



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MA RTINS COS TA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 29/08/2017 – ITEM 21

TC-002611/026/15

Prefeitura Municipal: Roseira.

Exercício: 2015.

Prefeito: Jonas Polydoro.

Advogado: Paulo Sérgio Val Ribeiro de Souza (OAB/SP nº 368.326).

Acompanham: TC-002611/126/15 e Expedientes: TC-000705/014/15 e TC-027995/026/15.

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-14 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-14 – DSF-II.

RELATÓRIO

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

A Unidade Regional de Guaratinguetá – UR-14, responsável pelo exame *in loco*, elaborou o Relatório de fls. 8/47 apontando o que segue:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – falta de planejamento da dotação específica para atenção à criança e ao adolescente, visto que a Origem empenhou e liquidou igual valor (correspondente a 42,02%); apenas uma Escola Municipal possui Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros.

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – déficit na execução orçamentária de 0,19% (R\$ 58.640,50); abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos



e/ou transposições correspondentes a 53,49% da despesa inicialmente fixada.

INFLUÊNCIA DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO SOBRE O RESULTADO FINANCEIRO – o déficit orçamentário do exercício em exame fez diminuir o superávit financeiro; falta de identificação da diferença de R\$ 315.478,49 ocasionada por variações ativas ou passivas na Demonstração das Variações Patrimoniais.

DÍVIDA DE LONGO PRAZO – ausência de fidedignidade das informações prestadas ao Sistema Audesp, indicando falha grave em razão do desatendimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil.

DESPESAS COM PESSOAL – desatendimento ao limite estabelecido para gastos dessa natureza, após ajustes promovidos pela Fiscalização com a inclusão de valores não contemplados no cômputo dos gastos com pessoal, atingindo o percentual de 60,83% da receita corrente líquida; a Prefeitura foi alertada por 3 (três) vezes quanto à superação de 90% do específico limite da despesa laboral, nos termos do artigo 59, § 1º, inciso II, da LRF.

ENSINO – aplicação de 28,07% das receitas resultantes de impostos; aplicação integral dos recursos provenientes do FUNDEB; destinação de 77,51% dos recursos do Fundo na remuneração dos



profissionais do magistério; as notas previstas para o IDEB não foram alcançadas para a 8ª série/9º ano, porém foram adotadas medidas para melhorar o desempenho nas avaliações.

SAÚDE – foram aplicadas 29,67% das receitas resultantes de impostos.

ILUMINAÇÃO PÚBLICA – o Razão Bancário da conta destinada aos recursos desse segmento refere-se a uma conta do setor de saúde, denotando falha no registro contábil; foram transferidos valores para conta diversa da vinculada.

PRECATÓRIOS – o Balanço Patrimonial não registra corretamente as pendências judiciais.

DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE – pagamentos de multas e juros no montante de R\$ 26.332,86, demonstrando ausência de planejamento do Administrador e a configuração de despesas impróprias à finalidade do Ente Público, com proposta de devolução dos valores ao erário; realização de compras diretas sem a devida pesquisa de preços e justificativas circunstanciadas para a realização das aquisições em diversos procedimentos, desrespeitando os princípios da economicidade, oportunidade, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e probidade administrativa.

BENS PATRIMONIAIS – falta da realização do levantamento geral



dos bens móveis e imóveis; descaso com os bens públicos, em razão da aquisição de gerador ao custo de R\$ 45.050,01, sendo que até a data da fiscalização o mesmo encontrava-se fora de uso e deixado ao tempo, coberto apenas por lona.

ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS – descumprimento em razão de existência de restos a pagar liquidados e não pagos de exercícios anteriores.

CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS – ausência de divulgação na página eletrônica do Município da remuneração dos cargos e empregos públicos.

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP – divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema Audesp.

QUADRO DE PESSOAL – ausência de previsão legal quanto às atribuições e requisitos para cargos em comissão; do total dos comissionados 45% não têm formação superior.

PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO – no montante de R\$ 15.503,33 durante o exercício de 2015, desacompanhado de critérios objetivos para sua concessão, ficando submetida exclusivamente à discricionariedade do Administrador.

ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES



DO TCESP – remessa intempestiva e inconsistências das informações encaminhadas ao Sistema Audesp; falta de atendimento às diversas recomendações exaradas por esta Corte, quando do julgamento de contas de exercícios anteriores.

TC-002611/126/15 – trata do acompanhamento da gestão fiscal.

Acompanham os presentes autos os Expedientes TCs-27995/026/15¹ e 705/014/15², cujas matérias foram tratadas em itens específicos do Relatório de Fiscalização.

