



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 23/05/2017 – ITEM 56

TC-002145/026/15

Prefeitura Municipal: Elias Fausto.

Exercício: 2015.

Prefeito: Laércio Betarelli.

Período: (01-01-15 a 02-10-15).

Substituto Legal: Vice-Prefeito - Joaquim Antônio de Campos Bicudo.

Período: (05-10-15 A 31-12-15).

Advogados: Caroline Oliveira Souza Mucci (OAB/SP nº 245.795), Ariane de Carvalho Leme (OAB/SP nº 377.155).

Acompanha: TC-002145/126/15.

Procurador de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-3 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame das contas da **Prefeitura Municipal de Elias Fausto**, relativas ao **exercício de 2015**.

A Unidade Regional de Campinas – UR-3, responsável pelo exame *in loco*, elaborou o Relatório de fls. 4/39 apontando o que segue:

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – déficit na execução orçamentária (7,32%) não amparado pelo resultado financeiro do exercício anterior; déficit proveniente de superestimativa de receita; abertura de créditos adicionais embasados em excesso de arrecadação que não se verificou no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

exercício; o Município foi alertado 5 vezes sobre o descompasso entre receitas e despesas.

RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO

PATRIMONIAL – resultado financeiro negativo; redução dos resultados econômico e patrimonial.

INFLUÊNCIA DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO SOBRE O

FINANCEIRO – o resultado financeiro negativo (R\$ 1.454.724,62) apurado é divergente do contabilizado no Balanço Patrimonial (R\$ 1.448.506,22), em R\$ 6.218,40; o déficit orçamentário do exercício fez surgir o déficit financeiro antes inexistente.

DÍVIDA DE CURTO PRAZO – ausência de liquidez.

DÍVIDA ATIVA – aumento de 21,47% do saldo.

DESPESA DE PESSOAL – ajustes no montante de gastos com a inclusão de R\$ 1.665.295,59, referentes ao pagamento de autônomos (médicos e instrutores de cursos da Casa da Cultura), elevando o índice para **54,56%**.

ENSINO - investimento de 27,33% das receitas resultantes de impostos; destinação de 72,03% dos recursos aos profissionais do magistério; aplicação da totalidade dos recursos do FUNDEB



(100¹%); glosas de despesas com alimentação para a escolinha de futebol.

SAÚDE – aplicação de 31,14% dos recursos resultantes de impostos.

OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA SAÚDE

MUNICIPAL – a ata que aprovou o Relatório de Gestão não traz qualquer comentário em relação às metas previstas e as efetivamente realizadas; em visita à Unidade de Saúde e ao Posto de Saúde do Bairro Cardeal, constatou-se que não havia escala afixada em locais visível ao público; um dos médicos plantonistas não se encontrava no trabalho².

DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE – gastos de R\$ 85.807,50 destinados à realização³ de Rodeio considerado irregular pela Fiscalização; patrocínio dos festejos carnavalescos, no montante de R\$ 58.000,00; gastos excessivos com alimentação contraídos mediante regime de adiantamento, além da ausência de motivação para o deslocamento; edição mensal de jornal destinado a “Campanhas Educativas e Eventos de Utilidade Pública”, com inserção de matérias e fotos de cunho promocional, procedimento vedado pelo § 1º, do inciso XXI, do art. 37 da CF; aquisição de brinquedos sem a

¹ Aplicação de 99,55% no exercício e 0,45% no primeiro trimestre de 2016.

² Escalados 1 Pediatra e 1 do Programa de Saúde da Família, sendo que apenas o do PSF estava trabalhando, enquanto o outro estava em gozo de férias desde o dia 15/07 e retornaria em 05/08.

³ Fornecimento de estrutura física, materiais, tropa, shows e mão de obra.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

devida justificativa; dispêndios com material esportivo no montante de R\$ 71.768,53, sem a observância do princípio da razoabilidade dos gastos.

