Substituto de Conselheiro PEDRO ARNALDO FORNACIALI.

³ “(...) *De nosso lado, as contratações que visam, claramente, produto determinado, certo, acabado, sem que para isso haja qualquer relação funcional, de subordinação, com a Administração, também aqui, não há que se falar em despesa de pessoal a modo do parágrafo em comento. Estamos nos referindo à terceirização de todo o serviço; não apenas da mão de obra, situação na qual o Poder Público delega ao particular encargo inequivocamente definido, sendo a mão de obra questão afeta, única e tão somente, à esfera jurídica do particular; não interferindo, diretamente, no mundo administrativo.*

Portanto, o contrato de prestação de serviços, com inclusão do componente mão de obra, claramente se distingue da contratação pura e simples de mão de obra para suprir cargos do quadro de pessoal; somente esta última avença cabe na regra do §1º, do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.”

⁴ Despesa com Pessoal:

	VALOR	PERCENTUAL
Receita Corrente Líquida	R\$20.682.068,15	100%
Despesa com Pessoal do Executivo (valor apontado pela Fiscalização – fl. 21)	R\$12.392.051,35	59,92%
(-) Despesas realizadas com a contratação de empresa para prestação de serviços médicos e plantões médicos	(R\$1.793.357,72)	
(=) Total da despesa com pessoal apurada após análise da “Defesa Prévia”	R\$10.598.693,63	51,25%



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



concernentes às contratações das empresas terceirizadas no montante de R\$1.864.632,72, a qual apurou que, neste caso, o aumento superaria em **4,5532%** o percentual do mês de junho/2012 (fl. 57), restando afrontado o artigo 21, parágrafo único da LRF.

Analisando os documentos de fls. 315/324 do Anexo II, bem como as justificativas da defesa, destacou que: **a)** a maior parte das admissões ocorreu em novembro de 2012 (02 em julho, 02 em outubro e 06 em novembro); **b)** tais admissões certamente produziram reflexos na folha de pagamento a partir de dezembro/2012; **c)** a taxa da despesa com pessoal em dezembro/2012 (50,9012%) foi menor do que aquela apurada em novembro/2012 (51,9680%), não produzindo reflexos no aumento da taxa da despesa; **d)** no mês de dezembro existe pagamento de 13º salário aos funcionários. Neste contexto, entendeu que a indicação de afronta à LRF pode ser afastada, uma vez que não foi possível identificar nenhum ato expedido nos últimos 180 dias do mandato que dele pudesse resultar no aumento da taxa da despesa com pessoal.

A **Unidade de Economia** (fls. 109/111), tendo em vista os resultados positivos obtidos pela Prefeitura, em consonância com o previsto no artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, manifestou-se pela emissão de **parecer favorável** às contas.

A **Chefia** (fls. 112/117) sugeriu a abertura de autos específicos para tratar dos itens “Execução Contratual” (com as empresas F.S.V Clínica Médica de Avaré Ltda. e Construtora Mahid Ltda.) e “Denúncias/Representações/Expedientes (fls. 48/53). Considerou acertada a sistemática adotada por sua Assessoria Especializada, que efetuou a retificação dos cálculos dos gastos com pessoal e reflexos, tendo em vista a defesa apresentada, demonstrando que o total da despesa correspondeu a 51,25% da RCL, percentual abaixo do teto previsto no artigo 20, III, “b”, da Lei Complementar nº 101/2000. Por entender cumpridos os principais quesitos constitucionais, manifestou-se pela emissão de **parecer favorável** às contas, com recomendações à Prefeitura para que cumpra rigorosamente as vedações da Lei federal nº 9.504/97 em relação às despesas com publicidade e propaganda e distribuição de bens e valores.



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



1.7 O **Ministério Público de Contas** (fls. 118/121) sugeriu a abertura de autos próprios/apartados para tratar dos itens “C.2.3 - Execução Contratual” (com as empresas F.S.V. Clínica Médica de Avaré Ltda. e Constutora Mahid Ltda.), “D.3.2” - Terceirização de mão de obra mediante contratação de médicos e “D.4 - Denúncias/Representações/Expedientes”. Opinou pela emissão de **parecer favorável** às contas, com recomendações à Prefeitura para que adote providências quanto à adequação de seu quadro de pessoal, com a garantia da predominância dos cargos efetivos, mediante realização de concurso público para as funções de natureza técnica e perene, mantendo-se, assim, apenas cargos em comissão que estejam atrelados às funções de direção, chefia ou assessoramento, observadas a compatibilidade destas com as diretrizes insculpidas no artigo 37, II e V, da CF.

