



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



22-09-15

SEB

=====

54 TC-002102/026/13

Prefeitura Municipal: Espírito Santo do Turvo.

Exercício: 2013.

Prefeito: João Adirson Pacheco.

Advogado: Ricardo Virando.

Acompanha: TC-002102/126/13.

Procurador de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

=====

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, art. 212	25,25%	(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	60,86%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, “b”	54,22% (com recondução em 2014)	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	22,29%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, §2º, I	6,14%	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	Regular	A partir de 02-08-12
Plano Municipal de Mobilidade Urbana – Lei federal nº 12.587/2012, art.24, §3º	¹	A partir de 2015
Lei da Transparência Fiscal – Lei federal nº 12.527/2011, artigo 9º	Regular	A partir de 18-05-12
Execução Orçamentária – R\$765.642,08	Superávit de 4,51%	
Resultado Financeiro – R\$1.030.769,46	Superávit	
Remuneração de Agentes Políticos	Regular	
Precatórios	Regular	
Ordem Cronológica de Pagamentos	Regular	
Encargos Sociais (INSS, PASEP e FGTS)	Regular	
CIDE	Regular	
Royalties	Regular	
Multas de Trânsito	Regular	
Investimentos + Inversões Financeiras: RCL	7,14%	

ATJ: Favorável

MPC: Favorável

SDG: -

¹ Obrigatório para Municípios com população acima de 20.000 habitantes.



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 ESPÍRITO SANTO DO TURVO**, exercício de 2013.

1.2 O relatório da inspeção *in loco* realizada pela Unidade Regional de Bauru - UR-2 (fls. 11/41) apontou:

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

- O Município não editou o Plano de Saneamento, contrariando os artigos 11, 17 e 19 da Lei federal n.º 11.445/07.

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

- O sistema de Controle Interno não produziu relatórios periódicos quanto às suas funções institucionais, lacuna que desatende aos artigos 31 e 74 da Constituição Federal.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária (fls. 13/14):

- Abertura de créditos adicionais, transferências, remanejamentos e transposições em percentual superior ao previsto na LOA.

B.2.2 Despesa de Pessoal (fls. 18/20):

- Descumprimento à disposição contida no artigo 20, III, "b" da LRF após as inclusões efetuadas pela fiscalização, com índice apurado de 54,37%, mesmo sendo alertada por três vezes.

B.3.1 Ensino (fls. 20/24):

- Após glosas da fiscalização, apurou-se que o Município aplicou 24,29%, descumprindo ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal, mesmo sendo alertada por três vezes.

B.5.1 Encargos Sociais (fls. 27/28):

- Recolhimento ao FGTS de servidores que ocupam emprego público em comissão.

B.5.3 Demais Despesas Elegíveis para Análise (fls. 29/30):

- Despesas realizadas ao longo de todo exercício com características de previsibilidade, cujos valores somados atingem o limite para realização de procedimentos licitatórios, mas que não foram realizados, contrariando artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como o artigo 2º da Lei federal nº 8.666/93;

- Despesas com multas por infrações de trânsito cometidas por servidores e suportadas pelo órgão.



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



B.6. Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais (fls. 30/31):

- As disponibilidades de caixa não são depositadas somente em bancos estatais, desatendendo ao artigo 164, § 3º, da Constituição Federal;

- Ausência de controle de custo por veículo (*manutenção e especialmente combustível*), não sendo possível obter informações relativas ao consumo individual, além de inexistir registros com os motivos específicos de cada utilização, inviabilizando a fiscalização deste item, em prejuízo ao Princípio da Transparência.

C.1.1 Falhas de Instrução (fl. 32):

- Convite nº 10/2013: restrição à competitividade do certame, frustrando o duplo objetivo que deve ser colimado em toda e qualquer licitação, obtenção das melhores propostas pela natural disputa havida entre o maior número de participantes / licitantes e os Princípios da Legalidade, Moralidade e Impessoalidade.

C.2 Contratos (fl. 33):

- A Prefeitura não realizou a renegociação de contratos com as empresas beneficiadas pela isenção do recolhimento patronal ao INSS (20% da folha salarial), nos termos do Comunicado SDG n.º 44, de 2013.

C.2.2 Contratos Examinados in loco (fls. 33/34):

- Prorrogação de contrato para fornecimento de materiais didáticos, em contrariedade ao artigo 57, inciso II, da Lei federal nº 8.666/93, por não haver autorização para alteração das partes envolvidas.

D.3.2 Horas Extras (fls. 37/38):

- Pagamento de horas extras no exercício de 2013 a diversos servidores efetivos, com a habitualidade, caracterizando suplementação salarial (*em reincidência e descumprindo recomendação*), contrariando decisão deste E. TCE-SP (TC-800042/339/05 – E. Conselheiro CLAUDIO FERRAZ DE ALVARENGA, DOE de 24-04-09).

D.5 Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 38/39):

- Encaminhamento intempestivo de informações ao Sistema AUDESP e atendimento parcial das recomendações, em reincidência e desatendendo recomendação.

