



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro-Substituto Josué Romero

Segunda Câmara

Sessão: **18/7/2017**

56 TC-002397/026/15 CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Ouro Verde.

Exercício: 2015.

Prefeito(s): Henrique Biffe.

Acompanha(m): TC-002397/126/15.

Procurador(es) de Contas: Élidea Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-18 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-18 - DSF-II.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	29,20%	(25%)
FUNDEB	100,00%	(95%~100%)
Magistério	82,64%	(60%)
Pessoal	58,32%	(54%)
Saúde	20,15%	(15%)
Transferências ao Legislativo	regular	(7%)
Receitas Previstas	R\$ 25.256.500,00	
Receitas Arrecadadas	R\$ 20.823.124,44	
Execução orçamentária	Déficit→ 2,98%	
Execução financeira	Déficit	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Regular	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Encargos sociais	Regular	

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Ouro Verde**, relativas ao exercício de **2015**, que foram fiscalizadas pela equipe técnica da Unidade Regional de Adamantina (UR-18). Com base no permissivo previsto no TC-A-39.686/026/15, foram analisados os resultados considerados essenciais para a emissão do parecer.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização são as seguintes:

1.1 - Resultado da execução orçamentária:

- Déficit da execução orçamentária de -2,98%, não amparado totalmente pelo superávit financeiro do ano anterior. Déficit efetivo de -2,68%;
- O déficit orçamentário do exercício em exame fez surgir um antes inexistente déficit financeiro de (R\$ 557.169,52);

1.2.1 - Dívida de curto prazo:

- A Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo (índice de liquidez imediata de 0,48);

2.1 - Cumprimento das exigências legais:

- Descumprimento do art. 48 da LRF;

2.3 - Despesa com pessoal:

- Superação do limite de despesa laboral no final do exercício de 2015, atingindo 58,32% após os ajustes;
- Inclusão de R\$ 1.040.526,20 de gastos com vale alimentação de natureza remuneratória e R\$ 95.410,00 de despesas com terceirização de serviços, nos termos do art. 18, § 1º da LRF;

3.1.1 - Demais aspectos relacionados à Educação:

- Déficit de vagas de 19 crianças, equivalente a 5,90% das vagas disponíveis na Rede Municipal de Ensino;

5 - Encargos sociais:

- Compensação de encargos do INSS (RAT) sem a realização de demonstrativo da atividade preponderante dos períodos compensados, gerando riscos de autuação da Receita Federal do Brasil;

7 - Planejamento das políticas públicas:

- O município não editou o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (LF nº 12.305/10, art. 18);

8 - A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal:

- Ausência de criação do Serviço de Informação ao Cidadão;

9 - Controle interno:

- Ausência de regulamentação do setor de Controle Interno



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

do órgão;

10 - Execução dos serviços de saneamento básico, coleta e disposição final dos resíduos sólidos:

- Elevado percentual de inadimplência (40%) da cobrança dos serviços de abastecimento e distribuição de água, bem como o de coleta e tratamento de esgoto;
- Nas contas do exercício de 2013 foi recomendado expressamente que a municipalidade aprimorasse o controle e a cobrança da taxa de água e esgoto, no entanto, nenhuma medida efetiva foi adotada pela Origem;

12 - Atendimento às determinações e/ou recomendações do TCE-SP:

- Descumprimento das recomendações e determinações expressas das contas do Exercício de 2013;

14.1 - Patrimônio:

- Não realização do levantamento geral de bens imóveis.
- Ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) dos locais que se encontram instaladas as unidades de saúde e de educação do município;

14.2.1 - Servidores em desvio de função:

- Existência de três servidores em desvio de função;

14.2.2 - Pagamento de horas extras habituais aos servidores:

- Pagamento de horas extras de forma habitual, fixa e sem controle fidedigno de jornada;

14.2.3 - Terceirização de atribuições de cargos vagos:

- Contratação de empresas prestadoras de serviços na área de assistência social para realização de funções atribuídas aos cargos de assistente social, os quais possuem vacância no quadro de pessoal, e não houve a realização de concurso público;
- Gastos no exercício suficientes para remunerar novos servidores, preenchendo completamente os cargos de assistente social no quadro de pessoal;
- Ofensa ao art. 37, II da Constituição Federal, caracterizando a situação do art. 18, §1º da LRF;

14.3 - Despesas sem licitação:

- A municipalidade empenhou inúmeras despesas na modalidade "dispensa", ainda que o valor total liquidado durante o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

exercício tenha superado o limite imposto pelo art. 24, II da Lei Federal nº 8.666/93;
- Proposta de determinação para a realização de licitação nas modalidades adequadas.

