



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 07/12/2016

ITEM: 052

TC-002046/026/13

Município: Roseira.

Prefeito(s): Jonas Polydoro.

Exercício: 2013.

Requerente(s): Jonas Polydoro - Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 28-04-15, publicado no D.O.E. de 22-05-15.

Advogado(s): Aline Diniz Ribeiro (OAB/SP nº 330.923).

Acompanha(m): TC-002046/126/13 e Expediente(s): TC-000616/014/13 e TC-023101/026/13.

Procurador(es) de Contas: Élidea Graziane Pinto.

Fiscalização atual: UR-14 - DSF-II.

Sustentação oral proferida em sessão de 30-11-16.

Em apreciação o **PEDIDO DE REEXAME** interposto pelo Sr. Jonas Polydoro – Prefeito Municipal, em face do r. parecer desfavorável emitido pela E. Primeira Câmara, em Sessão de 28.04.15¹, à aprovação das contas da Municipalidade de Roseira, exercício de 2013.

A rejeição dos demonstrativos em Primeira Instância se deu em face do desatendimento do limite fixado no art. 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que os gastos com pessoal atingiram 58,27% da RCL; prescrição de créditos inscritos na dívida ativa, na ordem de R\$ 95.316,23; elevado percentual de abertura de créditos adicionais – 44,50%.

Também foram incluídos entre os fundamentos que levaram à emissão do juízo desfavorável, desacertos anotados nos itens B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (contabilização indevida da devolução de duodécimos da Câmara); B.1.6 - DÍVIDA ATIVA (contabilização do estoque); B.3.1 – ENSINO; B.3.3.3 – ROYALTIES; C.1 - FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES; C.1.1 - FALHAS DE INSTRUÇÃO (Inexigibilidade 34/2013, Pregão 10/2013 e Convites 07/2013 e 14/2013); C.2 – CONTRATOS; C.2.2 - CONTRATOS EXAMINADOS IN LOCO; D.1.1 - LIVROS E REGISTROS; D.2 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP e D.5 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL, sem prejuízo de recomendar ao Executivo que adote providências corretivas².

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 28.04.15, estava formada pelos ee. Conselheiros Dimas Eduardo Ramalho, Presidente e Relator, Renato Martins Costa, e pelo e. Auditor Substituto de Conselheiro Josué Romero.

² **Excerto do r. voto proferido**

2.11. Em que pesem os pontos positivos até aqui relatados, bem como aqueles passíveis de recomendação, ou, ainda, de apreciação em autos específicos, no caso em tela, a instrução processual revelou um conjunto de falhas graves que comprometem os demonstrativos.

2.12. Trata-se, inicialmente, do desatendimento do limite fixado no artigo 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que os gastos com pessoal representaram 58,27% da Receita Corrente Líquida. Com efeito, os cálculos realizados pela fiscalização evidenciaram despesas com professores, conselheiros tutelares e médicos, contratados como autônomos (RPA) ou através de cooperativa médica, que não foram apropriadas como despesas de pessoal pela Origem. Conforme anotado pela SDG, tais profissionais exerceram funções inerentes à atividade-fim do Município, típicas de cargos existentes na sua estrutura administrativa, razão pela qual as despesas decorrentes das contratações devem ser computadas para efeito de atendimento aos limites impostos pela LRF. Ressalte-se que, dos 35 (trinta e cinco) cargos de médicos efetivos existentes no quadro de pessoal,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Também fora demarcado no r. voto proferido, a indicação de que o Município não atingiu as metas projetadas para o IDEB no exercício, uma vez que a nota alcançadas pelos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental ficou aquém da meta projetada para o período; e, quanto aos alunos dos anos finais, embora tenha sido atingida a meta planejada, verifica-se uma ligeira involução quanto ao apurado em 2011.

O r. parecer foi publicado em 22.05.15 (fls. 140/155 e fls. 159/160).

Nas razões de seu recurso, o Sr. Prefeito Municipal afirmou que a extrapolação aos limites das despesas com pessoal se deu em razão da inclusão de despesas repassadas à Cooperativa Médica – R\$ 1.003.482,79, defendendo a regularidade da medida, haja vista que o tema não encontra simetria de entendimentos nos órgãos de assessoramento desta Corte.