1.3 Regularmente notificado, o Ex-Prefeito, Sr. JOÃO ADIRSON PACHECO, apresentou justificativas (fls. 52/161).



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



Nelas, contesta algumas considerações lançadas pela Equipe de Fiscalização, informa que medidas corretivas já foram adotadas para outras, procura justificar ou demonstrar a legalidade dos demais procedimentos, ponderando, em linhas gerais, que não houve qualquer prejuízo ao erário.

Especificamente quanto aos itens B.2.2 Despesa de Pessoal e B.3.1 Ensino, alegou:

B.2.2 Despesa de Pessoal (fls. 64/75):

- Os serviços contratados com a Senhora Rafaela Xavier de Melo² no valor de R\$ 24.000,00 (*Terceirização de Serviço Médico Veterinário*), não estão incluídos no rol das atribuições do Analista de Medicina Veterinária fixadas na legislação municipal³, portanto, não podem ser consideradas como atividade-fim do Município. E, dessa forma, devem ser excluídos do câmputo dos Gastos com Pessoal.

Explicou que a contratação mencionada visou atender o Programa de Controle populacional de cães e gatos no Município de Espírito Santo do Turvo, com características de provisoriedade, até que se tenha atingido o seu objetivo principal, que é evitar a procriação desordenada de animais pertencentes às pessoas de baixa renda e dos que permanecem na rua e sem responsável civil.

- Quanto à Terceirização de Plantões Médicos, informou que as contratações foram decorrentes da demanda existente na Unidade Básica de Saúde local, bem como da jornada de trabalho dos médicos insuficientes para atender a demanda populacional.

Ressaltou que os empregos públicos de médico pediatra e psiquiatra do quadro de pessoal da Prefeitura encontravam-se vagos durante o exercício de 2013, mesmo após a realização de sucessivos processos seletivos e concursos públicos durante os anos de 2012 e 2013. Dessa forma, as despesas com terceirização de plantões médicos, no valor de R\$ 64.250,00, devem ser excluídas das despesas com pessoal, pois o Município não dispunha de tais profissionais em seu Quadro de Pessoal, para atendimento dos usuários do Sistema Único de Saúde. Somente o valor de R\$ 5.620,00 deve ser mantido nas Despesas com Pessoal, uma vez

² Carta Convite nº 01/2013, no valor de R\$ 2.400,00 mensais com o objetivo de castração de canino e felino doméstico, machos e fêmeas.

³ Lei municipal nº 632 de 05-04-12.



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



que se referem a despesas com terceirização de serviços médicos no período de férias/faltas do clínico geral e do Programa de Saúde da Família.

Assim, os Gastos com Pessoal encontrava-se abaixo do limite estabelecido pela Lei Fiscal (54%):

Gastos com Pessoal (fl. 18)	R\$ 8.397.596,41
(+) Inclusões	R\$ 5.620,00
Gastos Ajustados	R\$ 8.403.216,41
RCL (fl. 18)	R\$ 15.616.571,84
% Gastos com Pessoal ajustado	53,81%

Destacou que, no exercício de 2013, para atender o limite de pessoal, o Município implantou o Programa de Desligamento Voluntário – PDV, pela Lei municipal nº 702, de 03-09-13, e Decreto nº 1612/2013, tendo havido 22 (*vinete e duas*) adesões de empregados públicos, e a despesa com tais desligamentos totalizou R\$ 259.304,32.

Por fim, ressaltou que o Município reconduziu os gastos excessivos de pessoal no segundo quadrimestre do exercício seguinte: 51,24% em abril de 2014 e 49,32% em agosto/2014, nos termos da LRF.

B.3.1 Ensino (fls. 75/105):

- Quanto às glosas de despesas (*Recursos Próprios*) realizadas pela Fiscalização como não amparadas pelo artigo 70 da LDB, alega:

* O gás de cozinha (R\$ 2.124,00) foi adquirido para a produção da merenda escolar;

* As despesas com festividade e homenagens, no montante de R\$ 4.256,00, refere-se à formatura de 65 alunos do ensino infantil que foram encaminhados para o 1º ano do ensino fundamental;

* As despesas com aquisição de brinquedos, no valor de R\$ 23.102,44, devem ser consideradas como despesas no ensino, pois atendem o artigo 70 da LDB, uma vez que se referem à aquisição de brinquedos pedagógicos (*para atender ao Projeto – Leitura na Creche Municipal/ EMEI Doce Anjo*) e à implantação de parque infantil para atendimento das crianças de 0 (zero) a 06 (seis) anos na Creche municipal “Maycom Douglas Godoy Américo” e “EMEI Doce Anjo”.



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



- Quanto às despesas com combustíveis/lubrificantes e com manutenção de veículos⁴ (R\$ 126.177,27), alegou que existe um controle efetivo, apesar de manual, da utilização dos veículos da Secretaria Municipal de Educação, destinado ao transporte escolar, dos controles de combustíveis e lubrificantes (*através da emissão de requisição interna para ônibus escolares*), bem como dos serviços de conservação e manutenção da frota escolar.

Apresentou um controle da quantidade de combustíveis utilizada no exercício de 2013 por veículo da frota da Educação Municipal (fl. 94), afirmando que as despesas com combustível podem ser comprovadas pelas “requisições internas de combustível” emitidas pelo Setor de Transporte Escolar.