1.8 Pareceres anteriores:

2009 – **Favorável** (TC-000347/026/09 – Relator o E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES, DOE de 17-08-2011).

2010 – **Favorável** (TC-002745/026/10 – Relator o E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI, DOE de 30-05-2012).

2011 – **Favorável** (TC-001217/026/11 – Relator a E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES, DOE de 07-06-2013).

1.9 Dados Complementares:

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

RECEITA ARRECADADA NO EXERCÍCIO DE 2012	NÚMERO DE HABITANTE S	RECEITA PER CAPITA	MÉDIA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS	ACIMA DA MÉDIA
23.212.352,72	5.632	4.121,51	2.311,56	78,30%

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2009	2010	2011	2012
(Déficit)/Superávit	(4,12%)	8,45%	(1,58%)	0,77%

Fonte: fls. 14/15.



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



c) Indicadores de Desenvolvimento
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

4ª série/5º ano
IDEB Projetado x Observado

Águas de Santa Bárbara (*)	2005	2007	2009	2011	2013
Crescimento		+8%	+9%	0%	
Ideb	5,2	5,6	6,1	6,1	
Meta		5,3	5,6	5,9	5,6

(*) Fonte: endereço eletrônico <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>

Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos (*)	Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013
Águas de Santa Bárbara	5,2	5,6	6,1	6,1	-
Estado de SP – Pública	4,5	4,8	5,3	5,4	-
Brasil – Pública	3,6	4,0	4,4	4,7	-

(*) Fonte: endereço eletrônico <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>

Percentuais Atingidos pelo Município

Aplicação (*)	2005	2007	2009	2011	2012
Artigo 212 CF (25%)	26,69%	23,79%	25,73%	27,73%	27,97%
FUNDEB (100%)	-	100%	100%	100%	100%
Artigo 60 ADCT	61,80%	98,67%	61,44%	99,31%	100%

(*) Fonte: TC-002764/026/05 (Exercício de 2005), TC-002353/026/07 (Exercício de 2007), TC-000347/026/09 (Exercício de 2009), TC-001217/026/11 (Exercício de 2011).

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

Exercício	Recursos Próprios - R\$	Perda ou Ganho (Plus) com FUNDEB (1)	Aplicação Excedente do FUNDEB (2)	Total – R\$	Nº de Matrículas (3)	Per Capita
2009	3.359.717,40	11.790,50		3.371.507,90	779	4.327,99
2011	4.689.819,84	- 182.113,31		4.507.706,53	744	6.058,75
2012	5.261.469,88	- 262.652,84		4.998.817,04	743	6.727,88

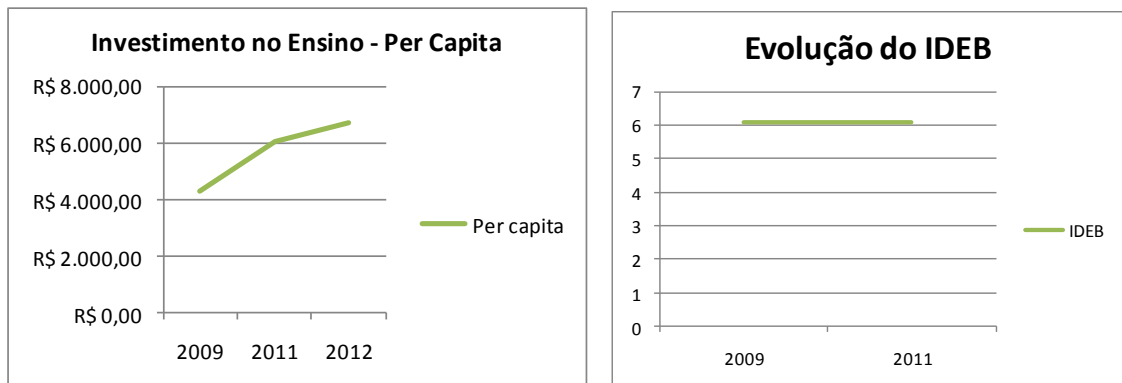
(1) Total Receitas do FUNDEB (-) Receitas Retidas do FUNDEB

(2) Valor Aplicado no FUNDEB (-) Total Receitas do FUNDEB

(3) Fonte: endereço eletrônico <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>



e) Investimento *Per Capita* em relação a Evolução do IDEB.