Ademais, anotou que foram computados empenhos, de forma incorreta, em montante de R\$ 184.788,89 – lançados em obrigações patronais, quando na verdade se referem a parcelamento de encargos junto ao INSS.

apenas 05 (cinco) estavam providos no final do exercício em exame, ao passo que, do total de 239 (duzentos e trinta e nove) professores, somente 105 (cento e cinco) encontravam-se ocupados (quadro de pessoal às fls. 380/384 do Anexo II). Embora a Municipalidade tenha a faculdade de efetuar a contratação de profissionais autônomos, mediante a análise de oportunidade e conveniência que a discricionariedade lhe consente, tais despesas, quando envolvem a execução de atividade fim do Município, devem ser consideradas na apuração dos gastos com pessoal definidos pela LRF.

2.13. A prescrição de créditos inscritos na Dívida Ativa é mais um grave aspecto que compromete os demonstrativos. Somente no exercício em análise a fiscalização constatou créditos prescritos na ordem de R\$95.316,23 (noventa e cinco mil, trezentos e dezesseis reais e vinte e três centavos), decorrentes da inércia de Administração na propositura de ações judiciais de cobrança, conduta que demonstra descaso da administração no controle das suas receitas. Não obstante a Municipalidade possa se socorrer de mecanismos extrajudiciais como forma de cobrança da dívida ativa, tais ações devem ser realizadas antes do período prescricional dos créditos, com tempo suficiente para propositura de ações judiciais em caso de insucesso das medidas de cobrança amigáveis. A cobrança regular da dívida ativa, além de medida de preservação do erário, é uma fonte de receitas para custeio das atividades do Município. No caso dos presentes autos, além de contribuir para emissão de parecer prévio desfavorável, a prescrição dos créditos deverá ser analisada comunicada ao Ministério Público Estadual, para conhecimento.

2.14. Quanto ao elevado percentual de abertura de créditos adicionais (44,50%), quando associado às demais irregularidades, prejudica os demonstrativos e contribui para o juízo desfavorável. Sobre esse aspecto compete advertir à Origem que a modificação de parte considerável do orçamento, sem autorização legislativa específica, acaba tornando as peças de planejamento meras coadjuvantes, em prejuízo à vontade popular. Com efeito, as peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) são resultantes da participação popular e de discussões desenvolvidas em audiências públicas promovidas na fase de elaboração dos respectivos projetos, motivo pelo qual, após percorrer seu peculiar processo legislativo, não pode o orçamento ficar vulnerável à sua descaracterização mediante a abertura de créditos suplementares em elevada escala. O mecanismo de abertura de créditos adicionais destina-se a flexibilizar o orçamento, propiciando certos ajustes em caso de possíveis imprevistos que podem acontecer ao longo do exercício. Embora, tanto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal como no artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64, não haja determinação expressa que limite o percentual de abertura de créditos suplementares à estimativa de inflação, este Tribunal vem, reiteradamente, recomendando que a alteração de peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário. Aliás, não é difícil perceber que os índices, quando desarrastados, ou melhor, muito flexíveis, indicam defeito no planejamento. Significa insegurança do gestor ao dialogar com os membros da Edilidade e de manter as políticas prometidas em sua campanha eleitoral perante a comunidade. O elevado percentual de alteração orçamentária, fundada exclusivamente em autorização genérica prevista na LOA, como constatado no caso dos autos, compromete o processo democrático, afigurando-se situação anômala, em que o Chefe do Executivo se investe de um poder que favorece a desmandos, ao imediatismo.

2.15. Relativamente às falhas registradas nos itens B.5.3.1 - GASTO COM COMBUSTÍVEL; B.5.3.2 - COMPRAS DIRETAS DESPROVIDAS DE PESQUISA DE PREÇOS E B.6 - TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS, a Origem informou a adoção de medidas corretivas. Determino que a próxima Fiscalização acompanhe as ações concretizadas pela Prefeitura. 2.16. Incluo entre os fundamentos que levam à emissão de juízo desfavorável os desacertos anotados nos itens B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (contabilização indevida da devolução de duodécimos da câmara); B.1.6 - DÍVIDA ATIVA (contabilização do estoque); B.3.1 – ENSINO; B.3.3.3 – ROYALTIES; C.1 - FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES; C.1.1 - FALHAS DE INSTRUÇÃO (Inexigibilidade 34/2013, Pregão 10/2013 e Convites 07/2013 e 14/2013); C.2 – CONTRATOS; C.2.2 - CONTRATOS EXAMINADOS IN LOCO; D.1.1 - LIVROS E REGISTROS; D.2 - FIDELIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP e D.5 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL, sem prejuízo de recomendar ao Executivo que adote providências corretivas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Ainda, invocou que deixou de ser considerado pela inspeção o fato de que durante o exercício sob exame foi concedido reajuste salarial ao funcionalismo, impactando o montante pago no ano, em R\$ 663.156,65.

