



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



24-06-14

SEB

086 TC-001959/026/12

Prefeitura Municipal: Pinhalzinho.

Exercício: 2012.

Prefeito: Benedito Aparecido de Lima.

Advogados: Sérgio Helena e Sérgio Helena Filho.

Acompanham: TC-001959/126/12 e Expedientes: TC-000750/003/12, TC-008801/026/12, TC-000794/003/13 e TC-021146/026/13.

Procurador de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, art. 212	31,18%	(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	76,10%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, “b”	51,87%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	23,46%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, §2º, I	4,42%	7%
Plano Municipal de Saneamento Básico – Lei federal nº 11.445/07, 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\$1.681.046,73) devidamente amparado pelo resultado financeiro do exercício anterior de R\$2.346.072,52	7,61% - Déficit	
Resultado Financeiro – R\$579.868,97	Superávit	
Remuneração de Agentes Políticos	Apartado	
Precatórios	Regular	
Ordem Cronológica de Pagamentos	Regular	
Encargos Sociais (INSS, PASEP e FGTS)	Regulares	
CIDE	Regular	
Royalties	Regular	
Multas de Trânsito	Regular	
Investimentos + Inversões Financeiras: RCL	13,6%	
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, VII	Regular	

ATJ: Favorável

MPC: Desfavorável

SDG: - Favorável



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 PINHALZINHO**, exercício de 2012.

1.2 O relatório da inspeção *in loco* realizada pela Unidade Regional de Campinas – UR-03 (fls. 151/188) apontou:

A.1 Planejamento das Políticas Públicas (fl. 152):

- o Município não editou o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (artigo 18 da Lei federal nº 12.305/10), estando ainda em fase de elaboração.

A.2. A Lei de Acesso à informação e a Lei da Transparência Fiscal (fls. 152/153):

- falta de divulgação em sua página eletrônica de informações de repasses a entidades do 3º setor, infringindo o artigo 8º, § 1º, da Lei federal nº 12.527/11.

A.3. Do Controle Interno (fl. 153):

- o responsável pelo Controle Interno não ocupa cargo efetivo, nem apresenta periodicamente relatórios quanto às suas funções institucionais.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária (fls. 153/155):

- abertura de créditos adicionais, correspondente a 26,6% da despesa total fixada, em desacordo com o inciso I do artigo 4º da Lei Orçamentária Anual - LOA.

B.1.6. Dívida Ativa (fls. 157/158):

- dados inconsistentes informados ao Sistema AUDESP.

B.2.2. Despesa de Pessoal (fl. 160):

- superação do limite prudencial no último quadrimestre de 2012.

B.5.2. Subsídios dos Agentes Políticos (fls. 165/168):

- subsídios pagos em desacordo com o inciso X do artigo 37 e § 4º do artigo 39 da Constituição Federal.

B.5.3.1. Gasto com Combustível (fl. 168):

- falta de controle e transparência nas despesas realizadas com combustíveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



B.6. Tesouraria, Almojarifado e Bens Patrimoniais
(fls. 168/169):

- falta de controle e transparência do almojarifado na utilização dos cascalhos.

C.1. Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades
(fls. 169/170):

- divergência entre os dados informados pela Prefeitura ao Sistema AUDESP e aqueles verificados “*in loco*”, distorcendo a composição das modalidades de licitações.

C.2.3. Execução Contratual (fls. 170/172):

- Pregão nº 05/2012 (FS Presmed S/C Ltda. para prestação de serviços médicos e afins no valor de R\$ 1.248.500,00): falta de controle e transparência junto à contratada e constatação de não entrega do serviço contratado.

D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP
(fl. 174):

- informações divergentes ao Sistema AUDESP nos itens B.1.6, B.2.2, C.1 e E.2.2.

D.3. Pessoal (fls. 174/175):

- desatendimento do inciso V do artigo 37 da Constituição Federal e incorporação de abono ao salário dos servidores sem edição de lei.

D.3.1.1. Terceirização de Mão de Obra (fls. 175/177):

- Processo Administrativo nº 10/2012 - Originado do Pregão nº 05/2012 (FS Presmed S/C Ltda. para prestação de serviços médicos e afins no valor de R\$ 1.412.256,88); Termo de Aditamento ao Contrato nº 02 de 31-07-2012 (Sérgio Helena - contratação de profissional para assessoria e consultoria jurídica preventiva e contenciosa no valor de R\$ 20.300,00); Processo Administrativo nº 51/2012 (Cássia Regina Barbieri - contratação de psicólogo no valor de R\$ 9.013,33) e Dispensa de Licitação nº 02/2012 (Karla Grecco - contratação de nutricionista no valor de R\$ 7.260,00): prestação de serviços através de Licitações, mas que deveriam ser realizados por servidores concursados. Contratação de pessoal sem qualquer formalização, infringindo o artigo 37, incisos II e IX, da Constituição Federal.

D.4. Denúncias/Representações/Expedientes (fls. 177/178):

- desatendimento às Recomendações do Ministério Público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



D.5. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 178/180):

- entrega intempestiva de documentos ao Sistema AUDESP e não atendimento às Recomendações deste Tribunal de Contas.

E.1.2. Aumento da Taxa da Despesa de Pessoal nos Últimos 180 (cento e oitenta) Dias do Mandato (fl. 181):

- edição de atos de pessoal que aumentaram a taxa de despesa, afrontando o artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

E.2.2. Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial (fl. 182):

- não informação dos dados ao Sistema AUDESP.