Os gráficos indicam que o Município apresentou nos exercícios de 2009 a 2011 um acentuado crescimento no investimento *per capita* (de R\$4.327,99 para R\$6.058,75), e, no mesmo período, o IDEB 4ª série/5º ano permaneceu inalterado (6,1), ressaltando que o resultado alcançado em 2011 está acima da meta projetada para o exercício (5,9).

No exercício de 2012, houve novamente um aumento do investimento *per capita*, se comparado ao ano anterior (de R\$6.058,75 para R\$6.727,88). A análise, todavia, resta prejudicada, uma vez que não há indicador do IDEB no período.

2. VOTO

2.1 A instrução dos autos demonstra que o **Município de Águas de Santa Bárbara** observou as normas **constitucionais e legais** no que se refere à aplicação no ensino, FUNDEB, saúde, remuneração dos profissionais do magistério, CIDE, Royalties, transferências de duodécimos ao Legislativo, remuneração dos agentes políticos e encargos sociais.

Em relação às **Restrições de Último Ano de Mandato, o Executivo deu cumprimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal** (Restos a Pagar - Dois Últimos Quadrimestres - Cobertura Financeira

—
fl. 56⁵);

⁵ Quadro de fl. 56:



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



Quanto à restrição contemplada no artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64⁶, entendo-a abrangida pelo referido artigo 42, 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 incorridas nos dois últimos quadrimestres do mandato e não somente no último mês do mandato do Prefeito*⁷.

2.2 No tocante às Despesas com Propaganda e Publicidade⁸, nos termos perseguidos pela Lei federal nº 9.504, de 1997 (artigo 73, VI, “b” e VII), verifica-se que a Prefeitura descumpriu o dispositivo legal. Entretanto, no intento de haver controle dessas proibições, este E. Tribunal, mediante o Comunicado SDG nº 24/2011⁹, recomendou aos Municípios que alocue

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:

Disponibilidades de Caixa em 30.04

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04

Empenhos liquidados a pagar em 30.04

Liquidez em 30.04

Disponibilidades de Caixa em 31.12

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12

Cancelamentos de empenhos liquidados

Cancelamentos de Restos a Pagar Processados

Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo

Liquidez em 31.12

2012
3.925.154,82
416,56
667.048,29
3.257.689,97
2.626.900,40
381.921,55
2.244.978,85

⁶ “Artigo 59: O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

§ 1º - Ressalvado o disposto no artigo 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”.

⁷ A Lei 4320 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Flávio C. de Toledo Júnior. Sérgio Ciquera Rossi – 1ª ed. – São Paulo: Ed. NDJ, 2005, pág. 166.

⁸ Quadro de fl. 58:

Publicidade em ano eleitoral				
Exercício de:	2009	2010	2011	2012
Despesas	7.260,00	7.920,00	18.522,44	19.514,50
Média apurada entre três exercícios anteriores				11.234,15
Parâmetro para comparação despesas de 2012				11.234,15
Despesas do exercício foram superiores ao parâmetro adotado em:				8.280,35

⁹ “COMUNICADO SDG Nº 24/2011

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.

SDG, 03 de agosto de 2011.



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



na Lei Orçamentária Anual específicas atividades programáticas, uma para as despesas de cunho obrigatório, ou seja, de publicação de atos oficiais (*demonstrativos fiscais, extratos de contratos, atos de pessoal e editais*) e outra para gastos de propaganda.