Apresentou, também, o controle da quantidade de combustível e da quilometragem de cada veículo da frota da Educação Municipal relativo ao exercício de 2013 (fls. 95/103);

- Por fim, sustentou que as glosas realizadas deveriam ser apenas as seguintes:

* Restos a Pagar não quitados até 31-01-14: R\$ 5.567,85

* Despesas com combustível/lubrificante: R\$ 1.470,30; despesas com lavagens de veículos: R\$ 3.500,00; e despesas com conservação e manutenção de veículos: R\$ 782,83 (inseridas no valor de R\$ 126.177,27).

- Assim, as despesas com ensino cobertas com recursos próprios do Município de Espírito Santo do Turvo, em 2013, configurou da seguinte forma:

Impostos e Transferências de Impostos	R\$ 13.406.514,63	100%
Despesas Próprias em Educação (exceto FUNDEB)	R\$ 1.003.513,53	
(+) FUNDEB Retido	R\$ 2.414.091,91	
= Aplicação até 31-12-13	R\$ 3.417.605,44	
Despesas glosadas: (-) Restos a Pagar não pagos até 31-01-14: R\$5.567,85 (-) Despesas com combustível/lubrificante; Despesas com lavagens de veículos e Despesas com conservação e manutenção de veículos: R\$5.753,13	R\$ 11.320,98	
Aplicação Final na Educação Básica	R\$ 3.406.284,46	25,41%

⁴ Glosadas pela Fiscalização tendo em conta a ausência de controle por quilometragem percorrida, nem supervisão de responsável pelo setor de ensino.



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



1.4 A Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica (fls. 163/165) manifestou-se pela emissão de parecer favorável, tendo em vista os resultados positivos apresentados pela Prefeitura, indicando uma situação confortável para a quitação dos compromissos assumidos e equilíbrio entre receitas e despesas. Além disso, outros aspectos devem ser levados em consideração: investimentos realizados na ordem de 7,14%, retração de dívida a curto prazo, liquidez satisfatória, ausência de precatórios e liquidação de requisitórios de baixa monta e, ainda, o atendimento à regras da Lei de Responsabilidades Fiscal, que demonstram empenho da Administração em gerenciar de forma planejada os recursos disponíveis, a fim de manter as disponibilidades para o exercício subsequente.

Quanto às movimentações orçamentárias, considerou aceitáveis as justificativas apresentadas.

A Unidade de Cálculos da Assessoria Técnico-Jurídica (fls. 168/172) manifestou-se, especificamente, sobre as Despesas com Pessoal e Aplicação dos Recursos do FUNDEB.

No que se refere ao ajuste realizado pela Fiscalização nos Gastos com Pessoal, compartilha do mesmo entendimento, uma vez que as despesas acrescidas configuram terceirização de atividade-fim do Município.

Desse modo, mantém o percentual de Despesas com Pessoal, relativo ao exercício de 2013, apurado pela Equipe Técnica, de 54,37% da Receita Corrente Líquida.

A respeito da recondução das despesas no exercício seguinte verificou, através de pesquisa no Sistema AUDESP, que no 1º quadrimestre de 2014 o Executivo diminuiu o percentual para 51,24% e no 2º quadrimestre para 49,32%, mantendo-se abaixo do limite de 54% da RCL, evidenciando o atendimento ao artigo 23 da LRF. Entretanto, ressaltou que referidos números estão sujeitos à confirmação por esta E. Corte de Contas.

Quanto ao ensino, opinou pela inclusão no cálculo do valor de R\$ 2.124,00 relativo às despesas com gás de cozinha, conforme precedentes desta Corte de Contas.

No que se refere à glosa no valor de R\$ 126.177,27, relativa à falta de controle da efetiva utilização dos veículos, entendeu que os



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



documentos apresentados pela defesa foram capazes de justificar as despesas realizadas com o transporte escolar.

Dessa forma, retificou os cálculos apresentados pela Fiscalização da seguinte forma:

Impostos e Transferências de Impostos	R\$	
Receitas	13.406.514,63	100%
Despesas Próprias em Educação		
Educação Básica (Exceto FUNDEB)	1.003.513,53	
(+) FUNDEB retido	2.414.091,91	
(=) Total das Despesas Próprias com Educação	3.417.605,44	
(-) Restos a Pagar não quitados até 31-01-14	(5.567,85)	
(-) outros ajustes da Fiscalização	(155.659,71)	
(+) Gás de cozinha	2.124,00	
(+) Despesas com manutenção e conservação da frota de veículos da Educação	126.177,27	
(=) Aplicação final na educação básica	3.384.679,15	25,25%

A **Unidade Jurídica** (fls. 173/180) opinou pela emissão de parecer favorável às contas em exame, tendo em vista o atendimento dos principais requisitos exigidos por esta Corte de Contas.

Sobre os Gastos com Pessoal, destacou que, embora a Prefeitura tenha superado o limite estabelecido no artigo 20, III, “b” da LRF, dependendo 54,37% da RCL, há de se considerar que houve a recondução desses valores nos 2 quadrimestres do exercício subsequente, em atendimento ao preceituado no artigo 23 da LRF. Dessa forma, propõe a relevação da impropriedade.