1.3 Acompanham os autos os seguintes expedientes:

a) TC-008801/026/12 - trata do Ofício nº 19/2012 do Ministério Público do Estado de São Paulo, Promotoria de Justiça de Pinhalzinho, com cópia do Inquérito Civil nº 14.0618.0000003/2010-0, solicitando informações sobre o cumprimento das seguintes recomendações expedidas pelo Ministério Público do Estado de São Paulo: **a)** que se efetue a exoneração dos servidores comissionados que não se ajustem ao disposto no artigo 37, II e V, da CF; **b)** que se providencie, no prazo de 90 (noventa) dias, a extinção de todos os cargos de provimento em comissão que não se ajustem à norma legal (funções de chefia, direção ou assessoramento); **c)** que se abstenha de encaminhar ao Poder Legislativo projeto de lei criando cargos em comissão que não correspondam com a natureza prevista na CF; **d)** que se abstenha de designar servidor público, efetivo, comissionado, temporário ou excepcional para função diversa do cargo ou função para o qual foi nomeado/contratado, sob qualquer pretexto; **e)** que se efetue reforma administrativa para a correta descrição das atribuições de todos os cargos; **f)** que se remeta informações à Promotoria de Justiça acerca das providências adotadas e; **g)** que seja dada ampla publicidade a esta recomendação.

A Fiscalização apontou (fls. 37/40 deste expediente) que: **1)** foram efetuadas as exonerações dos servidores comissionados relacionados no inquérito civil, com exceção de um, que era concursado, mas que continuam sendo efetuadas nomeações irregulares em comissão (fls. 27/31); **2)** não ocorreu a extinção dos cargos comissionados (fl. 32); **3)** a Prefeitura não encaminhou projeto de lei para criação de cargos em



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



comissão (fl. 34); **4)** durante o exercício de 2012, foi constatado que servidores exerciam atividade diversa dos cargos ou funções para os quais haviam sido nomeados/contratados (fl. 31); **5)** não houve reforma administrativa para a correta descrição das atribuições dos cargos (fl. 35); **6)** não foram encaminhadas as devidas informações ao Ministério Público (fl. 36) e; **7)** não há comprovante de publicidade da recomendação do MP (fl. 33, todos do expediente). Concluiu que a Prefeitura não vem atendendo a contento as recomendações a respeito dos cargos em comissão.

b) TC-000750/003/12 – versa sobre denúncia encaminhada pela Senhora Renata Ramos Ferraz Pereira, vereadora do Município, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na limpeza do terreno particular e no pagamento de ajuda de custo para transporte de alunos. A Fiscalização constatou (item D.4 – Denúncias/Representações/Expedientes) que, conforme levantamentos realizados, a Lei municipal nº 1.331/2012 autorizou a Prefeitura a realizar tais serviços e que as despesas destinadas ao transporte escolar estavam em ordem e foram pagas de acordo com a Lei municipal nº 1.201/2010 e Decreto nº 2.432/2010 que regem a matéria. Por fim, entendeu que os fatos noticiados no expediente são improcedentes.

c) TC-000794/003/13 – (Expediente juntado após a fiscalização) cuida de denúncia encaminhada por Assessor do Prefeito de Pinhalzinho sobre possíveis irregularidades ocorridas na administração do Município no período de 2008/2012, referentes à ausência de licitação para contratação de prestação de serviços telefônicos.

d) TC-021146/026/13 – trata de Ofício do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Comarca de Bragança Paulista, Foro Distrital de Pinhalzinho, Vara Única, com cópia da Ação Civil Pública – Atos Administrativos nº 3000053-93.2013.8.26.0447 proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, em face do Município ter realizado nomeações sem prévia realização de concurso público, solicitando informações acerca das quantidades de cargos em comissão e/ou funções de confiança e dos atualmente ocupados para instruir a Ação acima citada. A fiscalização verificou (fls. 71/73 do expediente) a existência do TC-015254/026/10 (que acompanha a admissão de pessoal TC-002721/003/09), protocolado pelo Ministério Público, solicitando informações similares, tendo constatado nos relatórios das contas anuais dos exercícios de 2010 a 2012, item “Quadro de Pessoal”, a quantidade de cargos legalmente



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



criados e efetivamente preenchidos, tanto dos efetivos quanto dos comissionados. Por fim, esta E. Corte enviou o Ofício nº 2.241/2013 à autoridade subscritora informando as providências adotadas. Cópia integral deste expediente também foi encaminhada ao Relator das Contas de 2013, E. Conselheiro ROBSON MARINHO (TC-002027/026/13).

1.4 O Ministério Público de Contas (fl. 189), 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. 190, DOE de 07-06-2013), o Senhor Prefeito apresentou justificativas (fls. 199/231) e documentos (fls. 232/236).

Especificamente quanto aos itens: B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária; B.2.2. Despesa de Pessoal; B.5.2. Subsídios dos Agentes Políticos; C.2.3. Execução Contratual; D.3. Pessoal; D.3.1.1 Terceirização de Mão de Obra; E.1.2. Aumento da Taxa da Despesa de Pessoal nos Últimos 180 (cento e oitenta) Dias do Mandato e E.2.2. Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial, sustentou, em síntese:

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária (fl. 202):

Além de contar com cobertura financeira, o déficit orçamentário apurado está dentro do patamar inflacionário. O limite estabelecido na LOA (10%) não foi ultrapassado. Devem ser considerados apenas os créditos abertos por decreto para suplementação de dotações fixadas na LOA. Assim, o percentual autorizado atingiu o montante de 7,89%.