Desta forma, no exercício em exame, este E. Tribunal tem decidido pela relevação da falha a exemplo das seguintes decisões: TC's-001929/026/12 e 001633/026/12¹⁰, TC's-002093/026/12 e 001717/026/12¹¹, TC's-002074/026/12 e 001523/026/12¹² e TC-001571/026/12¹³.

2.3. Em relação à Despesa com Pessoal, acompanho o Setor de Cálculos da ATJ, que excluiu do cômputo, com muita propriedade, o montante de R\$1.793.357,72 (terceirização da empresa F.S.V. Clínica Médica de Avaré Ltda.), tendo em vista que conforme pacífica jurisprudência desta E. Corte, em especial o TC-000140/026/09¹⁴, a relação de subordinação direta entre a Prefeitura Municipal e os funcionários da empresa contratada deve restar comprovada, o que não é o caso dos autos.

Sérgio Ciquera Rossi

SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL"

Publicado no DOE de 4-08-2011, de 9-08-2011 e 16-08-2011.

¹⁰ TC-001929/026/12 – Prefeitura Municipal de Mirassol – Exercício de 2012 – Sessão da Colenda Primeira Câmara em 11-02-2014. Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes.

TC-001633/026/12 – Prefeitura Municipal de Sud Mennucci – Exercício de 2012 - Sessão da Colenda Primeira Câmara em 11-02-2014. Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes.

¹¹ TC-002093/026/12 – Prefeitura Municipal de Arco Íris – Exercício de 2012 – Sessão da Colenda Primeira Câmara em 04-02-2014 – Relator Conselheiro Renato Martins Costa.

TC-001717/026/12 – Prefeitura Municipal de Inúbia Paulista – Exercício de 2012 – Sessão da Colenda Primeira Câmara em 04-02-2014 – Relator Conselheiro Renato Martins Costa.

¹² TC-002074/026/12 - Prefeitura Municipal de Cajati – Exercício de 2012 – Sessão da Colenda Segunda Câmara em 04-02-2014 – Relator Conselheiro Robson Marinho.

TC-001523/026/12 – Prefeitura Municipal de Guaíçara – Exercício de 2012 – Sessão da Colenda Segunda Câmara em 11-02-2014 – Relator Conselheiro Robson Marinho.

¹³ TC-001571/026/12 – Prefeitura Municipal de Monções – Exercício de 2012 – Sessão da Colenda Segunda Câmara em 25-02-2014 – Relator Substituto de Conselheiro Antonio Carlos dos Santos.

¹⁴ TC-000140/026/09 – **Prefeitura Municipal:** Pongai - **Exercício:** 2009 – Relator Conselheiro Robson Marinho – Colenda Segunda Câmara em 23-08-2011 – Parecer Favorável.



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



Assim discorreu o Relator Robson Marinho:

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

Nesse sentido, inclusive, o decidido pelo E. Tribunal Pleno nos autos do TC 002615/026/07, de relatoria do eminente Conselheiro FÚLVIO JULIÃO BIAZZI, de cujo voto extraio trecho de interesse:

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

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

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

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

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

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

*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**)¹⁵”.*

¹⁵

“SUM-331 CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (mantida) - Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21-11-2003

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03-01-1974).

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



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



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

Em relação à inclusão no montante de R\$71.275,00 (Gil & Gil Contabilidade Ltda.), acompanho o ajuste efetuado pela Fiscalização (fls. 21 e 47) a qual apontou que tal contratação configurou terceirização de mão de obra, uma vez que tais serviços (conforme descrito no respectivo contrato) corresponderam a atividades rotineiras e de natureza permanente da administração, devendo ser executadas por funcionários da própria Prefeitura. Aliás, o próprio Senhor Prefeito, em suas justificativas, alegou existir servidor concursado ocupando o cargo de contador em seu quadro de pessoal, e em plena atividade.

Sendo assim, as despesas com pessoal e reflexos não ultrapassaram o limite máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal (54%), pois atingiram **51,25%** da receita corrente líquida do município.

2.4. No tocante ao Aumento da Taxa da Despesa de Pessoal nos Últimos 180 (cento e oitenta) dias do Mandato, disposto no artigo 21, parágrafo único da Lei Fiscal (fls. 56/57¹⁶), a Fiscalização apontou que a Prefeitura expediu, após 05 de julho de 2012, atos que contribuíram para o aumento da taxa da despesa de pessoal.