Notificado, o responsável retirou cópia do relatório de fiscalização e juntou aos autos alegações de defesa (fls. 42/104) e documentos.

Nelas, contestou algumas considerações lançadas pela equipe de fiscalização e informou que medidas corretivas já haviam sido adotadas para outras.

Especificamente em relação a alguns itens, assim se manifestou:

- **Execução orçamentária e endividamento:** argumentou que o déficit orçamentário sofreu o impacto de empenhos globais relativos a obras vinculadas a Convênios firmados junto ao Estado de São Paulo, os quais não foram recebidos e executados, em sua totalidade. Destacou que esse resultado negativo não é elevado a ponto de comprometer exercícios futuros, consoante jurisprudência desta Corte;
- **Despesa com pessoal:** a extrapolação do limite ocorreu após a fiscalização ter computado vale alimentação, verba de natureza indenizatória, nas despesas com pessoal.
- **Desvio de função:** informa que regularizou a questão, esclarecendo que todos os servidores citados retornaram aos cargos de origem. Destacou que o quadro de pessoal é enxuto.

O **Setor de Cálculos** (fls. 109/115) ratificou o percentual apurado pela fiscalização. Explicou que, em casos semelhantes, em que o vale alimentação é concedido



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

tanto para servidores ativos, quanto para inativos, bem como para aqueles em férias e licenças, tal benefício passa a ter caráter remuneratório, conforme julgados desta Corte de Contas (TCs 001838/026/13 e 000311/026/14).

Entretanto, entendeu que a matéria pode ser relevada tendo em vista a recondução aos patamares legais no 2º quadrimestre de 2016, eis que o índice foi reduzido para 52,49%.

A **Assessoria Técnica de Economia** (fls. 116/117) manifestou-se pela emissão de **parecer favorável**, entendendo que os resultados orçamentário e financeiro negativos não comprometem o orçamento futuro, pois representam menos de um mês de arrecadação.

A **Assessoria Técnica Jurídica** (fls. 119/126) também se manifestou pela emissão de **parecer favorável** (fls. 416/421), diante do atendimento dos principais índices legais e constitucionais e diante da recondução das despesas com pessoal a patamares permitidos.

Pugnou pela análise em apartado da compensação previdenciária e por expedição de recomendações, em especial aos setores de Pessoal, Ensino e para observância da Lei de Licitações.

A **chefia da ATJ** manifestou-se pela emissão de **parecer favorável com recomendações** (fls. 127).

O **Ministério Público de Contas** opinou pela emissão de **parecer desfavorável** (fls. 128/131) especialmente pelas seguintes razões: *déficit* orçamentário (2,98%) não amparado em superávit financeiro do exercício anterior; formação de *déficit* financeiro; gastos com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

pessoal (58,32%) e contratação de horas extras mesmo com a despesa de pessoal acima do limite prudencial. Para as demais falhas, opinou pela expedição de recomendações e formação de apartado para análise de eventual prejuízo ao erário pela realização de compensações previdenciárias, bem como o envio de ofício à Receita Federal do Brasil, comunicando esse procedimento.

Prosseguindo, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, do Ministério da Educação (formulador do índice IDEB), a situação operacional da educação no Município é retratada na Tabela a seguir.

Tabela 01 - Qualidade do Ensino											
Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica											
	Nota Obtida						Metas				
OURO VERDE	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015
Anos Iniciais	5,7	6,4	6,3	6,2	6,0	6,6	5,8	6,1	6,4	6,6	6,8
Anos Finais	4,0	5,2	4,7	5,2	5,9	5,6	4,0	4,2	4,5	4,9	4,0

Conforme dados do Censo Escolar 2015, a situação detalhada da infraestrutura escolar é a seguinte:

Tabela 02 - Infraestrutura do Ensino				
Descrição das Escolas	2012	2013	2014	2015
Número de Escolas Municipais	5	5	5	5
Número Total de Escolas	6	6	6	6
% Público	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
% Municipal	83,3%	83,3%	83,3%	83,3%
% Estadual	16,7%	16,7%	16,7%	16,7%
% Privado	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
% Escolas com Lab. Informática.	40,0%	40,0%	40,0%	60,0%
% Escolas com Lab. Ciências.	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%
% Escolas com Cozinha	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
% Escolas com Biblioteca	0,0%	0,0%	0,0%	60,0%
% Escolas com Acesso à Internet	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
% Escolas oferecendo Merenda	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Na saúde, conforme dados da Fundação Seade, a situação operacional no Município é a seguinte:

Estatísticas Vitais e Saúde	Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
Taxa de Natalidade (Por mil habitantes)	2015	12,44	12,45	14,69
Taxa de Fecundidade Geral (Por mil mulheres entre 15 e 49 anos)	2015	46,75	49,10	52,41
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	2015	10,00	9,44	10,66
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	2015	10,00	12,14	12,04
Taxa de Mortalidade da População de 15 a 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2015	-	91,88	109,44
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2015	3.526,45	3.656,99	3.482,85
Nascidos Vivos de Mães com Menos de 18 Anos (Em %)	2015	11,00	7,35	6,25
Mães que fizeram Sete e Mais Consultas de Pré-Natal (Em %)	2015	67,42	76,90	77,77
Partos Cesáreos (Em %)	2015	83,00	85,84	59,40
Nascimentos de Baixo Peso (menos de 2,5kg) (Em %)	2015	11,00	7,48	9,15
Gestações Pré-Termo (Em %)	2015	6,52	9,46	10,63
Leitos SUS (Coeficiente por mil habitantes)	2016	-	1,66	1,28

Por fim, de acordo com publicação realizada por esta Corte de Contas, o Município apresentou os seguintes indicadores relacionados ao índice de efetividade no exercício de 2015:

Indicador	Nota	Legenda
i-Educ	B	A Altamente efetiva
i-Saúde	B+	B+ Muito efetiva
i-Planejamento	C+	B Efetiva
i-Fiscal	B+	C+ Em fase de adequação
i-Amb	B	Baixo nível de adequação
i-Cidade	C	
i-Gov-TI	C	
IEGM	B	



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Subsidiou o exame dos autos o seguinte expediente:

TC-002397/126/15 - Acompanhamento da Gestão Fiscal;

Contas anteriores:

2014 TC 000305/026/14	favorável com recomendações
2013 TC 001832/026/13	favorável com recomendações
2012 TC 001175/026/12	favorável com recomendações

É o relatório.

rfl



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-002397/026/15

As contas da Prefeitura Municipal de Ouro Verde destacam-se pelo cumprimento dos principais índices legais e constitucionais, razão pela qual reúnem condições suficientes para sua aprovação.

No que se refere aos gastos com pessoal, restou configurado que o limite máximo da LRF foi ultrapassado, já que o índice apurado atingiu 58,32% da RCL. Esse percentual foi elevado, em grande parte¹, após inclusão de despesas com vale alimentação, na ordem de R\$ 1.040.526,20, apuradas pela fiscalização.

Em que pese a defesa pugnar pela tese de que essas inclusões foram equivocadas, pois as despesas teriam caráter indenizatório, acolho as ponderações do setor de cálculos no sentido de que, sendo o benefício concedido indistintamente a servidores ativos e inativos, inclusive em períodos de férias ou licenças (por força da Lei municipal nº 1.467/05 e alterações promovidas pelas leis nº 1.471/05 e 1.720/12), os gastos adquirem o caráter remuneratório, devendo ser incluídos nas despesas de pessoal, consoante decisões desta Corte (TCs 001838/026/13 e 000311/026/14).

Entretanto, relevo, por ora, a impropriedade, tendo em vista pesquisa do "sistema Audesp" revelar que ocorreu a recondução dos gastos já no 2ª quadrimestre do exercício seguinte (52,49%) e que a extrapolação deu-se apenas após a

¹ Também foram incluídas despesas com terceirização de serviços (R\$ 95.410,00).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

acertada, porém ainda controversa, inclusão da fiscalização (percentual informado pela Origem era de 52,73%).

No entanto, **advirto** à Origem de que, mantendo-se a forma e abrangência de concessão do auxílio, assumindo caráter remuneratório, deverá ser incluído nos gastos com pessoal.

A instrução processual revelou que a Administração investiu na manutenção e desenvolvimento do **Ensino** o equivalente a **29,20%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Constatou-se que foram utilizados **100,00%** dos recursos do FUNDEB no exercício em exame, considerando-se a aplicação da parcela diferida no primeiro trimestre do exercício seguinte, atendendo ao que estabelece o § 2º do artigo 21 da Lei Federal 11.494/07.

Da receita proveniente do FUNDEB, **82,64%** foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT.

Apesar do cumprimento dos índices, deve o gestor intensificar esforços visando melhorar a qualidade do Ensino, tendo em vista que não foram atingidas as metas do Ideb para os anos iniciais, além de aprimorar a estrutura das escolas municipais, tendo em vista que apenas 60% possuem biblioteca.

Em especial, recomendo especial atenção à demanda de vagas nas escolas, tendo em vista o *déficit* para o ensino infantil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Nas ações e serviços públicos de **Saúde**, os órgãos de instrução atestaram que a Administração aplicou o correspondente a **20,15%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve a Lei Complementar Federal 141, de 13 de janeiro de 2012.