A **Chefia** (fl. 181) acompanhou a manifestação de suas Unidades precedentes e opinou pela emissão de parecer favorável às contas, recomendando-se ao Prefeito para que estabeleça limite para a abertura de créditos adicionais e transferências/remanejamentos/transposições, condicionado à inflação projetada para o período, de acordo com o Comunicado SDG nº 29/10, assim como observe as determinações dos artigos 22 e 23 da LRF em relação aos Gastos com Pessoal.

1.5 O Ministério Público de Contas (fls. 182/184) concluiu pela emissão de parecer favorável com ressalvas, sem prejuízo de



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



determinação à Prefeitura para que atente ao limite para suplementações orçamentárias em percentual compatível com a inflação estimada para o período, a qual deve ser observada na abertura de créditos adicionais, por decreto, ao longo do exercício, de modo a evitar a elevada modificação do orçamento.

Propõe que se determine à Prefeitura que renegocie os contratos com as empresas beneficiadas pelas isenções tributárias decorrentes das Leis federais nºs 12.715, 12.794 e 12.844, exigindo a cobrança dos valores pagos a maior. Sugere também para que a Fiscalização acompanhe o andamento da apuração de responsabilidades pelas infrações havidas nos exercícios de 2013/2014.

Com relação aos achados de auditoria que não comprometeram as contas, entende que os mesmos podem ser tratados como recomendações⁵ a serem expedidas no parecer.

Por fim, propõe o tratamento em autos próprios os apontamentos relativos ao Convite nº 10/2013.

1.6 Em alegações complementares (*fls. 185/186*), a Prefeitura de Espírito Santo do Turvo informou que firmou Convênio com o Estado de São Paulo – Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos objetivando a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico.

1.7 Pareceres anteriores:

2010 – **Favorável** (TC-002973/026/10 – Relator E. Substituto de Conselheiro ANTONIO CARLOS DOS SANTOS, DOE de 19-05-12).

2011 – **Favorável** (TC-001445/026/11 – Relator E. Conselheiro ROBSON MARINHO, DOE de 29-06-13).

2012 – **Desfavorável**⁶ (TC-002034/026/12 – Relatora E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES, DOE de 27-05-14). Pedido de Reexame Conhecido e não provido (DOE de 20-01-15).

1.8 Dados Complementares:

⁵ Itens: A.1, A.3, B.2.2, B.3.1., B.3.2, B.5.1, B.5.3.b, B.6, C.2.2, D.3.2 e D.5.

⁶ (a) Compensação previdenciária;
(b) Despesas com publicidade.



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



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

RECEITA ARRECADADA NO EXERCÍCIO DE 2013	NÚMERO DE HABITANTES	RECEITA PER CAPITA	MÉDIA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS	ACIMA DA MÉDIA
R\$ 16.963.826,69	4.405	R\$ 3.851,04	R\$ 3.045,39	26,45%

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2010	2011	2012	2013
(Déficit)/Superávit	0,47%	2,65%	5,66%	4,51%

Fonte: fls.13/14.

c) Indicadores de Desenvolvimento

4ª série/5º ano

IDEB Projetado x Observado

Espírito Santo do Turvo (*)	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Crescimento		(6%)	24%	2%	(9%)	
Ideb	4,8	4,5	5,6	5,7	5,2	
Meta		4,9	5,2	5,6	5,9	6,1

(*) 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 Espírito Santo do Turvo	4,8	4,5	5,6	5,7	5,2
Estado de SP – Pública	4,5	4,8	5,3	5,4	5,8
Brasil – Pública	3,6	4,0	4,4	4,7	4,9

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

Percentuais Atingidos pelo Município

Aplicação (*)	2005	2007	2009	2011	2013
Artigo 212 CF (25%)	29,68%	26,72%	26,81%	26,81%	25,25%
FUNDEB (100%)	-	90,22%	100%	100%	100%
Artigo 60 ADCT	-	69,68%	68,29%	61,18%	60,86%

Fonte: (*) TC-002992/026/05 (Exercício de 2005), TC-002581/026/07 (Exercício de 2007), TC-000575/026/09 (Exercício de 2009), TC-001445/026/11 (Exercício de 2011).



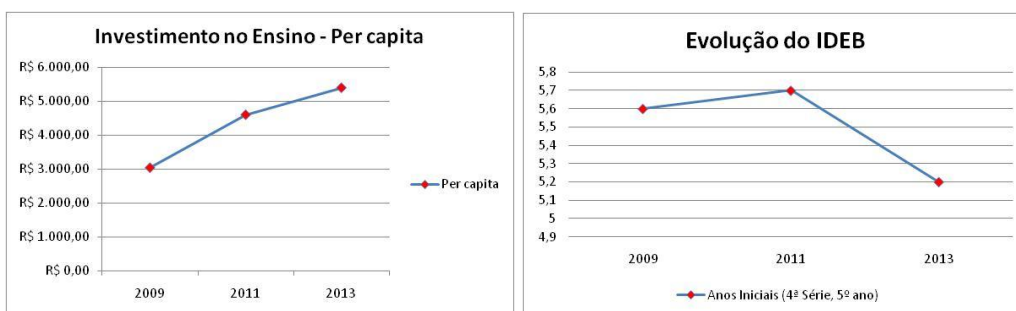
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



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	2.260.324,68	- 102.782,22	-	2.157.542,46	708	3.047,38
2011	3.230.695,13	- 40.026,82	-	3.190.668,31	693	4.604,14
2013	3.384.679,15	52.867,49	-	3.437.546,64	637	5.396,46
(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 à Evolução do IDEB.