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20-06-1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (artigo 71 da Lei nº 8.666, de 21-06-1993).”

16

Quadro de fl. 56:

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:				2012
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	9.483.859,04	20.462.284,81	46,3480%	46,3480%
07	9.590.430,86	19.888.038,89	48,2221%	
08	9.683.029,50	19.653.381,95	49,2690%	
09	9.889.116,36	19.657.922,81	50,3060%	
10	10.010.504,17	19.805.368,75	50,5444%	
11	10.296.847,45	19.813.831,79	51,9680%	
12	12.392.051,35	20.682.068,15	59,9169%	
Aumento de despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				13,57%



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



Nas justificativas, o Senhor Prefeito alegou que os acréscimos ocorreram em decorrência da necessidade de convocação de servidores aprovados em concurso público e que foram admitidos dois servidores em comissão, dez efetivos e um temporário.

O Setor de Cálculos da ATJ (fls. 103/108), resumindo, concluiu que a taxa da despesa com pessoal em dezembro/2012 (50,9012%), mês de pagamento de 13º salário aos funcionários, foi menor do que aquela apurada em novembro/2012 (51,9680%) e que a indicação de afronta à LRF poderia ser afastada.

Acompanho a manifestação da Unidade de Cálculos da ATJ e observo que as 07 (sete)¹⁷ admissões realizadas após 05 de julho se destinaram ao preenchimento de vagas na Educação e na Saúde, através do Concurso Público nº 01/2011, apreciado no TC-000794/002/12¹⁸.

Além disso, comparando a RCL¹⁹ de dezembro/2012 (R\$20.682.068,15), período em que normalmente ocorre o aumento vegetativo da folha de pagamento (férias, 13º salário, etc.), com a de junho/2012 (R\$20.462.284,81), constata-se que a variação foi de apenas 1,07%.

¹⁷ Conforme relação de fls. 315/324 do Anexo II (Concurso Público nº 01/2011).

NOME DO ADMITIDO	ADMISSÃO	FUNÇÃO
Renata Aparecida Makunas de Sá	21-11-2012	Educador da Infância
Andrea Soares	21-11-2012	Educador da Infância
Aline Innocente Gomes	1º-10-2012	Assistente Social
José Onofre Teodoro	1º-11-2012	Agente de Controle de Vetor
Marta Regina de Paula	1º-11-2012	Agente de Controle de Vetor
Rosalina Cirino de Andrade	05-11-2012	Cozinheira
Rosilei Elena dos Santos Oliveira	05-11-2012	Cozinheira

¹⁸ TC-000794/002/12 – Admissão de Pessoal - Concurso Público nº 01/2011, julgado regular, Sentença publicada no DOE de 29-04-2014, Relator Auditor Alexandre Manir Figueiredo Sarquis.

¹⁹

MÊS/2012	R.C.L	VARIAÇÃO EM RELAÇÃO AO APURADO NO MÊS ANTERIOR
Junho	R\$20.462.284,81	-
Julho	R\$19.888.038,89	-2,81%
Agosto	R\$19.653.381,95	-1,18%
Setembro	R\$19.657.922,81	+0,02%
Outubro	R\$19.805.368,75	+0,75%
Novembro	R\$19.813.831,79	+0,04%
Dezembro	R\$20.682.068,15	+4,38%



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



Observo, ainda, que a vedação para novas admissões no último ano de mandato também é regulamentada pela Lei federal nº 9.504/97 (Lei Eleitoral) em seu artigo 73, V, que assim dispõe:

“Artigo 73: São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

(...)

c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo” (g.n.).

Portanto, diante das ressalvas previstas na Lei Eleitoral, afasto a irregularidade apontada.

2.5 Quanto à Distribuição de Bens, Valores e Benefícios, a Fiscalização apontou (fl. 59) que a Prefeitura descumpriu o disposto no artigo 73, §10, da Lei federal nº 9.504/97²⁰ ao conceder, através da Lei Complementar Municipal nº 89, de 14-10-2011 (fl. 44 do Anexo I), desconto de 100% sobre as multas e de 95% sobre os juros de mora de débitos inscritos na dívida ativa, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar de sua promulgação.