Defendeu a exclusão desse valor, posto que se trata de reposição salarial do exercício anterior.

Nesse sentido, apresentou quadro, sugerindo que o montante gasto com pessoal atingiu R\$ 12.246.627,71, ou seja, 50,67% da RCL do exercício.

Afirmou, também, que as contas de 2012 apuraram 52,40% da RCL, sem que tenham sido incluídos os repasses à Cooperativa Médica, recaindo a responsabilidade totalmente sobre o atual alcáide, em seu primeiro ano de administração.

Alegou, quanto à dívida ativa, que o montante de R\$ 47.837,94 – em total de 313 inscrições, deve ser lido que havia 319 inferiores a R\$ 510,00 – ou seja, 98,76% - o que dificultaria a propositura de ação fiscal; em quadro apresentado, apenas 04 inscrições seriam superiores a R\$ 700,00.

E, quanto aos créditos orçamentários, anotou que a Administração anterior não se mostrou eficiente na fiscalização das dotações para realização do mínimo em manutenção da máquina administrativa, necessitando assim, de remanejamento de contas na rubrica categoria de programação, exigindo apenas adequação entre os elementos de despesa.

Ao final pediu para que fosse notificado do julgamento do apelo, manifestando-se pela apresentação de sustentação oral na data da apreciação.

O Pedido de Reexame foi interposto nesta Corte em 18.06.15 (fls. 161/187 e documentos que acompanham).

Subiram os autos à Presidência, onde foi deferido o pedido de sustentação oral requerido – DOE 15.07.15 (fl. 486).

A matéria passou pelo crivo da Assessoria Técnica, onde a questão pertinente à terceirização dos serviços na área de saúde foi detalhadamente avaliada à luz da Lei Federal nº 11.350/06, de 05.10.06, a qual proíbe a terceirização de Agente Comunitários e de Agentes de Combate às Endemias³, prática que vem sendo condenada por esta E.Corte de Contas (TC-26211/026/10); e, desse modo considerou por afastada a pretensão do Recorrente de atribuir ao presente caso a resposta à consulta tratada no TC-2149/026/02, onde havia sido consignado que os

³ **Lei 11.350/06 – Regulamenta o § 5º do art. 198 da Constituição, dispõe sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, e dá outras providências.**

Art. 16. É vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei aplicável. [\(Redação dada pela Lei nº 12.994, de 2014\)](#)

Art. 17. Os profissionais que, na data de publicação desta Lei, exerçam atividades próprias de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate às Endemias, vinculados diretamente aos gestores locais do SUS ou a entidades de administração indireta, não investidos em cargo ou emprego público, e não alcançados pelo disposto no parágrafo único do art. 9º, poderão permanecer no exercício destas atividades, até que seja concluída a realização de processo seletivo público pelo ente federativo, com vistas ao cumprimento do disposto nesta Lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



gastos decorrentes dos contratos visando os Programas de Saúde não se enquadram nos limites da LRF.

Enfim, sobre o tema, a Assessoria Técnica avaliou pela manutenção do acréscimo de R\$ 1.003.482,79 realizado em Primeira Instância.

Assim, considerou improcedente o pedido para exclusão das despesas advindas do reajuste salarial do período – R\$ 663.156,65, aqui fazendo menção ao decidido nos autos do TC-2523/026/10.

Ao contrário, no que se refere ao lançamento incorreto de despesa de amortização de dívida empenhada em obrigações patronais – R\$ 184.788,79 – com base no art. 19, § 1º, IV, da LRF – porquanto o correto seria a contabilização em dívida fundada, a Assessoria Técnica considerou procedente as alegações solicitando a exclusão do montante despendido com o pagamento de parcelamento do INSS.

Desse modo, o setor apresentou, de forma sintética e explicativa, o quadro seguinte, indicando que o montante gasto a título de despesas com pessoal atingiu 57,51% da RCL; ainda assim, ultrapassando ao limite máximo de 54% estabelecido pela LRF.

Receita Corrente Líquida	24.365.656,66	100%
Despesa com Pessoal apurada pela fiscalização	14.198.056,04	58,27%
(-) Amortização de parcelamento de encargos sociais (INSS)	(184.788,89)	
(=) Despesa com pessoal ajustada pela Assessoria Técnica	14.013.267,15	57,51%

A Assessoria Técnica realçou, consoante art. 23 da LRF, bem como consulta ao Processo TC-519/026/14 – contas do Município de Roseira, exercício de 2014, que foram apurados gastos com pessoal atingindo 62,39%, motivo pelo qual não foi atestada a recondução do percentual excedente à luz da Lei Fiscal (fls. 497/509).

Ainda na Assessoria Técnica, agora avaliando questões afetas à execução orçamentária e financeira, o setor anotou – consoante superávits alcançados - entendimento de que as justificativas apresentadas são procedentes, tendo em vista que as alterações não causaram desajuste fiscal, onde os resultados foram positivos, podendo a falha ser levada ao campo das recomendações (fl. 510).

As demais questões foram avaliadas ainda pela Assessoria Técnica, onde foi consignando que o exercício de 2013 foi o primeiro daquela Administração e, que o valor da dívida prescrita apurada pela fiscalização – R\$ 95.316,23 originou-se de R\$ 47.837,94 – em total de 323 dívidas – das quais, 319 referem-se a valores inferiores a R\$ 510,00 – o que dificulta a propositura da ação; e, quanto à nomeação de comissionados com grau de parentesco, que esta Corte tem prerrogativa de determinar a regularização de falhas não afastadas durante a instrução, mas que não influenciam na emissão do parecer prévio sobre a gestão analisada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Portanto, o setor de ATJ avaliou por descabida a pretensão de que a matéria seja apartada; e, considerando as questões apontadas na condução das despesas com pessoal, manifestou-se pela manutenção da rejeição das contas, com exclusão dos fatores relativos à prescrição de créditos inscritos em dívida ativa e elevado percentual de abertura de créditos adicionais (fls. 511/517).

A i. Chefia de ATJ manifestou-se pela manutenção do parecer desfavorável, com exclusão dos pontos sugeridos por seu predecessor (fl. 518).

O d. MPC manifestou-se pelo não provimento do apelo (fl. 519).

Assim, instruída a matéria, foi verificado no detalhamento do quadro de pessoal, que a fiscalização lançou todas as despesas incluídas, tão somente, no 3º quadrimestre/13, conquanto seria necessária a sua apropriação pelo período de liquidação.

Período	Dez 2012	Abr 2013	Ago 2013	Dez 2013
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado - A	10.241.132,20	10.878.030,72	11.698.713,05	12.713.633,28
Inclusões da Fiscalização - B				1.484.422,76
Exclusões da Fiscalização - C				
Gastos Ajustados - D		10.878.030,72	11.698.713,05	14.198.056,04
Receita Corrente Líquida - E	20.249.907,79	21.441.066,59	22.890.660,28	24.365.565,66
Inclusões da Fiscalização - F				
Exclusões da Fiscalização - G				
Receita Corrente Líquida Ajustada - H		21.441.066,59	22.890.660,28	24.365.565,66
% Gasto Informado A/E	50,57%	50,73%	51,11%	52,18%
% Gasto Ajustado - D/H		50,73%	51,11%	58,27%

Desse modo, os autos retornaram, excepcionalmente à fiscalização a cargo da UR/14 – Guaratinguetá, sendo elaborado novo quadro a respeito da distribuição dos gastos com pessoal, indicando que o limite estabelecido pela LRF foi ultrapassado no 3º quadrimestre/13 – em 55,21%.

Período	Dez 2012	Abr 2013	Ago 2013	Dez 2013
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado - A	10.241.132,20	10.878.030,72	11.698.713,05	12.713.633,28
Inclusões da Fiscalização - B		271.761,82	452.923,87	759.737,07
Exclusões da Fiscalização - C		119.405,70	43.369,49	21.993,70
Gastos Ajustados - D		11.030.386,84	12.108.267,43	13.451.376,65
Receita Corrente Líquida - E	20.249.907,79	21.441.066,59	22.890.660,28	24.365.565,66
Inclusões da Fiscalização - F				
Exclusões da Fiscalização - G				
Receita Corrente Líquida Ajustada - H		21.441.066,59	22.890.660,28	24.365.565,66
% Gasto Informado A/E	50,57%	50,73%	51,11%	52,18%
% Gasto Ajustado - D/H		51,45%	52,90%	55,21%

A fiscalização ainda registrou que a seguinte situação dos gastos com pessoal nos quadrimestres seguintes (fl. 523):

1º quadrimestre/14	53,35%
2º quadrimestre/14	53,57%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A Assessoria Técnica indicou que deixou de pronunciar-se sobre as taxas de despesa de pessoal correspondentes aos 1º e 2º quadrimestre/13, uma vez que, para tanto, seriam necessárias informações concernentes aos pagamentos por RPA a professores, conselho tutelar, Médicos autônomos e Cooperativa Médica, realizados a partir de maio/12.

Lembrou que durante o exercício de 2013, a elevação do PIB foi de 2,3% em relação ao ano anterior, de tal sorte que não se aciona o disposto no art. 66 da LRF; prosseguiu dizendo, em que pese constar à fl. 523vº que nos dois primeiros quadrimestres de 2014 as despesas figuraram nos patamares de 53,35% e 53,57% respectivamente, esses índices não representaram a realidade do Executivos naqueles períodos, tendo em vista que decorreram de informações prestadas pela própria Origem ao AUDESP.

Assim, o setor próprio de ATJ ratificou sua manifestação anterior, consultando os registros relativos ao exercício de 2014, tratados no Proc. 519/026/14, apurando-se atingirem 62,39%, motivo pelo qual não atestou a recondução do percentual à luz da LRF (fls. 529/530).

Opiniões que se seguiram – inclusive da d. Chefia de ATJ, mantiveram a rejeição das contas, sob exclusão dos pontos pertinentes à prescrição de créditos de dívida ativa e elevado percentual de abertura de créditos adicionais (fls. 531/536).

A SDG, inicialmente endossou a exclusão de R\$ 184.788,89, feita por ATJ, consoante pagamentos de parcelamento previdenciário anterior, apurando-se o percentual de 58,27% da RCL, diminuído para 57,51%, superior ao previsto pela LRF.

Discordou de ATJ, no entanto, aquela consignando a falta de recondução dos limites – por alcançar 62,39% da RCL no 3º quadrimestre/14, uma vez que constatou, em situação de baixo crescimento do PIB, a previsão de que não são dois, mas quatro quadrimestres para eliminar a extrapolação, mantida a necessária redução de pelo menos um terço nos dois primeiros.

Enfim, a SDG manifestou-se pelo provimento do apelo (fls. 542/543).

Diante da inovação nos autos, provocada pela manifestação da inspeção, o Recorrente foi novamente notificado – DOE 18.05.16 (fls. 545/546), motivando o ingresso do reforço de suas razões de recurso (fls. 550 e seguintes).

O d. MPC anotou que “...a despeito das novas alegações carreadas, entende que não afastam as máculas que embasaram o Parecer combatido, especialmente o cômputo das despesas com contratação terceirizada de profissionais para o Programa de Saúde de Família, por afronta à Lei nº 11.350, de 05.10.06 e ao art. 37, II, da CF. Nessa contextura, a aplicação dos comandos do art. 66 e §§ 1º e 2º da LRF, tal como postulado pela SDG, não afasta a inclusão da terceirização da mão de obra no cálculo da despesa com pessoal”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Nesse sentir, o d. MPC ratificou os pareceres anteriores e pugnou pelo conhecimento e não provimento do Pedido de Reexame (fls. 585/587).

A matéria fez parte dos trabalhos do E. Tribunal Pleno em Sessão de 30.11.16, ocasião em que foi apresentada sustentação oral das razões de recurso.

Em síntese foi afirmado que o Prefeito de Roseira assumiu em 2013, consultando os servidores de carreira a respeito de empresa que prestava serviços à Corte, sendo informado que o valor dispendido não era computado nos gastos com pessoal; que decorridos 45 dias de gestão o Tribunal encaminhou ofício para adoção de medidas, por não endossar os trabalhos prestados pela mencionada empresa – em razão de questões formais; que diante disso foi necessária a contratação de médicos mediante RPA, para suprir as necessidades da área, enquanto tramitava processo para contratação de empresa especializada.

Disse que foi instaurado procedimento de concurso para contratação de médicos, mas não houve sucesso na contratação; que nos anos de 1997 a 2004 – quando o Recorrente já havia sido Prefeito, apenas 02 médicos foram contratados e, que as mesmas dificuldades se sucederam nos exercícios seguintes; que não há interesse dos profissionais no ajuste em razão do teto vigente no Município.

Avaliou que os Tribunais se apegam – acertadamente – se há suplementação, substituição ou reposição de mão de obra; no Município de Roseira não tem sido possível ajustar a contratação de médicos, conquanto seria mais vantajoso; que não há substituição de mão de obra, porque a contratação é do serviço; que seria mais vantajoso contratar médico ou revés da empresa, mas isso não tem sido possível.

Acresceu que a folha de pagamento é de R\$ 1 milhão e o Município está pagando praticamente $\frac{1}{4}$ disso para a realização dos serviços de saúde, em razão das particularidades mencionadas.

Afirmou que deve ser ponderado que não se trata de reposição; na verdade o concurso foi concorrido, mas as pessoas não aceitam a nomeação; citou, inclusive, a necessidade da ampliação do programa “*mais médicos*” a estrangeiros, devido às dificuldades de contratação dos profissionais.

Outro problema destacado, disse que foi destacado que os créditos que foram rotulados como prescritos, vários conseguiram ser reativados, em face do início do período da contagem da prescrição; além disso, em 2013 boa parte dos créditos já estava com o prazo prescricional decorrido; que em anos passados nunca foi criticada a contratação de cooperativa de médicos; que somente teve ciência da orientação em 2015, não havendo tempo hábil para correção.

Lembrou que nos quadrimestres seguintes houve redução do percentual de gastos com pessoa; pedindo para análise da força de vontade do Gestor e a impossibilidade existente, considerando as peculiaridades afirmadas quanto à contratação de médicos – posto que em Município que demanda mais de 20 profissionais, apenas 05 são concursados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Enfim, apelou ao provimento do recurso, para fins de emissão de parecer favorável às contas.

Ao final a matéria foi retirada de pauta, com reinclusão automática.

É o relatório.

GCCCM/25



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



GCCCM

E. TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 07/12/2016

ITEM 052

Processo: TC-2046/026/13

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE ROSEIRA

Responsável: Prefeito Municipal

Período: 01.01 a 31.12.13

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2013

EM EXAME: PEDIDO DE REEXAME

Procurador: Dorival José Gonçalves Franco – OAB/SP 69.812, Cintia Mara Vieira Franco – OAB/SP 259.066

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

O recurso é adequado, além disso, foi interposto por parte legítima e de modo tempestivo [r. decisão publicada em 22.05.15 – Pedido de Reexame interposto em 18.06.15].

Dele conheço.

No mérito.

As principais questões que fundamentaram a rejeição dos demonstrativos dizem respeito aos **(a)** gastos com pessoal acima do limite previsto pela LRF, **(b)** prescrição de créditos inscritos em dívida ativa e **(c)** elevado percentual de abertura de créditos adicionais; além de críticas gerais lançadas junto aos demais itens que compõem o relatório de inspeção.

a) Quanto aos gastos com pessoal, há de serem feitas algumas considerações, no sentido de confirmar o juízo emitido em Primeira Instância.

De fato, encontra-se adequada a inclusão de despesas no rol de gastos com pessoal, lançadas pela inspeção, em face do pagamento de professores, Conselho Tutelar, médicos autônomos e cooperativa médica, desse modo alterando o quadro inicialmente apresentado pela Municipalidade (fl. 29).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Os ajustes dessa natureza implicam em relação de trabalho e/ou serviços que deveriam ser prestados diretamente pelo corpo de servidores do Órgão, desse modo incidindo na regra prevista pela LRF, para que sejam incluídos no cálculo em apreço⁴.

Do mesmo modo, acatando proposta da Assessoria Técnica, também é correta a exclusão de despesas pertinentes ao pagamento de parcelamento de encargos sociais, conquanto não tenham relação com a gestão de pessoal no período em análise, mas referentes a exercícios distintos do examinado.

E, igualmente na esteira do posicionamento da ATJ, avalio que não seja possível excluir das despesas com pessoal os valores decorrentes da correção periódica do valor de compra dos servidores, uma vez que decorre de imposição constitucional e a situação não é excetuada pela Lei Fiscal (fls. 497/509).

Em outras palavras, cabe ao Órgão administrar seu pessoal, na conformidade com o comportamento da sua receita corrente líquida, disso obrigando-se aos limites estabelecidos e, em harmonia com os reajustes anuais e a necessidade da prestação de serviços efetivos à comunidade, aqui importando em profundo planejamento técnico e transparente – princípios basilares da gestão fiscal responsável.

Dito isso, considerando que na fase instrutória os acréscimos haviam sido lançados totalmente junto ao 3º quadrimestre/13, conquanto, na verdade, as despesas foram liquidadas ao longo de todo o exercício.

Sendo assim, a questão mereceu correção por parte do Órgão de Instrução e, feita a apropriação devida, foi confirmado que o Município esteve durante os dois primeiros quadrimestres dentro do limite prudencial (>51,30% e <54,00% da RCL); e, ao final, incidiu na extrapolação ao limite fiscal no 3º quadrimestre/13.

Período	Dez 2012	Abr 2013	Ago 2013	Dez 2013
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado - A	10.241.132,20	10.878.030,72	11.698.713,05	12.713.633,28
Inclusões da Fiscalização - B		271.761,82	452.923,87	759.737,07
Exclusões da Fiscalização - C		119.405,70	43.369,49	21.993,70
Gastos Ajustados - D		11.030.386,84	12.108.267,43	13.451.376,65
Receita Corrente Líquida - E	20.249.907,79	21.441.066,59	22.890.660,28	24.365.565,66
Inclusões da Fiscalização - F				
Exclusões da Fiscalização - G				
Receita Corrente Líquida Ajustada - H		21.441.066,59	22.890.660,28	24.365.565,66
% Gasto Informado A/E	50,57%	50,73%	51,11%	52,18%
% Gasto Ajustado - D/H		51,45%	52,90%	55,21%

Observa-se que as despesas mantiveram aumento nominal e, em razão da falta de ações efetivas à redução dos gastos, ao contrário superando o crescimento da RCL, houve elevação do percentual ao longo do exercício, aqui

⁴ **Lei Complementar 101/00**

Art. 18. (...)

§ 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".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



contribuindo os incluídos gastos com terceiros, quando o Município estava proibido de novas contratações, exatamente porque se encontrava no limite prudencial⁵.

Informações constantes nos autos indicam o comportamento seguinte das despesas com pessoal:

1º quad/14	2º quad/14	3º quad/14	1º quad/15
53,35%	53,57%	62,39%	51,39%

Há de se observar que o período imediatamente seguinte manteve o mesmo padrão, qual seja, incidência no limite prudencial e superação do teto ao final do ano.

Logo, há de se reconhecer que a Administração não procedeu aos esforços necessários à conformação dos limites fiscais; ao contrário, incidindo em despesas que elevaram o percentual acima do teto ao final de 2013; padrão que se repetiu no período seguinte.

Penso que não se aproveita a regra estabelecida pelo Art. 66⁶ da LRF, tendo em vista que não houve efetiva recondução das despesas, uma vez que no 3º quadrimestre/14 o Município encontrava-se acima do teto fiscal.

Aqui ressalvo, em acréscimo, considerando a prática do Município em proceder a terceirização de serviços, que os percentuais apresentados, notadamente do 1º e 2º quadrimestres/14 devem ser vistos sob ressalvas – porquanto despesas dessa natureza tendem a ser realizadas durante todo o exercício, não concentrando-se apenas no 3º quadrimestre.

Acresço também, que as contas do exercício de 2014, abrigadas junto ao TC-519/026/14, sob Relatoria do e. Conselheiro Antonio Roque Citadini, receberam o r. parecer desfavorável à sua aprovação, emitido pela E. Segunda Câmara – em Sessão do dia 25.10.16, em face de que o Município “...ultrapassou e muito o limite dos gastos com despesas de pessoal. Conforme cálculos ratificados pela

⁵ **Lei Complementar 101/00**

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#);

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

⁶ Art. 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](#).

Art. 66. **Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.**

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Assessoria especializada, esse excesso corresponde a 62,39% da Receita Corrente Líquida, extrapolando o percentual de 54% estabelecido pela LRF”.

Aliás, do r. voto se extrai que “...como bem frisou a ATJ, restou prejudicada a verificação da recondução das despesas com pessoal do Executivo em atendimento ao disposto no artigo 23 da LRF, uma vez que os referidos índices merecem ser avaliados com cautela, podendo ocorrer a necessidade de realização de ajustes”.

Essas informações sinalizam e vem ao encontro do juízo quanto a falta de efetiva confiabilidade nos índices originais apresentados pela Municipalidade, bem como, quanto à sua dificuldade em ajustar-se ao regramento fiscal à conformidade dos gastos com o quadro de servidores.

Logo, considero que as razões apresentadas não foram suficientes para afastar o juízo de irregularidade sobre a matéria, reconhecendo, contudo, que as despesas de pessoal do último quadrimestre de 2013 alcançou 55,21 da RCL.

b) No que se refere à prescrição de créditos inscritos em dívida ativa, em montante de R\$ 95.326,23, relembro que o Recorrente alegou que esse valor refere-se a 323 inscrições, das quais, 319 – ou 98,76% são inferiores a R\$ 510,00.

Aqui também penso que a situação não possa ser relevada, considerando uma série de fatores.

Primeiro, avaliando as dificuldades expostas no sentido de manter equilibrada a relação entre despesas com gestão de pessoal e a receita corrente líquida, mais ainda se esperaria da Administração que procedesse aos esforços necessários à elevação de suas receitas, notadamente aquelas de sua competência de arrecadação.

Depois, mesmo sem olvidar das dificuldades enfrentadas para a execução fiscal, mercê da expressiva quantidade de processos que tramitam nas varas judiciais – especialmente naquelas não especializadas – localizadas em pequenos centros, o fato é que o próprio Tribunal de Justiça do Estado⁷ editou cartilha sugerindo mecanismos mais eficientes à cobrança da dívida ativa, por meio da “conciliação extrajudicial”, “facilitação do pagamento – encaminhamento de boleto bancário ou guia de arrecadação preenchida”, “parcelamento incentivado de créditos – PPI”, “protesto extrajudicial da dívida ativa – CDA”, “inclusão do nome do devedor no CADIN” e “inclusão do nome do devedor em serviços de proteção ao crédito”.

Logo, a Origem deveria ter adotado mecanismos eficientes à cobrança de sua dívida ativa – notadamente pelas formas de conciliação amigável e aquelas descritas pelo próprio TJESP, visando a eficiência administrativa e, especialmente, para que a inoperância não constitua estímulo à inadimplência e ao desequilíbrio fiscal.

⁷ *Dívidas Ativas e Execuções Fiscais* – Elaboração pela Corregedoria Geral da Justiça - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – ano 2012 – 2º edição atualizada – disponível em <http://www.tjsp.jus.br/Institucional/Corregedoria/Downloads.aspx>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



c) Ainda dentro das principais questões que motivaram a rejeição das contas, o elevado percentual de abertura de créditos adicionais – em montante de R\$ 11.167.150,00, que representou 44,49% da despesa inicialmente fixada.

Aqui há de ser repisado que a gestão responsável envolve a cultura dos princípios do planejamento e da transparência, porquanto graves alterações no plano orçamentário inicial indicam falta de estudos adequados à sua formulação, com o consequente prejuízo ao alcance das metas fiscais estabelecidas e no cumprimento das políticas públicas mantidas visando a melhoria da qualidade de vida da comunidade.

Sendo assim, avalio que as razões apresentadas não foram suficientes a demover a falha, antes denotando efetiva falta de planejamento.

d) Quanto aos demais desacertos (B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (contabilização indevida da devolução de duodécimos da Câmara); B.1.6 - DÍVIDA ATIVA (contabilização do estoque); B.3.1 – ENSINO; B.3.3.3 – ROYALTIES; C.1 - FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES; C.1.1 - FALHAS DE INSTRUÇÃO (Inexigibilidade 34/2013, Pregão 10/2013 e Convites 07/2013 e 14/2013); C.2 – CONTRATOS; C.2.2 - CONTRATOS EXAMINADOS IN LOCO; D.1.1 - LIVROS E REGISTROS; D.2 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP e D.5 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL), avalio somam-se aos principais motivos que ensejaram a rejeição das contas, incluindo severas recomendações para sua imediata correção, sob aferição em próxima inspeção.

e) E, finalmente, a respeito a falta de cumprimento das metas estabelecidas pelo IDEB, a questão é importante, porque indica o resultado de toda a aplicação de recursos do ensino sobre o público alvo, qual seja, estudantes do ensino fundamental das primeiras e últimas séries.

A par de que a Origem deve ficar atenta aos indicadores sociais para a formulação de políticas públicas adequadas ao desenvolvimento das áreas envolvidas, avalio que o resultado reforça a necessidade de maior planejamento na aplicação dos recursos – não importando apenas o gasto pelo gasto, mas a procura incessante da efetividade de resultados, por meio de políticas públicas adequadas ao desenvolvimento do setor.

De todo o exposto, voto pelo não provimento do Pedido de Reexame interposto, a fim de ser mantido o r. parecer desfavorável às contas de 2013 da Municipalidade de ROSEIRA, reconhecendo, contudo, que o índice das despesas de pessoal no 3º quadrimestre/13 foi de 55,21% da RCL.