LICITAÇÃO – aquisição de próteses, medicamentos e peças, bem como manutenção de veículos, cujos montantes demandariam a realização de procedimento licitatório; editais licitatórios com cláusulas restritivas à ampla participação.

CONTRATOS DE CONCESSÃO, PERMISSÃO E PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS – descumprimento de cláusulas decorrentes de contrato de concessão de direito real de uso de imóveis para indústrias, com sugestão de acompanhamento pela próxima fiscalização.

CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS – as contas do Município e as receitas e despesas da educação foram publicadas até o 3º trimestre de 2015.

QUADRO DE PESSOAL – nomeação de 15 (quinze) comissionados para cargos que, pela própria nomenclatura, se verifica não possuírem características de direção, chefia e assessoramento; falta de edição de legislação dispondo sobre as atribuições dos referidos cargos; contratação de 76 (setenta e seis) autônomos (64 médicos e 12 instrutores).

ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

DO TCESP – falta de atendimento de recomendações expedidas pelo Tribunal.

TC-002145/126/15 – trata do acompanhamento da gestão fiscal.

Após regular notificação dos interessados, houve apresentação de defesa às fls. 51/77.

Quanto aos Gastos com Pessoal, a Assessoria Técnica Especializada sublinhou que tais despesas inicialmente encontravam-se no patamar de 50,91% da Receita Corrente Líquida.

Registrou que referido índice foi elevado a 54,56% após ajustes da Fiscalização, com a inclusão de despesas no montante de R\$ 1.665.295,59, decorrentes de pagamentos a 76 (setenta e seis) servidores contratados como autônomos.

Informou que tal despesa foi acolhida pelo Tribunal como “Gastos de Pessoal” nas contas do exercício de 2014 (TC-53/026/14), sob o argumento de que aqueles profissionais desempenharam funções atinentes a atividades finalísticas da Prefeitura (serviços de saúde), inclusive utilizando toda a infraestrutura do Município (materiais e equipamentos) para execução das funções, indicando existir contratação de pessoal e não de serviço certo e acabado, elementos suficientes para inclusão dos referidos dispêndios nos gastos com pessoal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Acrescentou que o julgamento das contas de 2014 ocorreu em 2016 e que a arguição da defesa em relação à falta de tempo hábil para regularizar a falha deve ser recebida com cautela, tendo em vista que nas contas do exercício de 2012 (TC-1512/026/12) referida inclusão de gastos também foi acolhida pelo Conselheiro Relator. Ratificou os ajustes da Fiscalização, considerando que o Executivo despendeu com pessoal o percentual de 54,56% da Receita Corrente Líquida.

Sobre a recondução do índice consoante exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, salientou que no caso concreto a taxa de gastos com pessoal atingiu 56,71% no encerramento do exercício de 2014, influenciando diretamente a contagem do prazo duplicado decorrente do baixo crescimento do PIB em 2015 (art. 66 da LRF).

Assim, considerando referida flexibilização, o prazo para eliminação de 1/3 do excesso seria duplicado até agosto/2015 (2º Quadrimestre de 2015) e o prazo total de recondução ao limite duplicado até abril/2016 (1º Quadrimestre/2016).

Prosseguiu informando que a taxa de gastos com pessoal do 1º Quadrimestre/2016 apurada pelo Sistema Audeps representou 49% da Receita Corrente Líquida, indicando a eliminação do percentual excedente; no entanto, considerando o histórico da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Prefeitura e o fato dos resultados do exercício de 2016 ainda não terem sido validados pela Fiscalização, salientou que existe a concreta possibilidade de ajustes como os ocorridos em 2012, 2014 e 2015.

Quanto aos gastos com o Ensino, salientou que foram destinados R\$ 1.500.000,00 dos recursos do FUNDEB para pagamento de desapropriação de área que, a princípio, seria destinada à construção de escola para o Ensino Fundamental; porém, para a imissão de posse constou que no local seria implementado "plano de urbanização com a construção de casas populares, para atender pessoas carentes do município".