Ressalto que, neste caso, a Prefeitura apenas deu

²⁰ **“Artigo 73:** São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

§10: No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.” (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)



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



continuidade à atos da administração autorizados antes do período vedado e que este assunto também é abordado por esta E. Corte (“O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”, fevereiro de 2012, pg. 38):

*“Assim, em ano de voto popular, impossível criar novo programa que resulte distribuição gratuita de cestas básicas, material de construção, medicamentos ou outros benefícios, **a menos que tal ação já antes existia na vida operacional da Administração.** (grifo nosso)”*

Neste caso, como a Lei foi editada em 14-10-2011, a anistia concedida refere-se ao exercício de 2011 e não 2012 (ano eleitoral). Portanto, afasto a irregularidade apontada.

2.6 No que respeita às alterações orçamentárias, a Lei municipal nº 1.561/2011, de 21-11-2011 (LOA), artigo 4º, III²¹ (fls. 328/330 do Anexo II), autorizou o Executivo a abrir no curso da execução orçamentária de 2012, créditos adicionais suplementares até o limite de 35% da despesa total fixada e a *remanejar dotações e recursos na forma da Lei de Diretrizes Orçamentárias*.

A Fiscalização constatou (fl. 14) que a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e transposições corresponderam a R\$4.942.141,92, isto é, 21,79%²² da despesa prevista (final) de R\$22.684.215,00.

²¹ “**Lei municipal nº 1.561/2011 de 21-11-2011 (LOA):**

(...)

Artigo 4º: O Poder Executivo é autorizado, nos termos da Constituição Federal e Lei de Diretrizes Orçamentárias a:

(...)

III - Abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 35% (trinta e cinco por cento) do orçamento das despesas, utilizando como fonte de recursos:

a) O excesso de arrecadação própria verificada, considerando a tendência do exercício, nos termos do §3º do art. 43 da Lei 4.320/64.

b) O limite da Reserva de Contingência, constante do Anexo de Riscos Fiscais.

c) O Superávit Financeiro do exercício anterior e;

d) A anulação parcial das dotações vigentes.”

²² Fl. 14 do relatório:

ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS POR FONTES DE RECURSOS	VALOR	PERCENTUAL
Créditos Adicionais	R\$2.353.995,00	10,38%
Transposições, Remanejamentos e Transferências	R\$ 258.641,00	1,14%



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



A autorização genérica para a realização de transposições, remanejamentos e transferências e para a abertura de 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 29/2010²³.

Entretanto, esta Câmara tem decidido, a exemplo dos TC's-001039/026/11, 001337/026/11, 001267/026/11 e 001354/026/11²⁴ que, quando as 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 LRF²⁵, com observância do disposto no artigo 167, VI, da Constituição Federal²⁶.

Permuta entre elementos de despesa de uma mesma categoria de programação, conhecida incorretamente, como transposição ou remanejamento ou transferência	R\$2.329.505,92	10,27%
TOTAL	R\$4.942.141,92	21,79%

²³ **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).

(...).

²⁴ TC-001039/026/11 – PM de São Francisco, Sessão da Segunda Câmara de 30-07-2013, publicado no DOE de 21-08-2013.

TC-001337/026/11 – PM de Matão, Sessão da Segunda Câmara de 03-09-2013, publicado no DOE de 02-10-2013.

TC-001267/026/11 – PM da Estância Turística de Bananal, Sessão da Segunda Câmara de 03-09-2013, publicado no DOE de 02-10-2013.

TC-001354/026/11 – PM da Estância Climática de Nuporanga, Sessão da Segunda Câmara de 08-10-2013, publicado no DOE de 30-10-2013.

²⁵ **“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.