B.2.2. Despesa de Pessoal (fls. 204/207):

No exercício de 2012, os repasses de FPM, ICMS e FUNDEB não corresponderam à expectativa de crescimento econômico, inflação e demais indexadores da economia processual. Segundo estudo realizado pela Confederação Nacional de Municípios, o impacto da desoneração do IPI no FPM de Pinhalzinho foi de R\$188.861,77. A soma das Transferências Correntes Líquidas representou 88,22% de toda a RCL municipal.

Também pesou no cômputo final de gastos com pessoal a contratação de 10 (dez) monitoras de creche, em cumprimento ao Termo de Ajustamento de Conduta assinado com o Ministério Público do Estado de São Paulo para suprir a defasagem de 63 (sessenta e três) vagas em



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



berçário no Município que, em 07 (sete) meses, geraram um aumento de R\$ 185.000,00 com encargos (fls. 232/235).

As inclusões propostas pela fiscalização não procedem, uma vez que configuram contratações essenciais e regulares, que foram prorrogadas para 2012, tanto que no julgamento das contas de 2011, a E. Relatora não incluiu tais contratos no cômputo das despesas com pessoal, motivo pelo qual deve ser dado tratamento idêntico a estas contas.

B.5.2. Subsídios dos Agentes Políticos (fls. 207/211):

O Município concedeu a todos os seus servidores públicos revisão salarial anual na forma prevista no artigo 37, X, da CF. Tal percentual de reajuste incidiu sobre os subsídios dos agentes políticos, isto por força da própria disposição constitucional. A Lei municipal nº 1.127, de 05-09-2008, previu, expressamente, em seu artigo 1º, a aplicação de revisão anual, nos termos do artigo 37 X, da CF, englobando todos os servidores públicos, bem como os agentes políticos. Portanto, não há se falar em recebimento a maior ou em valor a restituir, eis que o aumento do subsídio decorreu de causa legal, ou seja, a revisão geral da remuneração dos servidores públicos do município.

C.2.3. Execução Contratual (fls. 212/214):

Pregão nº 05/2012 (FS Presmed S/C Ltda. para prestação de serviços médicos e afins no valor de R\$1.248.500,00): ocorreu sim o controle dos serviços prestados, que foram pactuados em número de horas, todas cumpridas pelos médicos disponibilizados, inclusive os sócios da empresa contratada, que sempre realizavam plantões e estavam à disposição no hospital para emergências. Prova disto é que, em fevereiro de 2012, os valores pagos mensalmente foram variáveis e de acordo com as horas trabalhadas em cada especialidade médica indicada na licitação (doc. 2 à fl. 236).

D.3. Pessoal (fl. 215):

Os abonos concedidos aos servidores foram sucessivos, todos aprovados por lei municipal específica e sem revogação da lei anterior. Não há se falar em irregularidade.

D.3.1.1. Terceirização de Mão de Obra (fls. 216/227):

Processo Administrativo nº 10/2012 (FS Presmed S/C Ltda. para prestação de serviços médicos e afins no valor de R\$ 1.412.256,88): o município não tem estrutura física, administrativa e de pessoal para atender a toda a demanda médica do SUS, motivo pelo qual optou, em benefício da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



população, em complementar a prestação dos serviços com a iniciativa privada. Conforme previsto no artigo 199, *caput* e § 1º, da CF¹, as instituições particulares podem participar do SUS quando necessário à satisfação das necessidades sociais. Foram transferidos à iniciativa privada, mediante licitação pública, alguns serviços médicos não realizados pelo município, já que outros, como a própria administração do hospital, enfermaria, fisioterapia, dentista e farmácia continuam sendo exercidos pela Prefeitura. Portanto, tais contratações ocorreram em consonância com o mandamento constitucional.

Termo de Aditamento de Contrato nº 02 de 31-07-2012 (Sergio Helena - contratação de profissional para assessoria e consultoria jurídica preventiva e contenciosa no valor de R\$ 20.300,00), Processo Administrativo nº 51/2012 (Cassia Regina Barbieri - contratação de psicólogo no valor de R\$ 9.013,33) e Dispensa de Licitação nº 02/2012 (Karla Grecco - contratação de nutricionista no valor de R\$ 7.260,00): a contratação de advogado e de outros serviços técnicos na forma terceirizada é legal. A Prefeitura optou por não dispor desses profissionais e realizar licitação, por representar significativa economia de recursos. Não se pode dizer que essas funções, por se caracterizarem como permanentes, deveriam ser providas por concurso público. Além disso, os valores contratados encontram-se em consonância com os vigentes no mercado, demonstrando a regularidade das contratações.

E.1.2. Aumento da Taxa da Despesa de Pessoal nos Últimos 180 (cento e oitenta) Dias do Mandato (fl. 229):

Além das justificativas apresentadas no item “B.2.2. Despesa com Pessoal”, deve ser considerada a intercorrência da receita de compensação de INSS no montante de R\$ 324.200,00, auferida nos meses de agosto a outubro/2011 na rubrica de receita 1922.99.00.00. Uma vez descartada esta receita, haverá queda brusca da RCL. No entanto, a Prefeitura recebeu os 6 (seis) relatórios de alertas do Sistema AUDESP e promoveu os cortes possíveis na folha de pagamento.

E.2.2. Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial (fl. 230):

¹ “Artigo 199: A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º: As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio...”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Os gastos com publicidade e propaganda foram devidamente informados na Ação de Governo nº 2.033 – Publicidade Legal, em atendimento ao Comunicado SDG nº 29/2010 desta E. Corte.

1.6 O Setor de Cálculos da Assessoria Técnico-Jurídica (fls. 238/247) manifestou-se acerca dos itens “B.2.2. Despesa de Pessoal” e “E.1.2. Aumento da Taxa de Despesa de Pessoal nos Últimos 180 (cento e oitenta) Dias do Mandato”.