Os gráficos indicam que o Município apresentou, nos exercícios de 2009 a 2013, crescimento no investimento *per capita* {R\$ 3.047,38 (2009), R\$ 4.604,14 (2011) e R\$ 5.396,46 (2013)}. Quanto aos índices IDEB - 4ª série/5º ano, apresentou progressão de 2% no período de 2009 a 2011 {5,6 (2009) e 5,7 (2011)} e regressão de 9% no período de 2011 a 2013 {5,7 (2011) e 5,2 (2013)}.

Ressalto que, com relação ao exercício em exame, o resultado se manteve abaixo da meta projetada {5,9 (meta) e 5,2 (IDEB)} .

É o relatório.

2. VOTO

2.1 A instrução dos autos demonstra que o **Município de Espírito Santo do Turvo** observou as normas **constitucionais e legais** no que se refere à aplicação no FUNDEB, saúde, remuneração dos profissionais do magistério, transferências de duodécimos ao Legislativo, precatórios,



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



remuneração dos agentes políticos, CIDE, Royalties, Multas de Trânsito e encargos sociais (INSS, PASEP e FGTS).

2.2 Em relação aos indicadores econômico-financeiros restou demonstrado que:

✓ o Município apresentou excesso de arrecadação de R\$ 1.723.047,63 (11,31% da receita prevista, de R\$ 15.240.779,06). O resultado orçamentário foi superavitário em R\$ 765.642,08, 4,51% da receita arrecadada (R\$ 16.963.826,69);

✓ o resultado financeiro foi superavitário em R\$ 1.030.769,46, 266,68% maior que o exercício anterior R\$ 281.112,11.

✓ o estoque de restos a pagar diminuiu 11,85% em relação a 2012 (de R\$ 1.059.425,92 para R\$ 933.925,21);

✓ o saldo da dívida ativa passou de R\$ 642.827,73(2012) para R\$ 695.034,48 (2013), acréscimo de 8,12%; no exercício foram recebidos R\$ 107.967,36, 16,80% do estoque;

✓ a disponibilidade financeira de R\$ 2.267.588,17 (fl.16 do Anexo), frente à dívida de curto prazo da Municipalidade, de R\$ 1.243.385,59, demonstra suficiência financeira de R\$ 1.024.202,58.

✓ o endividamento total da Municipalidade, em 31-12-13, de R\$ 1.415.719,02, representa 8,35% das receitas arrecadadas no exercício, R\$ 16.963.826,69;

✓ o percentual de investimento frente à Receita Corrente Líquida é de 7,14%.

A Prefeitura realizou a abertura de créditos adicionais correspondendo a 22,67% (R\$3.270.635,43) da despesa inicialmente fixada R\$ 14.427.887,50 (fl. 191), enquanto que a Lei municipal nº 681, de 28-11-12 (LOA) em seu artigo 4º, §3º, previu 15%⁷ (fl. 192).

Com o fito de analisar a adequação desses créditos abertos ao percentual autorizado, devem ser subtraídas do valor de R\$ 3.270.635,43 as seguintes parcelas:

7

“Artigo 4º - O Poder Executivo fica autorizado a:

...

§3º Abrir créditos adicionais suplementares, até o limite de 15% (quinze por cento) das dotações próprias do orçamento, isolada ou englobalmente, observando o disposto no artigo 43, da Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1.964.”



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



- a quantia relativa à inflação do ano (5,9108%⁸), incidente sobre a despesa inicialmente fixada (R\$ 14.427.887,50) – R\$ 852.803,57;
- o superávit financeiro do ano anterior –R\$ 281.112,11 (fl. 14);
- o excesso de arrecadação havido no exercício – R\$ 1.723.047,63 (fl.13).

Reduzido o total alcançado – R\$ 2.856.963,31 – do valor dos créditos abertos [R\$ 3.270.635,43 (-) R\$ 2.856.963,31 = R\$ 413.672,12, verifica-se que o resultado importou em 2,87% da despesa inicialmente fixada, acima, portanto, do percentual considerado satisfatório por este E. Tribunal.

Entretanto, tenho decidido, a exemplo dos TC's 001039/026/11, 001337/026/11, 001267/026/11 e 001354/026/11⁹, que, quando referidas alterações orçamentárias não causaram desajuste fiscal, tendo sido, para além, 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 promova rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária.

2.3 No que se refere às Despesas de Pessoal, inicialmente, apontou a Fiscalização (fls. 18/20) que, conforme dados do Sistema AUDESP, o Município despendeu no exercício de 2013 53,77% da RCL com seu pessoal ativo e inativo. Contudo, com base no disposto no artigo 18, §1º, da LRF acrescentou às

⁸ Endereço Eletrônico: <http://www.portalbrasil.net/ipca.htm>

⁹ **TC-001039/026/11** – PM de São Francisco, Sessão da Segunda Câmara de 30-07-13, publicado no DOE de 21-08-13.

TC-001337/026/11 – PM de Matão, Sessão da Segunda Câmara de 03-09-13, publicado no DOE de 02-10-13.