Salientou que a defesa não se pronunciou sobre o fato, registrando que as despesas vinculadas ao ensino somente são acolhidas na apuração dos mínimos constitucionais se destinadas exclusivamente aos alunos da educação básica municipal.

Por fim, registrou que a exclusão dos referidos gastos do Fundeb reduziria o percentual de aplicação para 87,35%; porém como a Fiscalização apurou que não foram iniciadas as obras, entendeu necessário o futuro acompanhamento para a verificação da destinação da área para construção de escola do ensino fundamental.

Analisando a parte econômica, a Assessoria Técnica registrou que o déficit da execução orçamentária de R\$



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

3.951.860,44, correspondente a 7,32%, foi amparado parcialmente pelo resultado financeiro do exercício anterior, no montante de R\$ 2.497.135,82, restando a descoberto a quantia de R\$ 1.454.724,62, correspondente ao déficit de 2,69%.

Acrescentou, ainda, que o Passivo Financeiro foi formado principalmente por Restos a Pagar não Processados e que recentes julgados têm relevado resultados financeiros negativos, glosando tais valores e atenuando o desequilíbrio orçamentário do exercício.

Registrou que os déficits orçamentário e financeiro representam menos de 1 (um) mês de arrecadação, nos termos dos cálculos elaborados à fl. 88.

Posicionou-se pela emissão de parecer favorável às contas de 2015 da Prefeitura Municipal de Elias Fausto.

Sob o aspecto Jurídico, a Assessoria Técnica não destoou e se posicionou pela emissão de parecer favorável às contas do Executivo de Elias Fausto, exercício de 2015.

A Chefia de ATJ endossou a manifestação das Assessorias, opinando pela aprovação das contas.

De outro modo, o d. MPC entendeu que as contas devem ser reprovadas, tendo em vista: o déficit da execução orçamentária de 7,32%, não amparado em superávit financeiro do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

exercício anterior; a abertura de créditos adicionais baseada em inexistente excesso de arrecadação; o déficit financeiro de R\$ 1.454.724,62; o baixo índice de liquidez imediata (0,45%), revelando falta de capacidade financeira para honrar compromissos de curto prazo; e o gasto com pessoal equivalente a 54,56% da RCL, extrapolando o limite previsto na LRF.

É o relatório.

E



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO

As contas da **Prefeitura Municipal de Elias Fausto**, relativas ao **exercício de 2015**, apresentaram os seguintes resultados:

ITENS	RESULTADOS
Ensino	27,33%
FUNDEB	100%
Magistério	72,03%
Pessoal	54,56% (reconduziu)
Saúde	31,14%
Transferências ao Legislativo	3,57%
Execução Orçamentária	Déficit 7,32% = R\$ 3.951.860,44 amparado parcialmente por superávit do exercício anterior
Resultado Financeiro	Déficit R\$ 1.448.506,22
Remuneração dos Agentes Políticos	Regular
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Regular

Consoante consta do Relatório Prisma 2015, o Município alcançou média geral de resultado "B", considerado, portanto, efetivo⁴ perante os critérios de avaliação do IEGM/TCESP.

O Poder Executivo Municipal observou aspectos relevantes no exame das contas, tendo em vista o cumprimento dos mandamentos constitucionais relativos às despesas com Ensino,

⁴

A Altamente Efetiva	B+ Muito Efetiva	B Efetiva	C+ Em fase de adequação	C Baixo nível de adequação
------------------------	---------------------	--------------	----------------------------	-------------------------------



Saúde, Precatórios, Encargos Sociais e Transferência de Recursos à Câmara Municipal.