Após regular notificação dos interessados, houve apresentação de defesa às fls. 61/79, acrescida de documentos constantes de dois anexos.

Quanto aos Gastos com Pessoal, a Assessoria Técnica Especializada sublinhou que tais despesas inicialmente encontravam-se no patamar de 51,64% da Receita Corrente Líquida.

Registrou que referido índice foi elevado a 60,83% após ajustes da Fiscalização, com a inclusão de despesas no

¹ TC-27995/026/15 – trata de Ofício encaminhado pelo Ministério Público da União – Procuradoria Regional do Trabalho da 2ª Região – São Paulo, solicitando informações sobre eventual prestação de serviços da PHOENIXCOOP Cooperativa de Trabalho dos Profissionais de Vendas e Operações Comerciais ao Município de Roseira. Matéria tratada no item B.2.2 do Relatório de Fiscalização.

² TC-705/014/15 – a Câmara Municipal de Roseira, por seu Presidente senhor Joel Polydoro, encaminhou ao Poder Executivo daquela municipalidade o Requerimento nº 86/2015, solicitando informações e documentos acerca da paralisação da obra da creche municipal “Pelerson Soares Penido”. A Fiscalização constatou que a obra foi concluída, conforme Termo de Recebimento Definitivo da obra datado de 16/12/2015, à fl. 418 do anexo II.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MA RTINS COS TA

montante de R\$ 2.607.118,26, decorrentes de pagamentos a profissionais autônomos e à PHENIXCOOP Cooperativa de Trabalho – Serviços Médicos, Hospitalares, Odontológicos e Laboratoriais.

Ponderou que o contrato com a Phoeniexcoop Cooperativa de Trabalho dos Profissionais da Área da Saúde, oportunamente analisado quando do julgamento das contas do exercício de 2014, abrigou prestações de serviços relativos inclusive à execução do Programa Saúde de Família, reiteradamente condenada por esta E. Corte de Contas quando efetuada de forma imprópria, ou seja, por meio de terceirização, tendo em vista a vedação expressa constante nos artigos 16 e 17 da Lei Federal nº 11.350, de 05/10/2006.

Informou que tais despesas foram acolhidas pelo Tribunal como “Gastos de Pessoal” quando julgamento das contas dos exercícios de 2013 (TC-2046/026/13³) e 2014 (TC-519/026/14), sob o argumento de que aqueles profissionais desempenharam funções atinentes a atividades finalísticas da Prefeitura (substituição de professores e serviços de saúde), próprios de ocupação em caráter efetivo, através do sistema constitucional de ingresso estabelecido no inciso II, do artigo 37 da Constituição Federal.

³ TC-2046/026/13, Sessão Plenária de 07/12/2016, Conselheira Relatora Cristiana de Castro Moraes



Ratificou os ajustes da Fiscalização, considerando que o Executivo despendeu com pessoal o percentual de 60,83% da Receita Corrente Líquida.

Sobre a recondução do índice consoante exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, considerou que o descumprimento⁴ reiterado do limite máximo de 54% do índice de Gastos com Pessoal, apurado desde o exercício de 2013, impossibilitou o atestado de atendimento do artigo 23 da referida Lei.

Sua Congênere, analisando os aspectos econômico-financeiros, não vislumbrou óbice que comprometesse as contas em apreço.

Sob o enfoque jurídico, a Assessoria Técnica concluiu pela emissão de parecer desfavorável às contas do exercício de 2015, tendo em vista o reiterado descumprimento do limite máximo de 54% dos gastos com pessoal em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal desde o exercício de 2013.

A Chefia de ATJ subscreveu as manifestações das Assessorias Técnicas de fls. 105/117, no sentido da emissão de Parecer Desfavorável às contas da Prefeitura Municipal de Roseira

⁴ Exercício de 2013 = 55,21%
Exercício de 2014 = 62,39%
Exercício de 2015 = 60,83%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MA RTINS COS TA

relativas ao exercício de 2015, com proposta de recomendações ao atual Chefe do Executivo.

O d. MPC igualmente posicionou-se pela emissão de parecer prévio desfavorável, em razão das seguintes impropriedades: excessivo percentual de alterações orçamentárias, equivalente a 53,49% da despesa inicialmente fixada, não observando orientação deste Tribunal (Comunicado SDG nº 32/2015); superação do limite de despesa com pessoal, em afronta ao estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea "b", da LRF; não inclusão dos gastos com substituição de servidores e empregados públicos no cômputo da despesa de pessoal; e falta de recondução do excesso de dispêndios com pessoal no prazo definido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o relatório.

E



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MA RTINS COS TA

VOTO

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

ITENS	RESULTADOS
Ensino	28,07%
FUNDEB	100%
Magistério	77,51%
Pessoal	60,83%
Saúde	29,67%
Transferências ao Legislativo	Regular
Execução Orçamentária	Déficit de 0,19% = R\$ 58.640,50
Resultado Financeiro	Superávit = R\$ 2.488.696,18
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Regular
Ordem Cronológica de Pagamento	Irregular

Consoante consta do Relatório Prisma 2015, o Município alcançou média geral de resultado "B", considerado, portanto, efetivo⁵ perante os critérios de avaliação do IEGM/TCESP.

A gestão da Prefeitura Municipal observou a aspectos relevantes no exame das contas, tendo em vista o cumprimento dos mandamentos constitucionais relativos às despesas

⁵

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



com Ensino, Saúde, Precatórios e Transferência de Recursos à Câmara Municipal.

As prescrições legais inerentes à utilização dos recursos do FUNDEB e valorização do magistério foram igualmente cumpridas; todavia, cabem advertências à Prefeitura Municipal para que continue promovendo esforços para atingir as notas previstas no IDEB.

No tocante aos aspectos contábeis, o Executivo apresentou déficit da execução orçamentária no valor de R\$ 58.640,50, equivalente a 0,19%, amparado integralmente pelo superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 2.862.815,17).

Sobre o tema, insta destacar que as alterações do orçamento ocorridas no período em exame não inquinaram os demonstrativos, cabendo somente alerta à origem no sentido de aperfeiçoar as futuras propostas orçamentárias e, em respeito às premissas da responsabilidade fiscal, evitar elevada margem de abertura dos créditos adicionais, com a utilização imoderada de transposições, remanejamentos e transferências.

Quanto aos demais aspectos contábeis, impende registrar que diminuíram as dívidas de curto e longo prazo, além da existência de liquidez frente aos compromissos imediatos.



Igualmente favoráveis mostraram-se os resultados econômico (R\$ 5.831.015,18) e patrimonial (R\$ 22.039.748,62), indicadores que denotam a linha traçada pela Administração na busca do pretendido equilíbrio financeiro.

De outro lado, considero que: a infração ao limite legal para despesas de pessoal, combinada com a falta de recondução no prazo legal; a reincidência do descumprimento desse limite em exercícios anteriores; e a desobediência à ordem cronológica de pagamentos macularam a prestação de contas do exercício de 2015 da Prefeitura Municipal de Roseira.

Em relação à despesa de pessoal, a Prefeitura Municipal, após ajustes da Fiscalização, gastou o equivalente a expressivos **60,83%** da Receita Corrente Líquida, infringindo o limite legal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (54% da RCL).

Destaco que as justificativas apresentadas pelo responsável buscam afastar as inclusões efetivadas pela Fiscalização, sob os argumentos de que tais enquadramentos estão de acordo com a lei, bem como que a referida opção pela contratação de serviços terceirizados representou ônus menor para o ente público.

Não obstante, a reincidência quanto à terceirização de mão de obra em substituição a servidores efetivos, efetuada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MA RTINSCOS TA

ininterruptamente desde o exercício de 2013 até 2016, descaracteriza os argumentos do Responsável de que tais gastos objetivaram suprir situação emergencial, em razão da inexistência de candidatos a médicos nos concursos públicos promovidos pela Prefeitura.

Sobre o assunto, acompanho as opiniões convergentes da instrução, especialmente da Assessoria Técnica Especializada que analisou detalhadamente a matéria às fls. 82/88, mantendo o índice de gastos com pessoal no patamar equivalente a 60,83% da Receita Corrente Líquida, com a correta apropriação das despesas com o pagamento de profissionais autônomos e com a Cooperativa de Serviços Médicos.

A ausência de recondução aos parâmetros aceitos pelo referido diploma legal ensejam a reprovação das contas em exame, já que se verificou empenhamento a favor da Phoenixcoop Cooperativa de Trabalho no exercício de 2016, no montante de R\$ 2.790.427,87, conforme dados extraídos do sistema Pentaho.

Cumprе destacar que tal irregularidade igualmente fundamentou a reprovação das contas dos exercícios de 2013 (TC-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MA RTINS COS TA

2046/026/13 ⁶) e de 2014 (TC-519/026/14 ⁷), sem que a Administração adotasse as medidas corretivas necessárias.

Afinal, como bem ressaltou a Fiscalização, o Executivo de Roseira, mesmo já apresentando percentual de despesas com pessoal acima do limite legal desde o exercício anterior, violou frontalmente as regras constitucionais⁸ e legais⁹ para reenquadramento de tais dispêndios, tendo em vista que, além de não ter reduzido os gastos com servidores de livre provimento, nomeou 08 comissionados no exercício examinado.

⁶ TC-2046/026/13 (gastos com pessoal = 55,21%), Sessão Plenária de 07/12/2016, Conselheira Relatora Cristiana de Castro Moraes – RO Não Provido.

⁷ TC-519/026/14 (gastos com pessoal = 62,39%), Segunda Câmara de 25/10/2016, Conselheiro Relator Antonio Roque Citadini – Parecer Desfavorável

⁸ Art. 169, §§ 3º e 4º – “A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (...)”

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no *caput*, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I- redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II- exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal”.

⁹ Art. 22, 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 da 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.



Sobre o tema, conforme tratado nas contas do exercício pretérito (TC-519/026/14), as atribuições dos cargos em comissão não constam das leis de criação, ficando a Fiscalização impedida de verificar se atendem as características constitucionais de assessoria, chefia e direção.

No ensejo, observo que, muito embora grande parte dos servidores comissionados possua escolaridade de nível superior, ainda existe certa parcela que não atende às exigências constantes do Comunicado SDG nº. 32/2015 ¹⁰, o que deve evidentemente também ser regularizado.

Por fim, reforçam a emissão de parecer desfavorável as irregularidades referentes à quebra da ordem cronológica de pagamentos.

No tocante aos demais apontamentos constantes da conclusão do Relatório da Fiscalização, a defesa apresentou explicações e justificativas para as impropriedades apontadas em alguns itens, as quais deverão ser verificadas na próxima inspeção "in loco". Cabem alertas.

Em face de todo o exposto e acolhendo as manifestações de ATJ (Jurídica e Chefia) e do d. MPC, **voto pela**

¹⁰ 8. as leis devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos, especialmente os em comissão exclusivos de nível universitário.



emissão de Parecer Desfavorável às contas da Prefeitura Municipal de Roseira, relativas ao exercício de 2015, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.

Recomende-se à Prefeitura Municipal que: promova o devido planejamento para aplicação dos recursos destinados à atenção prioritária à criança e ao adolescente; providencie Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros para todas as escolas municipais; limite a abertura de créditos suplementares previstas na LOA a percentual compatível com a inflação prevista para o período, observando ao disposto no Comunicado SDG 29/10; identifique e regularize a diferença ocasionada por variações patrimoniais ativas e passivas na Demonstração das Variações Patrimoniais; movimente em conta específica os recursos vinculados da iluminação pública; atenda ao limite estabelecido para as despesas de pessoal; abstenha-se de considerar nos gastos com pessoal as despesas com terceirização de mão de obra em substituição a servidores efetivos; observe às vedações contidas no artigo 22, parágrafo único, incisos II e IV, da LRF; registre corretamente as pendências judiciais no Balanço Patrimonial; evite a incidência de juros e multas nos pagamentos efetuados a diversos órgão, quitando suas obrigações pontualmente; promova a devida pesquisa de preços



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MA RTINS COS TA

e justificativas circunstanciadas para a realização das aquisições em diversos procedimentos, especialmente em relação às compras diretas; observe, com rigor, à Lei de Licitações e Contratos; realize o levantamento geral de bens móveis e imóveis anualmente, nos termos do artigo 96 da Lei Federal nº 4.320/64; coloque definitivamente em uso o gerador adquirido há 04 anos atrás e abstenha-se de realizar aquisições de equipamentos desnecessários e/ou sem o devido planejamento; obedeça à ordem cronológica de pagamentos; divulgue na página eletrônica do Município a remuneração dos cargos e empregos públicos; restrinja os cargos comissionados para as atribuições de direção, chefia ou assessoramento, as quais devem constar das leis de criação dos cargos; regularize as funções comissionadas ocupadas por servidores sem escolaridade compatível com o Comunicado SDG nº. 32/2015; promova a regulamentação formal dos critérios objetivos para a concessão da gratificação por prestação de serviços extraordinários, dedicação e assiduidade; encaminhe com fidedignidade as informações e documentos ao Sistema Audesp; e atenda às recomendações exaradas por este E. Tribunal de Contas.

Arquivem-se os Expedientes TCs-27995/026/15 e 705/014/15, uma vez que os assuntos neles contidos foram tratados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MARTINS COSTA

em itens próprios do Relatório da Fiscalização, devendo a autoridade subscritora do primeiro Expediente ser comunicada por ofício, acerca do item da presente decisão, encaminhando-se cópia do presente Voto.

**RENATO MARTINS COSTA
CONSELHEIRO**