Os gastos com o pagamento dos subsídios aos agentes políticos mantiveram-se de acordo com o ato fixatório e dentro dos limites legais.

As transferências financeiras ao Legislativo situaram-se dentro da limitação imposta pela Constituição Federal.

No que diz respeito aos aspectos contábeis, restaram apurados *déficits* orçamentário (R\$ 620.144,13) e financeiro (R\$ 557.169,52). Entretanto, conforme consignado pela Assessoria Técnica, eles não devem causar impactos relevantes para o orçamento futuro, pois representam menos de um mês de arrecadação, considerando-se a RCL de R\$ 20.309.192,36 (o financeiro equivale a 10 dias²). Desse modo, e tendo em vista recentes decisões desta Corte (TCs-001301/026/11, 001683/026/13 e 001697/026/13), são passíveis de serem relevados os resultados negativos observados.

Contribuíram para esse entendimento os outros aspectos contábeis que demonstram ausência de desequilíbrio. Em destaque, a ausência de dívida de longo prazo e a estabilidade da de curto prazo, que não se elevou. Também, o índice de alterações orçamentárias de apenas 7,79%, não havendo descaracterização do planejamento orçamentário.

² R\$ 20.309.192,36/12 meses: R\$ 1.692.432,69/30 dias = R\$ 56.414,42 (um dia de arrecadação).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Por oportuno, no que se refere à alegação de restos a pagar não processados, considero que sua simples configuração não permite afastar resultados orçamentários ou financeiros negativos, já que eles ainda expressam obrigatoriedade de pagamento e referem-se a empenhos do exercício. Porém, discutível a questão quando se comprova a existência de recursos de convênios não recebidos, a impactar diretamente naqueles empenhos não processados.

Na análise da matéria, a defesa argumentou que as transferências não foram recebidas integralmente, mas não delimitou valores, não havendo comprovação inequívoca do alegado, razão pela qual deixo de promover ajustes extras contábeis.

Por fim, apesar de ainda não estar caracterizado um sério desajuste fiscal, prudente **advertir** à Administração para que tome medidas efetivas para evitar o descompasso entre receitas e despesas, observando com rigor as regras de responsabilidade na gestão fiscal, dispostas no § 1º, art. 1º da LRF.

A execução financeira dos precatórios foi liquidada de acordo com a legislação de regência.

No tocante à gestão de pessoal, a informação de que foram cessados os casos de servidores em desvio de função permitem relevar a falha, sem prejuízo de determinação para que as próximas fiscalizações verifiquem a adequação das medidas tomadas.

Quanto aos pagamentos de horas extraordinárias, relevo a falha diante das justificativas apresentadas, além da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

ausência de indícios de que os serviços não tenham sido efetivamente prestados.

Entretanto, **deve a Origem** abster-se do pagamento de horas extras habituais desprovidas da real necessidade de prestação dos serviços, além de observar a limitação máxima de horas extras diárias, de acordo com a legislação de regência, evitando-se a descaracterização da excepcionalidade dos serviços extraordinários.

Advirto, também, para que seja revista a contratação de terceiros para atividades que possam ser desempenhadas por servidores, observando-se o interesse público e os princípios da eficiência e economicidade.

Por fim, outras falhas registradas no laudo de fiscalização são meras formalidades que não trouxeram prejuízos ao erário, devendo, porém, ser corrigidas.

Por tudo que foi exposto, voto pela emissão de parecer **favorável** à aprovação das contas prestadas pelo Prefeito do Município de **Ouro Verde**, relativas ao exercício de **2015**, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, determino que se expeça ofício ao Executivo com as seguintes recomendações, sem prejuízo das expostas no decorrer deste voto:

- promover efetivo planejamento das políticas públicas;
- adotar medidas efetivas com vistas a aprovar o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- observar o estrito cumprimento da Lei de Acesso à Informação e da Lei de Transparência Fiscal, em cumprimento à Lei Federal nº 12.527/11;
- regulamentar o sistema de controle interno, para que cumpra as atribuições previstas na Constituição Federal e nas orientações do Comunicado SDG nº 32/12;
- observar as regras da LRF no que tange à despesa de pessoal, em especial as do artigo 22;
- melhorar a transparência da gestão fiscal, dando pleno atendimento ao art. 48 da LRF;
- instituir a CIP;
- aprimorar o controle das taxas de água e esgoto;
- observar a lei e licitações;
- promover ajustes a garantir a fidedignidade das informações enviadas por meio do sistema AUDESP;
- atender às Instruções e Recomendações do Tribunal.

Ainda à margem do Parecer, determino a abertura de apartado para análise da compensação previdenciária, tratada no item 5 do relatório de fiscalização.

É como voto.