Os subsídios dos Agentes Políticos foram pagos em consonância com os critérios estabelecidos no ato de fixação da Legislatura anterior⁵, qual seja, a Lei Municipal nº 2.511, de 1º de dezembro de 2008. A Fiscalização registrou que os valores foram atualizados anualmente pelo índice de inflação acumulada no período (fls. 21/22).

As prescrições legais inerentes à utilização dos recursos do FUNDEB e à valorização do magistério foram igualmente cumpridas; no entanto, recomendo que a Fiscalização acompanhe a implementação de providências no sentido do cumprimento da finalidade da desapropriação da área adquirida com recursos do Fundo, qual seja a construção de escola do ensino fundamental.

No tocante ao item “Demais Despesas Elegíveis para Análise”, me parece que os argumentos defensórios podem ser aceitos, visto que justificadas pontualmente pela origem às fls. 60/64. Contudo, recomendo ao Administrador que doravante justifique e/ou motive formalmente tais dispêndios, a fim de que o interesse público fique evidenciado nos respectivos processos de despesas.

⁵ Não houve fixação dos subsídios para a Legislatura de 2013/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Quanto aos aspectos contábeis, acolho os cálculos e o entendimento da Assessoria Econômica, no sentido de que o desequilíbrio orçamentário (R\$ 3.951.860,44) ou déficit de 7,32% não maculou as contas, uma vez que representou menos de um (01) mês de arrecadação da receita da administração direta⁶.

A situação que já era administrável se mostrou atenuada com o amparo parcial do superávit financeiro do exercício anterior, o qual diminuiu o déficit da execução para R\$ 1.454.724,62, equivalente a 2,69%. Esse valor representou menos de 10 dias de arrecadação⁷.

Sobre a situação financeira, a falta de liquidez para fazer frente aos compromissos de curto prazo foi justificada pela ausência de repasses de recursos federais e estaduais no exercício no montante de R\$ 2.891.548,93; como consequência, registrou-se a existência de restos a pagar não processados de R\$ 3.032.052,11.

Sobre o assunto, verifiquei que a Relação de Restos a Pagar não Processados é composta na sua integralidade de despesas cuja fonte de recursos decorre de transferências Federais e

⁶ RCL = R\$ 53.994.239,96 / 12 = R\$ 4.499.519,99 (87%)

⁷ RCL = R\$ 53.994.239,96 / 12 = R\$ 4.499.519,99 / 30 = R\$ 149.984,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Estaduais⁸, conforme relação⁹ extraída do PENTAHO juntada às fls. 105/108.

Nesse sentido, acolho o posicionamento da Assessoria Econômica de que é possível glosar dos cálculos do índice de liquidez os restos a pagar não processados, haja vista que não se pode considerá-los como obrigação para o Município enquanto as despesas a eles relacionadas não forem liquidadas. Ressalto, inclusive, que esse tem sido o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas¹⁰.

O aumento da dívida de longo prazo decorreu da realização de operação de crédito no exercício de 2013 que está sendo paga corretamente, bem como teve influência direta da contabilização da baixa dos precatórios, ocorrida quando o TJSP comunica que os valores foram entregues aos credores, conforme documentos juntados às fls. 109/121.

Superada essa questão, passo a tratar das Despesas com Pessoal e sobre esse assunto acolho os ajustes efetuados pela Fiscalização, ratificados pela Assessoria Técnica

⁸ R\$ 314.113,42 – PAC 2 – FNDE Construção de Quadra Escolar;
R\$ 410.901,89 – Convênio 3959/2012 Programa de Ação Educacional;
R\$ 94.210,95 – Transferências e Convênio Seeds;
R\$ 604.697,59 + R\$ 1.314.590,41 – Convênio CDHU;
R\$ 153.034,67 – Transferências do Sus

¹⁰ No mesmo sentido: TC-1980/026/13 e o TC-2037/026/13



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Especializada, quanto à inclusão do valor de R\$ 1.665.295,59 aos Gastos de Pessoal, passando o índice de 50,91% para 54,56%.