Em relação à “Despesa de Pessoal”, observou que a fiscalização incluiu o total de R\$ 1.448.830,21 (R\$ 1.412.256,88 - FS Presmed + R\$ 20.300,00 – Sérgio Helena + R\$ 9.013,33 - Cássia Regina Barbieri + R\$ 7.260,00 – Karla Grecco) no cálculo dos gastos com pessoal, totalizando R\$ 470.400,00 no 1º quadrimestre, R\$ 475.739,10 no 2º quadrimestre e R\$ 502.691,11 no 3º quadrimestre.

Especificamente para fins de análise do artigo 18, da LRF², no que diz respeito ao contrato firmado com a empresa FS Presmed S/C Ltda. (prestação de serviços médicos e afins para atender a Secretaria Municipal de Saúde), esclareceu que, além da contraprestação, pessoalidade e continuidade, a subordinação também é condição para que a “terceirização” possa ser entendida como substituição de mão de obra, segundo jurisprudência desta E. Corte (TC’s 002615/026/07, 000574/026/09 e 002915/026/10³). Entendeu, a esse respeito, que não restou clara, nos apontamentos da Fiscalização, a existência de subordinação direta à administração municipal, motivo pelo qual discordou da inclusão da importância de R\$1.412.256,88 no cômputo das despesas com pessoal.

² **“Artigo 18:** Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

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

³ TC-002615/026/07 – Reexame das Contas do exercício de 2007 da Prefeitura Municipal de Guataporá – Sessão do Tribunal Pleno de 09-12-2009, DOE de 22-12-2009, Relator E. Conselheiro FULVIO JULIÃO BIAZZI.

TC-000574/026/09 – Contas do exercício de 2009 da Prefeitura Municipal de Canitar – Sessão da Primeira Câmara de 07-12-2010, DOE de 1º-03-2011, Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI.

TC-002915/026/10 – Contas do exercício de 2010 da Prefeitura Municipal de Rincão – Sessão da Segunda Câmara de 24-04-2012, DOE de 18-05-2012, Relator E. Conselheiro CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



No tocante ao ajuste de R\$ 51.073,33 (R\$ 20.300,00+ R\$14.500,00 (aditivo) – Sérgio Helena + R\$ 9.013,33 - Cássia Regina Barbieri + R\$7.260,00 – Karla Grecco), referente às contratações de pessoas físicas para o desempenho de funções inerentes ao quadro de pessoal da Prefeitura, acompanhou o posicionamento da Fiscalização e opinou pela inclusão de tais gastos, uma vez que restaram configurados todos os elementos caracterizadores de uma relação trabalhista. Refez os cálculos, concluindo que o Município despendeu no exercício em exame 51,87%⁴ da RCL com despesas com pessoal que, embora acima do limite prudencial (51,30%) a que se refere o parágrafo único do artigo 22, não ultrapassou 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”, entendeu por bem não considerar na análise o acréscimo de R\$ 51.073,33, decorrente da terceirização da mão de obra, pois os respectivos contratos e aditamentos foram firmados em data anterior a tal período (apenas o aditamento nº 02 do contrato visando à consultoria jurídica foi firmado em 31-07-2012, no valor de R\$14.500,00, não relevante). Analisou os registros contidos no demonstrativo (fl. 153) e observou que a previsão orçamentária para a receita corrente não se concretizou, ocorrendo déficit de arrecadação da ordem de 5,06% em relação ao que fora inicialmente previsto. O demonstrativo de fl. 181 também indicou uma situação desfavorável para a RCL⁵, com destaque

4

PERÍODO	3º Quadrim./2011	1º Quadrim./2012	2º Quadrim./2012	3º Quadrim./2012
Gastos	R\$ 8.657.992,32	R\$ 9.205.238,81	R\$10.045.791,40	R\$10.915.353,76
(+) Inclusões propostas pela Assessoria Técnica	0,00	R\$ 14.273,33	R\$ 14.273,33 R\$ 18.400,00 (=)R\$ 32.673,33	R\$ 14.273,33 R\$ 18.400,00 R\$ 18.400,00 (=)R\$ 51.073,33
(=) Gastos Ajustados	R\$ 8.657.992,32	R\$ 9.219.512,14	R\$10.078.464,73	R\$10.966.427,09
R.C.L	R\$20.295.396,32	R\$20.989.244,16	R\$21.162.519,40	R\$21.143.106,33
% Gasto Ajustado	42,66%	43,92%	47,62%	51,87%

5

MÊS/2012	R.C.L	VARIAÇÃO EM RELAÇÃO AO APURADO NO MÊS ANTERIOR
Junho	R\$ 21.123.987,94	-
Julho	R\$ 21.299.632,93	+0,83%
Agosto	R\$ 21.162.519,40	-0,64%
Setembro	R\$ 21.158.773,11	-0,02%
Outubro	R\$ 21.233.002,01	+0,35%
Novembro	R\$ 21.171.923,23	-0,29%
Dezembro	R\$ 21.143.106,33	-0,14%



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



para a regressividade ocorrida no mês de dezembro/2012, período em que normalmente ocorre o aumento vegetativo da folha de pagamento (férias, 13º salário, etc.). Comparou a RCL de dezembro/2012 (R\$21.143.106,33) com a de junho/2012 (R\$ 21.123.987,94) e constatou que praticamente não houve diferença, pois a variação foi de apenas 0,09%.