TC-001267/026/11 – PM da Estância Turística de Bananal, Sessão da Segunda Câmara de 03-09-13, publicado no DOE de 02-10-13.

TC-001354/026/11 – PM da Estância Climática de Nuporanga, Sessão da Segunda Câmara de 08-10-13, publicado no DOE de 30-10-13.



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



despesas em comento o montante de R\$ 93.870,00¹⁰, relativo às despesas com terceirização de serviços de médico veterinário e terceirização de plantões médicos, elevando o percentual para **54,37%** da RCL.

A Prefeitura discordou de tais ajustes alegando que os serviços de médico veterinário contratados não estão incluídos no rol das atribuições do Analista de Medicina Veterinária fixadas na legislação municipal, portanto, não podem ser consideradas como atividade-fim do Município. Alegou, ainda, que as despesas com Terceirização de Plantões Médicos devem ser excluídas das despesas com pessoal, pois o Município não dispunha de tais profissionais em seu Quadro de Pessoal, para atendimento dos usuários do Sistema Único de Saúde. Ressaltou que somente o valor de R\$ 5.620,00 deve ser mantido uma vez que se referem a despesas com terceirização de serviços médicos no período de férias/faltas do clínico geral e do Programa de Saúde da Família.

A Unidade Especializada de Cálculos acolheu os cálculos realizados pela Equipe Técnica, por entender que as despesas acrescidas configuram terceirização de atividade-fim do Município.

Desse modo, mantém o percentual de Despesas com Pessoal, relativo ao exercício de 2013, apurado pela Equipe Técnica, de **54,37%** da Receita Corrente Líquida.

No que se refere à contratação de serviços médicos veterinários, não é possível afirmar que tal Contrato visou à substituição de pessoal que deveria integrar o quadro da Prefeitura, tampouco que estavam presentes, no caso, os requisitos característicos do vínculo empregatício entre os profissionais que prestavam os serviços e a Administração, especialmente a subordinação e pessoalidade. Em outras palavras, não há elementos suficientes para enquadrar tais despesas (*no montante de R\$ 24.000,00*) no § 1º do artigo 18 da LRF¹¹.

¹⁰ Informações às fls. 18/20:

a) Prestação de serviços médicos veterinários	R\$ 24.000,00
b) Contratação de serviços médicos para atender as Unidades Básicas de saúde, no sistema de Plantão.	R\$ 69.870,00
SOMA	R\$ 93.870,00

¹¹ **"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



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



Contudo, no que se refere à contratação de plantões médicos, diante dos documentos acostados aos autos (*fls. 18/19 dos autos e 69/82 do Anexo*), entendo que restou comprovado que os mesmos estiveram sujeitos à gerência administrativa do Executivo, tendo sido os serviços prestados nas dependências da Prefeitura, subordinando-se os profissionais às necessidades e determinações da Administração. Aliado a isso, observo que referidas contratações vinculam-se a atividade-fim da Administração, para desempenho da qual existem no quadro da Prefeitura os cargos correspondentes.

Logo, as contratações objetivaram a substituição de servidores/empregados públicos da Prefeitura, à luz do preceituado no § 1º do artigo 18 da LRF e, conseqüentemente, as despesas com pessoal do Poder Executivo, em 2013, atingiram 54,22% da Receita Corrente Líquida, desatendendo ao limite fixado no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal (54%):

Receita Corrente Líquida	R\$ 15.616.571,84	100%
Despesas com Pessoal apurada pelo Sistema AUDESP	R\$ 8.397.596,41	
(+) Contratação de serviços médicos para atender as unidades de saúde, no sistema de Plantão.	R\$ 69.870,00	
(=) Despesa com Pessoal	R\$ 8.467.466,41	54,22%

Assim também decidi nos autos dos TC's 002100/026/12 e 002008/026/12¹².

Observo, entretanto, que este Tribunal, em Sessão Plenária de 29-10-14, firmou entendimento que o fato de a Prefeitura ter ultrapassado o limite de 54% de despesa com pessoal não enseja, *de per se*, a emissão de parecer desfavorável às contas, desde que não seja o ano final do mandato do Prefeito e que o Município tenha reconduzido nos dois quadrimestres seguintes referido percentual aos limites legais.

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".

¹² TC-002100/026/12 – Prefeitura Municipal de Ipiguá, Sessão da Segunda Câmara de 20-05-14, sob minha Relatoria.

TC-002008/026/12 - Prefeitura Municipal de Serrana, Sessão da Segunda Câmara de 04-11-14, sob minha Relatoria.



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



Transcrevo, a propósito, trecho do voto de desempate proferido nos autos do TC-001455/026/11 pelo então Presidente desta Corte, E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES:

“(…)

Admitindo-se que, por determinação constitucional, conceda o Prefeito, no mês de outubro, revisão geral anual aos servidores, e, exatamente por tal motivo, a despesa de pessoal tenha superado, em dezembro, a barreira de 54%, sob tal cenário, descabe recusar gestão que, nos estritos termos legais, retoma o limite em agosto do ano seguinte, sendo isso visto nos subseqüentes relatórios de gestão fiscal.