Referidos ajustes decorreram da inclusão de gastos com profissionais autônomos (médicos e instrutores da Casa da Cultura), os quais desempenharam funções atinentes a atividades finalísticas da Prefeitura, com utilização da infraestrutura do Município (materiais e equipamentos), elementos que confirmam a substituição de mão de obra efetiva e indicam a necessidade de que tais despesas sejam consideradas no limite de gastos com pessoal.

A defesa consignou que nenhum apontamento sobre a obrigatoriedade dessas inclusões foi efetivada pelo Tribunal, levando a origem a acreditar que tais despesas vinham sendo computadas de forma correta. Salientou que nas contas do exercício de 2014 (TC-53/026/14) foram incluídos gastos com médicos plantonistas no índice de pessoal, porém referida Decisão foi publicada somente em 30/08/2016, não tendo a Prefeitura tempo hábil para regularizar a questão.

O Responsável fez referência, ainda, ao prazo para recondução do percentual excessivo de gasto com pessoal nos termos das disposições contidas no art. 23 da LRF, informando que no 1º Quadrimestre de 2016 aludidas despesas foram reconduzidas ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

índice de 49,01% da RCL, mantendo-se em 50,69% no 2º Quadrimestre de 2016.

Sobre tal aspecto, a Assessoria Técnica Abalizada informou a possibilidade da duplicação dos prazos em razão do PIB negativo ocorrido no exercício de 2014 (crescimento de 0,1%), permitindo a recondução aos limites de despesa total com pessoal até abril/2016 (1º Quadrimestre/2016), o qual representou 49% da Receita Corrente Líquida.

Diante desse contexto, a indicar a recondução dos gastos com pessoal da Prefeitura ao limite legal, considero que possa tal falha ser afastada; no entanto, alerto o Responsável que não mais serão toleradas a falta de inclusão de despesas com terceirização de mão de obra (profissionais autônomos ou médicos plantonistas) no índice de gastos com pessoal.

A propósito, como lembrou a Assessoria Técnica, apesar de tal ajuste ter sido efetivado nas contas do exercício de 2012, não se trata da hipótese de considerar falha reincidente em razão de não ter constado tal recomendação naquela oportunidade, além do que trata-se de contratação de diferentes profissionais.

Quanto aos demais apontamentos constantes da conclusão do Relatório da Fiscalização, a defesa apresentou explicações ou informou a adoção de medidas para a correção das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

irregularidades citadas em alguns itens, as quais deverão ser verificadas na próxima inspeção *in loco*.

Em face de todo o exposto e acolhendo as manifestações de ATJ e de sua Chefia, **voto pela emissão de Parecer Favorável às contas da Prefeitura Municipal de Elias Fausto, relativas ao exercício de 2015, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.**

Oficie-se, recomendando ao atual Administrador o que segue: promova corretamente as alterações orçamentárias, de forma a indicar a correta fonte de recursos; envide esforços para manter o equilíbrio fiscal; adote medidas efetivas de cobrança da Dívida Ativa; contabilize corretamente as despesas, especialmente com pessoal, considerando no índice os profissionais autônomos contratados para substituir servidores públicos; evite glosas de gastos com o Ensino; promova a regularização dos desacertos apurados pela Fiscalização em relação às falhas constatadas nas visitas às Unidades de Saúde; motive formalmente todas as despesas; observe rigorosamente aos preceitos constantes da Lei 8666/93; regularize o cumprimento das exigências constantes nos ajustes de concessão de direito real de uso; divulgue as receitas e despesas da Educação e as contas do Município de todos os trimestres; formalize as atribuições dos cargos em comissão por meio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

de lei, de modo que possuam as características de chefia, direção ou assessoramento; não contrate profissionais autônomos; e, por fim, cumpra as recomendações exaradas pelo Tribunal.

RENATO MARTINS COSTA
CONSELHEIRO