Neste contexto, entendeu que tais registros se coadunam com os esclarecimentos da Prefeitura no sentido de que o aumento da taxa de despesa de pessoal foi resultado da arrecadação aquém da expectativa de crescimento e não de atos expedidos pelo Chefe do Executivo a partir de 05-07-2012. Além disso, constatou que, a partir de abril as alterações remuneratórias limitaram-se à inflação, cumprindo-se a Lei Eleitoral. Portanto, não houve afronta ao artigo 21, parágrafo único, da LRF.

A **Unidade de Economia** (fls. 248/249) entendeu que os resultados contábeis obtidos não prejudicaram o equilíbrio das contas, havia superávit financeiro do exercício anterior de R\$ 2.346.072,52 para amparar o déficit orçamentário apurado no exercício (R\$ 1.681.046,73, 7,61%), motivo pelo qual se manifestou pela emissão de parecer favorável às contas, com recomendação à Prefeitura para que as alterações orçamentárias não extrapolem os limites da razoabilidade aceitos por este E. Tribunal.

A **Unidade Jurídica** (fls. 250/253) considerou aceitáveis as justificativas da Prefeitura em relação à revisão geral anual dos agentes políticos e servidores. Quanto ao item “Execução Contratual” (contrato efetuado com a empresa FS Presmed), propôs a abertura de autos próprios para melhor análise da matéria. Concluiu pela emissão de parecer favorável às contas, com severa recomendação ao Município para que adote providências objetivando regularizar as questões relativas ao Quadro de Pessoal, com exceção do abono de R\$ 60,00 concedido aos servidores, que se encontrava embasado na Lei municipal nº 1.274/2011.

A **Chefia do órgão** (fl. 254) endossou tais posicionamentos.

1.7 O Ministério Público de Contas (fls. 255/275) sugeriu a abertura de autos apartados para tratar dos itens “B.5.2” (Revisão geral anual dos subsídios dos agentes políticos pagos sem respaldo legal), “C.2.3” (Execução Contratual: falta de controle e transparência junto à contratada FS Presmed



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



(horário de entrada e saída dos médicos) e constatação de não entrega do serviço contratado), “D.3.1” (abonos salariais incorporados aos vencimentos para fins de cálculo do reajuste de revisão geral anual) e “D.3.1.1” (Contratação de serviços para atividade-fim). Opinou pela emissão de parecer desfavorável às contas pelos seguintes motivos:

- abertura de créditos adicionais (26,6%) em volume superior ao autorizado (10%), infringindo o artigo 42 da Lei federal nº 4.320/64;
- realização de transferências, transposições e remanejamentos orçamentários sem autorização Legislativa específica, em ofensa ao artigo 167, VI, da CF e não observância da jurisprudência deste E. Tribunal e do Comunicado SDG nº 29/2010;
- subsídios dos agentes políticos pagos em desacordo com os artigos 37, X, e 39, § 4º, da CF;
- cargos providos em comissão, de natureza técnica, burocrática e operacional, em evidente burla ao artigo 37, II e V, da CF e;
- desatendimento às recomendações do Ministério Público do Estado para regularização dos cargos ocupados ilegalmente em comissão.

Por fim, sugeriu recomendações à Prefeitura, que devem servir de alerta para que o gestor evite a prática futura de tais atos.

1.8 A **Secretaria-Diretoria Geral** (fls. 276/279) ressaltou que o resultado da execução orçamentária deficitária (R\$ 1.681.046,73 – 7,61%) teve amparo no superávit financeiro de 2011 de R\$ 2.346.072,52. Observou que houve a edição de leis específicas autorizando a abertura de créditos adicionais, em consonância com o artigo 167 da CF. No entanto, entendeu que tais “movimentações” devem se basear em prévias autorizações contidas na LOA e LDO dos limites aplicáveis tanto para a abertura de créditos quanto para as transferências, remanejamentos e transposições, medidas estas que deverão ser seguidas pela Prefeitura. Destacou que o aumento da dívida consolidada decorreu da atualização monetária do débito perante a SABESP e que no exercício ocorreram investimentos de R\$ 2.875.462,46, que representam 13,60% da RCL.

No tocante às Restrições de Último Ano de Mandato, salientou que a Prefeitura cumpriu o disposto nos artigos 42 da LRF e 73, VII, da Lei federal nº 9.504/97. Quanto às Despesas com Pessoal nos Últimos 180 (cento e oitenta) dias do Mandato, acompanhou o Setor de Cálculos da ATJ, que demonstrou que o aumento decorreu da queda de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



arrecadação da RCL durante o período de restrição, e não por ato expedido pelo Chefe do Executivo.

Por fim, considerando os fatos analisados e os bons índices obtidos pelo Município, manifestou-se pela emissão de parecer favorável às contas.

1.9 Em face da solicitação de fl. 231, foi deferido o pedido de vista dos autos após a instrução processual (fl. 280, DOE de 30-04-2014), o qual transcorreu *in albis*.

1.10 Pareceres anteriores:

2009 – **Favorável** (TC-000500/026/09 – Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI, DOE de 09-06-2011).

2010 – **Favorável** (TC-002898/026/10 – Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES, DOE de 17-03-2012).

2011 – **Favorável** (TC-001370/026/11 – Relatora E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES, DOE de 25-04-2013).

1.11 Dados Complementares:

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

RECEITA ARRECADADA NO EXERCÍCIO DE 2012	NÚMERO DE HABITANTES	RECEITA PER CAPITA	MÉDIA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS	ABAIXO DA MÉDIA
R\$22.089.565,49	13.257	R\$1.666,26	R\$2.311,56	(27,92%)

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2009	2010	2011	2012
(Déficit)/Superávit	(3,25%)	1,45%	6,83%	(7,61%)

Fonte: fls. 154 e 155.