§ 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



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



2.7 Diante do exposto acompanho as manifestações convergentes da **Assessoria Técnica e do Ministério Público de Contas** e voto pela emissão de **parecer favorável** das contas da Prefeitura de Águas de Santa Bárbara, com ressalvas das falhas constantes nos itens “Planejamento das Políticas Públicas”, “Do Controle Interno”, “Dívida de Curto Prazo”, “Fiscalização das Receitas”, “Renúncia de Receitas”, “Dívida Ativa”, “Despesa de Pessoal”, “Ensino”, “Saúde”, “Almoxarifado”, “Ordem Cronológica de Pagamentos”, “Execução Contratual”, “Análise do Cumprimento das Exigências Legais”, “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”, “Pessoal”, “Denúncias/Representações/Expedientes”, “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”, “Aumento da Taxa da Despesa de Pessoal nos Últimos 180 (cento e oitenta) Dias do Mandato”, “Despesa com Publicidade e Propaganda Oficial”, “Distribuição Gratuita de Bens, Valores e Benefícios” e “Vedação da Lei nº 4.320/64”, **que deverão ser efetivamente regularizadas.**

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

a) a LDO do Município deve estabelecer, por ação do governo, os custos estimados, indicadores e metas físicas, em consonância com o disposto no artigo 4º, I, e §1º, da LRF;

b) elabore os Planos Municipais de Saneamento Básico (artigos 11, 17 e 19 da Lei nº 11.445/2007) e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (artigo 18 da Lei nº 12.305/2010);

c) regulamente o sistema de controle interno, dando cumprimento aos artigos 31 e 74 da CF, bem como as orientações desta

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.”

²⁶ “Artigo 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.

(...)”



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



E. Corte constantes no “Manual Básico – O Controle Interno do Município²⁷”;

d) atente para o disposto no artigo 165, § 8º, da Constituição Federal na elaboração do projeto de lei orçamentária, uma vez que a limitação da autorização para abertura de créditos adicionais é medida de prudência fiscal que evita que o orçamento se torne peça de ficção, além de contribuir para o equilíbrio das contas (Comunicado SDG nº 29/2010);

e) observe, no que se refere à Dívida Ativa, o disposto nos artigos 13 e 58²⁸ da Lei de Responsabilidade Fiscal e, ainda, no Comunicado SDG nº 23/13²⁹;

f) regularize definitivamente as impropriedades apontadas em relação aos itens “Almoxarifado” e “Quadro de Pessoal”;

g) respeite as normas da Lei federal nº 8.666/93;

h) efetue imediatamente 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 34/09³⁰, atentando para os prazos de

²⁷ Disponível em <http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/manual-basico-controle-interno-do-municipio.pdf>.

²⁸ **“Artigo 13:** No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.”

“Artigo 58: A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.”

²⁹ **“Comunicado SDG nº 023/2013**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que Estado e Municípios contabilizavam em 31 de dezembro de 2012 dívida ativa no total de R\$ 257.633.987.035,00.

Reitera-se, diante disso, **a necessidade de providências no sentido da recuperação** desses valores, seja pela via judicial, observado o teor da consulta respondida nos autos do processo TC-7667/026/08, seja, especialmente, por meios próprios, mediante cobrança administrativa ou protesto extrajudicial, este último, inclusive, objeto da consulta respondida nos autos do processo TC-41852/026/10 e previsto no parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.”

³⁰ **“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.



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



encaminhamento dos documentos exigidos por esse Sistema deste Tribunal.

Deixo de propor a abertura de autos próprios para tratar do Pregão Presencial nº 17/2009 (F.S.V. Clínica Médica de Avaré Ltda.) e da Concorrência nº 01/2010 (Construtora Mahid Ltda.), tendo em vista que os mesmos estão sendo apreciados, respectivamente, nos TCs-001656/002/13 e 001084/002/12³¹.

Determino, ainda que o processo acessório TC-001806/126/12, bem como os expedientes TCs-000289/002/13, 000290/002/13, 001039/002/13, 001040/002/13, 001041/002/13, 001042/002/13, TC-001043/002/13, 001044/002/13 e 001045/002/13 permaneçam apensados a estes autos.

A Fiscalização verificará, na próxima inspeção, a implantação de providências regularizadoras.

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

Sala das Sessões, 29 de julho de 2014.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO

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.

(...)"

³¹ TC-001656/002/13 - Relator o Auditor Josué Romero, pendente de julgamento.

TC-001084/002/12 - Relatora a Conselheira Cristiana de Castro Moraes, pendente de julgamento.