(…)

Então, coerente foi o legislador fiscal em possibilitar que o gestor, em dois quadrimestres, ajustasse a despesa excedida em seu próprio mandato, porém se o desvio ocorre no último ano de sua gestão, sem tempo de recondução até dezembro, aqui sim, o dirigente, de pronto, já fica à mercê de punição fiscal e certamente fará jus a parecer desfavorável à aprovação de suas contas.

Além disso, excessos em fim de mandato têm outras penalidades, ainda mais severas. De fato, a Lei Complementar nº 101, de 2000, no artigo 21, parágrafo único, veda aumento de gasto laboral nos derradeiros 180 dias da gestão; a desobediência acarreta tipificação penal ao Responsável (artigo 359- G do Código Penal).

Também não deve argumentar que o tempo de recondução afronta o princípio orçamentário da anualidade. De fato, a legislação e as práticas dos Tribunais de Contas apresentam outras exceções àquele princípio; eis a possibilidade de aplicar, no 1º trimestre do exercício seguinte, até 5% do Fundeb arrecadado no ano anterior (artigo 21, § 2º, da Lei 11.494, de 2007). De igual modo, aceita esta Corte, na Educação e Saúde, o pagamento de Restos a Pagar até 31 de janeiro do ano seguinte.

*Por todo o exposto, e com as vênias necessárias, voto pela **manutenção do Parecer Desfavorável** à aprovação das contas da Prefeitura de Potim, referentes ao exercício de 2011, negando-se provimento ao pedido de reexame, afastando, porém, a questão atinente à superação do limite de gasto de pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.”*

Conforme os Relatórios de Gestão Fiscal (fls. 194/197) do Sistema AUDESP verifico que, a princípio, houve a recondução das



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



despesas, por parte da Prefeitura, nos 1º e 2º quadrimestres de 2014, tendo atingido, respectivamente, os percentuais de 51,24% e 49,32%, da RCL¹³, em cumprimento ao disposto no artigo 23 da Lei complementar nº 101/00¹⁴. Observo, ainda, que se considerados os valores relativos à terceirização de serviços médicos (*pesquisa realizada em meu Gabinete no Sistema Pentaho*), da mesma forma que foram considerados no exercício em exame, os percentuais passam a ser de 51,33% e 49,64% da RCL¹⁵.

Desta forma, afasto a irregularidade apontada.

¹³ Valores a ser confirmados pela Fiscalização.

¹⁴ “**Artigo 23-** Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.”

¹⁵ Dados extraídos do Sistema Pentaho (http://dadosmunicipais.tce.sp.gov.br/pentaho/Login?login_error=1):

Período	Dez/2013	Abril/2014	Agosto/2014
Gastos	R\$ 8.397.596,41 (fl. 18)	R\$8.189.130,00 (fl. 194)	R\$ 7.936.638,68 (fl. 196)
(+) Terceirização Serviços Médicos (*)	R\$ 69.870,00 (fl. 19)	R\$ 14.856,00 (fl. 198)	R\$ 51.231,00 (fl. 198)
Gastos Ajustados	R\$ 8.467.466,41	R\$ 8.203.986,00	R\$ 7.987.869,68
RCL	R\$ 15.616.571,84 (fl. 18)	R\$ 15.982.284,48 (fl. 194)	R\$ 16.093.119,31 (fl. 196)
% Gastos	54,22%	51,33%	49,64%



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



2.4 Quanto ao Ensino, após as glosas realizadas¹⁶, a Fiscalização apurou o percentual de aplicação relativo aos recursos próprios de 24,29% (fl. 21), contrariando o artigo 212 da Constituição federal.

A Unidade de Cálculos da ATJ (fls. 169/172) retificou o percentual inicial após a recondução dos valores relativos à aquisição de gás de cozinha (R\$ 2.124,00) e aos gastos com veículos utilizados na Educação (R\$ 126.177,27), glosados pelo Órgão Instrutivo, por entender como aceitáveis as justificativas apresentadas pela Prefeitura. Dessa forma, o novo percentual de aplicação passou para 25,25%.

As alegações apresentadas pelo Município merecem ser parcialmente aceitas. As despesas com aquisição de gás de cozinha, utilizado na preparação da merenda escolar, de acordo com orientações disponibilizadas pelo MEC, podem ser recepcionadas na manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim decidi nos autos do TC-001247/026/11¹⁷, destacando outras decisões desta Corte de Contas no mesmo sentido: TC's 000201/026/09 e 002590/026/10¹⁸.

As despesas com manutenção e abastecimento dos veículos utilizados na Educação, no montante de R\$ 126.177,27, também podem ser aceitas. A documentação constante dos Anexos IV e V (*referente ao Expediente TC-001440/002/14*)¹⁹ foram capazes de justificar o cômputo das

¹⁶ Informações às fls. 22/24:

Restos a Pagar não quitados até 31-01-14	R\$ 5.567,85
Aquisição de Gás de cozinha	R\$ 2.124,00
Despesas com Festividades e homenagens	R\$4.256,00
Despesas com aquisição de brinquedos	R\$ 23.102,44
Controle de manutenção e conservação de veículos (a destinação ao ensino não foi devidamente comprovada)	R\$ 126.177,27
SOMA	R\$ 161.227,56

¹⁷ TC- 001247/026/11 - Prefeitura Municipal de Ubirajara. C. Segunda Câmara, sessão de 24-09-13.