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

Pinhalzinho (*)	2005	2007	2009	2011	2013
Crescimento		(-6%)	+9%	(-4%)	
Ideb	4,9	4,6	5,0	4,8	
Meta		5,0	5,3	5,7	5,9

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

Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos (*)	Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013
Município de Pinhalzinho	4,9	4,6	5,0	4,8	-
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>

8ª série/9º ano
IDEB Projetado x Observado

Pinhalzinho (*)	2005	2007	2009	2011	2013
Crescimento		+14%	+7%	0%	
IDEB	3,7	4,2	4,5	4,5	
Meta		3,7	3,9	4,1	4,5

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

Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos (*)	Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013
Município de Pinhalzinho	3,7	4,2	4,5	4,5	-
Estado de SP – Pública	3,8	4,0	4,3	4,4	-
Brasil – Pública	3,2	3,5	3,7	3,9	-

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

Percentuais Alcançados pelo Município

Aplicação (*)	2005	2007	2009	2011	2012
Artigo 212 CF (25%)	26,87%	26,65%	29,78%	26,41%	31,18%
FUNDEB (100%)	-	99,40%	100%	100%	100%
Artigo 60 ADCT	-	69,37%	73,98%	67,29%	76,10%

(*) Fonte: TC-002917/026/05 (Exercício de 2005), TC-002506/026/07 (Exercício de 2007), TC-000500/026/09 (Exercício de 2009), TC-001370/026/11 (Exercício de 2011).



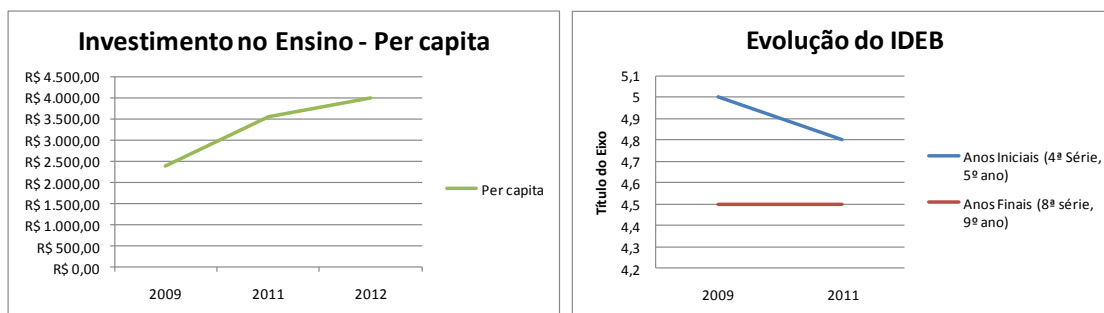
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



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

Exercício	Recursos Próprios - R\$	FUNDEB - Perda ou Plus (1)	Aplicação Excedente do FUNDEB (2)	Total – R\$	Nº de Matrículas(3)	Per Capita
2009	3.169.851,17	1.888.488,69		5.058.339,86	2113	2.393,91
2011	3.420.934,92	3.898.965,47		7.319.900,39	2069	3.537,89
2012	4.413.904,41	4.045.993,57		8.459.897,98	2119	3.992,40
(1) Total Receitas do FUNDEB (-) Receitas Retidas do FUNDEB						
(2) Valor Aplicado no FUNDEB (-) Total Receitas do FUNDEB						
(3) Fonte: http://matricula.educacenso.inep.gov.br/controller.php						

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



Os gráficos indicam que o Município apresentou nos exercícios de **2009 a 2011** acentuado crescimento no investimento *per capita* (de R\$ 2.393,91 para R\$ 3.537,89) e regressão no IDEB 4ª série/5º ano (de 5,0 para 4,8), permanecendo inalterado o IDEB 8ª série/9º ano (4,5), tendo sido o resultado alcançado em 2011 dos anos iniciais (4ª série/5º ano) menor que a meta projetada para o exercício (5,7).

No exercício de 2012, houve novamente um aumento do investimento *per capita*, se comparado ao ano anterior (de R\$ 3.537,89 para R\$ 3.992,40). A análise, todavia, resta prejudicada, uma vez que não há indicador do IDEB no período.

É o relatório.

2. VOTO

2.1 A instrução dos autos demonstra que o **Município de Pinhalzinho** observou as normas constitucionais e legais, no que se refere



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



à aplicação no ensino, saúde, remuneração dos profissionais do magistério, precatórios, transferências de duodécimos ao Legislativo, FUNDEB, CIDE, Multas de Trânsito, Royalties, ordem cronológica de pagamentos e encargos sociais.

2.2 Em relação às **Restrições de Último Ano de Mandato**, não foi constatada vulneração ao artigo 73, VII, da Lei federal nº 9.504/97 (Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial – fl. 182⁶); nem ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Restos a Pagar - Dois Últimos Quadrimestres - Cobertura Financeira – fls. 180/181⁷).

Quanto à restrição prevista no artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64⁸, 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*

⁶ Quadro de fl. 182:

Publicidade em ano eleitoral				
Exercício de:	2009	2010	2011	2012
Despesas	41.068,04	33.380,39	43.880,19	36.977,49
Média apurada entre três exercícios anteriores				39.442,87
Parâmetro para comparação despesas de 2012				39.442,87
Despesas do exercício não superaram o parâmetro adotado				

⁷ Quadro de fl. 181. Valor retificado, tendo em conta que a Fiscalização incluiu, também, no cômputo, os restos a pagar não processados. Conforme recomendado por esta Corte (“O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”, fevereiro de 2012, fl. 33), no cálculo deverá ser levado em consideração apenas os restos a pagar liquidados/processados:

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:	2012
Disponibilidades de Caixa em 30.04	4.243.376,01
Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04	150.136,08
Empenhos liquidados a pagar em 30.04	722.954,14
Liquidez em 30.04	3.370.285,79
Disponibilidades de Caixa em 31.12	1.142.894,11
Saldo Restos a Pagar liquidados em 31.12 * retificado	263.340,75
Cancelamentos de empenhos liquidados	
Cancelamentos de Restos a Pagar Processados	
Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo	
Liquidez em 31.12	879.553,36

⁸ “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 Prefeito⁹.

No tocante ao disposto no artigo 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal (Aumento da Taxa da Despesa de Pessoal nos Últimos 180 dias do Mandato, fl. 181¹⁰), demonstrou a Assessoria Especializada que praticamente não houve diferença entre a RCL de dezembro/2012 (R\$21.143.106,33) e a de junho/2012 (R\$ 21.123.987,94), tendo em vista que a variação foi de apenas 0,09%, sendo o aumento da taxa de despesa de pessoal resultado da arrecadação aquém da expectativa de crescimento e não de atos expedidos pelo Chefe do Executivo a partir de 05-07-2012.

Afasto, portanto, a esse respeito a irregularidade apontada.

2.3. Relativamente à **Despesa com Pessoal**, entendo também, acompanhando o Setor de Cálculos da ATJ, que deve ser excluído do seu cômputo o montante de R\$ 1.412.256,88, relativo à contratação de FS Presmed, tendo em vista que, consoante pacífica jurisprudência desta E. Corte, a relação de subordinação direta entre a Administração e os funcionários da empresa contratada deve restar comprovada, o que não se verificou no presente caso.

A decisão proferida nos autos do TC-000140/026/09¹¹ bem explicita esse entendimento:

“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.

⁹ 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.

¹⁰ Quadro de fl. 181:

Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	9.606.696,46	21.123.987,94	45,4777%	45,4777%
07	9.855.678,38	21.299.632,93	46,2716%	
08	10.045.791,40	21.162.519,40	47,4697%	
09	10.270.435,29	21.158.773,11	48,5398%	
10	10.426.512,53	21.233.002,01	49,1052%	
11	10.271.240,88	21.171.923,23	48,5135%	
12	10.915.353,76	21.143.106,33	51,6261%	
Aumento de despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				6,15%

¹¹ TC-000140/026/09 – **Prefeitura Municipal:** Pongai - **Exercício:** 2009 – Relator E. Conselheiro ROBSON MARINHO – Colenda Câmara em 23-08-2011 – Parecer Favorável.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



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**)¹²”.*

¹² 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).

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).



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”.*

Já com relação ao montante de R\$ 51.073,33 (contratação de advogada R\$ 34.800,00 + contratação de psicóloga R\$ 9.013,33 + contratação de nutricionista R\$ 7.260,00), a inclusão afigura-se devida, eis que presentes todos os elementos caracterizadores de uma relação trabalhista: contraprestação, pessoalidade, continuidade e subordinação.

De toda a sorte, ainda que com esse acréscimo, as despesas com pessoal e reflexos corresponderam a 51,87%¹³, não ultrapassando, portanto, o limite máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.4 Quanto aos **resultados** (fls. 153/154), o Município apresentou insuficiência de arrecadação de R\$ 534.471,71 (2,36%), uma vez que a receita prevista para 2012 foi de R\$ 22.624.037,20 e a realizada, de R\$22.089.565,49. O resultado orçamentário correspondeu a déficit de R\$1.681.046,73 (7,61%), devidamente amparado pelo resultado financeiro do exercício anterior de R\$ 2.346.072,52.

O financeiro correspondeu a superávit de R\$ 579.868,97.

O estoque de restos a pagar apresentou um decréscimo de 72,94% (passando de R\$ 1.324.420,57, em 2011, para R\$ 358.338,85, fl. 155).

A dívida de longo prazo aumentou 22,17% (passando de R\$1.915.624,83, em 2011, para R\$ 2.340.271,84, fl. 156), em decorrência da atualização monetária da dívida junto à SABESP, no valor de R\$424.647,01 (fl. 19 do Anexo).

O estoque da dívida ativa apresentou um acréscimo de 3,91% (de R\$1.379.145,57 em 2011 para R\$1.433.010,11 em 2012). No exercício foram recebidos R\$234.777,26, isto é, 17,02% do estoque (fl. 157).

¹³ Demonstrativo das Despesas com Pessoal

Período	3º Quadrim./2011	1º Quadrim./2012	2º Quadrim./2012	3º Quadrim./ 2012
Gasto	8.657.992,32	9.219.512,14	10.078.464,73	10.915.353,76
Inclusões	0,00	0,00	0,00	51.073,33
Total	8.657.992,32	9.219.512,14	10.078.464,73	10.966.427,09
RCL	20.295.396,32	20.989.244,16	21.162.519,40	21.143.106,33
% Gasto	42,66%	43,92%	47,62%	51,87%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



No que respeita às alterações orçamentárias, o artigo 4º da Lei municipal nº 1.299/2011 – LOA¹⁴, relativa ao exercício (fls. 230/234 do Anexo), autorizou o Executivo a abrir no curso da execução orçamentária de 2012, créditos adicionais até o limite de 10% da despesa total fixada e *a transpor, remanejar ou transferir, total ou parcialmente recursos orçamentários de uma mesma categoria de programação.*

A Fiscalização constatou, entretanto, que a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e transposições corresponderam a R\$ 6.805.708,00, isto é, 26,60% da despesa prevista (final) de R\$ 25.590.308,00 (conforme fl. 154 do Relatório).

A realização de transposições, remanejamentos e transferências sem lei específica e a abertura créditos adicionais em índices superiores à expectativa inflacionária do período não encontram respaldo nas normas constitucionais e legais vigentes, tampouco no entendimento desta Corte, espelhado no Comunicado SDG nº 29/2010¹⁵.

14

“Lei municipal nº 1.299/2011 de 09-11-2011 (LOA):

Artigo 4º: Fica o Poder Executivo autorizado a:

I – A abrir no curso da execução orçamentária de 2012, créditos adicionais até o limite de 10% (dez por cento) da despesa total fixada por esta lei;

II – A utilizar os recursos vinculados conta de reserva de contingência nas situações previstas no artigo 5º, inciso III da LRF, e artigo 8º da Portaria Interministerial 163 de 04 de maio de 2011;

III – Realizar abertura de créditos suplementares, por conta do superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, na forma do artigo 43, inciso I da Lei Federal nº 4.320/64;

IV – Realizar abertura de créditos suplementares provenientes de excesso de arrecadação, quando o saldo positivo das diferenças, acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada for efetivamente comprovada, considerando-se ainda, a tendência do exercício, na forma do artigo 43 da Lei 4.320/64;

V – A abrir no curso da execução orçamentária de 2012, créditos adicionais suplementares para cobrir despesas vinculadas a fonte de recursos específicos, cujo recebimento no exercício tenham excedido a previsão da arrecadação e execução;

VI – a transpor, remanejar ou transferir, total ou parcialmente recursos orçamentários de uma mesma categoria de programação, nos termos do inciso VI, artigo 167 da CF;

Parágrafo 1º. Os créditos adicionais de que trata o inciso I poderá ocorrer de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, dentro da estrutura orçamentária.

Parágrafo 1º. Entende-se como categoria de programação, de que trata o inciso VI deste artigo, despesas que fazem parte da mesma classificação funcional programática e que pertençam ao mesmo órgão e unidade orçamentária.”

15

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Entretanto, tenho decidido, a exemplo dos TC's-001039/026/11, 001337/026/11, 001267/026/11 e 001354/026/11, 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 LRF, com observância do disposto no artigo 167, VI, da Constituição Federal.

2.5 Diante do exposto, voto pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas da Prefeitura de Pinhalzinho, com ressalva das falhas subsistentes nos itens “Planejamento das Políticas Públicas”, “A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transferência Fiscal”, “Do Controle Interno”, “Resultado da Execução Orçamentária”, “Dívida Ativa”, “Despesa de Pessoal”, “Subsídios dos Agentes Políticos”, “Gasto com Combustível”, “Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais”, “Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades”, “Execução Contratual”, “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”, “Pessoal”, “Terceirização de Mão de Obra”, “Denúncias, Representações, Expedientes”, “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal” e “Despesa com Publicidade e Propaganda Oficial”, que deverão ser efetivamente regularizadas.

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

a) Providencie a elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (artigo 18 da Lei nº 12.305/10).

b) Assegure o estrito cumprimento da Lei federal nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), com a divulgação, em sua página eletrônica, das ações governamentais e dos repasses efetuados a entidades do 3º setor.

*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).
(...).*



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



c) Regule o Sistema de Controle Interno, nos termos dos artigos 31 e 74 da Constituição Federal e das orientações traçadas por este E. Tribunal no *Manual Básico – O Controle Interno do Município – Setembro de 2013*.

d) Promova rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária, nos termos do artigo 1º, § 1º, da LRF.

e) 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 29/2010¹⁶).

f) Realize transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro apenas mediante lei específica para cada alteração realizada, nos termos do artigo 167, VI, da Constituição Federal.

g) Regularize as impropriedades apontadas em relação aos itens “Dívida Ativa”, “Gasto com Combustível” e “Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais”.

h) Cumpra as normas da Lei federal nº 8.666/93, formalizando adequadamente os processos licitatórios e acompanhando devidamente a execução dos ajustes celebrados.

i) Efetue os ajustes necessários para garantir a fidedignidade das informações inseridas no banco de dados do Sistema AUDESP, em cumprimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil,

16

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.

2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do artigo 165, § 5º da Constituição.

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).

(…)”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



nos termos do Comunicado SDG nº 34/09¹⁷, atentando para os prazos de encaminhamento dos documentos exigidos por esse Sistema deste Tribunal.

j) Promova melhorias na qualidade do ensino, tendo em vista que o índice IDEB 4ª série/5º ano alcançado pelo Município em 2011 foi inferior ao do exercício de 2009 e à meta projetada para o período.

Determino, ainda:

a) a formação de autos próprios para tratar do Pregão nº 05/2012 (FS Presmed S/C Ltda. para prestação de serviços médicos e afins no valor de R\$ 1.248.500,00);

b) a formação de autos apartados para tratar dos Subsídios dos Agentes Políticos (item B.5.2 do relatório, fls. 165/168);

c) em atenção aos expedientes TC-008801/026/12 e 021146/026/13, seja oficiado a seus Eminentes Subscritores, encaminhando-lhes cópia do relatório, do parecer expedido e das correspondentes notas taquigráficas;

d) que o processo acessório TC-001959/126/12 e os expedientes TCs-008801/026/12, 000750/003/12, 000794/003/13 e 021146/026/13 permaneçam apensados a estes autos.

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

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

Sala das Sessões, 24 de junho de 2014.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO

¹⁷ “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.

(...)”