¹⁸ TC-000201/026/09 – Prefeitura Municipal de Areiópolis. C. Segunda Câmara, sessão de 14-06-11, Relator E. Conselheiro ROBSON MARINHO.

TC- 002590/026/10 – Prefeitura Municipal de Agudos. E. Tribunal Pleno, sessão de 06-11-13, Relatora E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES.

¹⁹ Relação da frota de veículos utilizados na Educação, cópia das despesas com manutenção dos veículos utilizados na Educação (*indicando o veículo a que se referia à despesa*), relação da quantidade total de combustível gasta em 2013 de cada veículo utilizado na Educação, cópia de requisições internas de combustíveis, por veículo, contendo a data do abastecimento, a quantidade de combustível e a quilometragem do veículo abastecido.



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



mesmas nos gastos com o ensino, eis que restou demonstrado que foram destinadas ao transporte escolar.

Já com relação às despesas com festividades (R\$ 4.256,00) e aquisição de brinquedos (R\$ 23.102,44), entendo que não restou comprovado que favoreceram o ensino do Município de Espírito Santo do Turvo no exercício de 2013, assim permanecem glosadas.

Desta forma, acompanho o entendimento da Unidade de Cálculo da ATJ no sentido de que restou comprovado que o Município de Espírito Santo do Turvo cumpriu o disposto no artigo 212 da Constituição Federal, aplicando 25,25% das receitas de impostos e transferências no ensino no exercício de 2013.

2.5 Por fim, os demais apontamentos constantes no relatório da Fiscalização são dignos de advertências, não ocasionando motivos suficientes para o comprometimento das presentes contas.

2.6 Diante do exposto, acompanho as manifestações convergentes da ATJ (*Unidades de Economia, Jurídica e Chefia*) e do Ministério Público de Contas e voto pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas da **Prefeitura Municipal de Espírito Santo do Turvo**, exercício de 2013, com as advertências constantes no corpo do voto.

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

a) 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 29/2010²⁰);

²⁰

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 art. 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.



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



b) Observe, com relação ao Sistema de Controle Interno, o disposto nos artigos 31 e 74 da Constituição Federal e as orientações traçadas por este E. Tribunal no *Manual Básico – O Controle Interno do Município*;

c) Realize o efetivo controle das autuações de trânsito dos veículos oficiais, bem como o pagamento de multas decorrentes de infração de trânsito sem identificação do condutor, a fim de promover o ressarcimento;

d) Observe, com relação às disponibilidades de caixa, o disposto no artigo 164, § 3º, da Constituição Federal;

e) Promova melhorias no controle de custo por veículo (manutenção e combustível), de modo a simplificar a obtenção de informações relativas ao consumo individual;

f) Cumpra as normas da Lei federal nº 8.666/93, formalizando adequadamente os respectivos contratos e acompanhando devidamente a sua execução;

g) Renegocie os contratos com as empresas beneficiadas pelas isenções tributárias decorrentes da Lei federal nº 12.546/11, alterada pelas Leis nºs 12.715/12, 12.794 e 12.844/13, exigindo a cobrança dos valores pagos a maior, nos termos do artigo 65, § 5º, da Lei federal nº 8.666/93 e em conformidade com o Comunicado SDG nº 44/2013²¹;

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).

(...)”.

²¹

COMUNICADO SDG nº 044

“O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta para a necessidade de os jurisdicionados reverem, em tempo breve, os contratos firmados com empresas agora isentas da contribuição patronal de 20% sobre a folha de salários destinada ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Fundamentada em diversos instrumentos como as Leis Federais nº 12.715, de 2012 e as de nº 12.794 e 12.844, ambas de 2013, aquela renúncia fiscal beneficia 42 (quarenta e dois) setores da economia nacional, entre os quais o da construção civil, e considerando que as empresas pagam, em contrapartida, tributo de menor monta (1% a 2% do faturamento), tal cenário indica favorável renegociação para as entidades públicas, visto que os 20% do INSS sempre compunham as planilhas de custos.

Tanto é assim que o Tribunal de Contas da União (TCU), em outubro de 2013, determinou que o Ministério do Planejamento reveja, em 60 (sessenta) dias, todos os contratos firmados com as empresas alcançadas pela exoneração previdenciária, nisso exigindo a cobrança dos valores antes pagos a maior”.



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



h) Promova melhorias na qualidade do ensino, tendo em vista que o índice IDEB alcançado pelo Município, no exercício de 2013 (4ª série/5ºano), ficou abaixo do projetado para o período, além da regressão de 9% do índice apontado em 2013, se comparado ao exercício de 2011.

Determino, ainda:

a) que o processo acessório TC-002102/126/13 permaneça apensado a estes autos.

b) a abertura de autos próprios para tratar do Convite nº 10/2013.

c) A Abertura de autos apartados para tratar do recolhimento do FGTS sobre os cargos comissionados.

A Fiscalização verificará, na próxima inspeção, a implantação de providências regularizadoras, especialmente em relação ao processo administrativo instaurado através da Portaria nº 3655/2013, com a apuração de responsabilidade por infrações de multas de trânsito nos exercícios de 2013/2014, bem como da elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico.

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

Sala das Sessões, 22 de setembro de 2015.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO