



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

Conselheiro-Substituto Antonio Carlos dos Santos

Segunda Câmara

Sessão: **14/5/2019**

111 TC-006338.989.16-3 PREFEITURA MUNICIPAL – CONTAS ANUAIS – PARECERES

Prefeitura Municipal: Coronel Macedo.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): José Roberto Santinoni Veiga.

Advogado(s): Paulo César Cardoso (OAB/SP nº 76.776), Maximiano Gomes de Oliveira Barros (OAB/SP nº 355.880) e outros.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-16 – DSF-I.

Fiscalização atual: UR-16 – DSF-II.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	26,08%	(25%)
FUNDEB	100,00%	(95%-100%)
Magistério	76,08%	(60%)
Pessoal	54,52%	(54%)
Saúde	29,83%	(15%)
Receita Prevista	R\$ 16.543.000,00	
Receita Arrecadada	R\$ 16.711.081,53	
Execução orçamentária	Déficit→ 2,12%	
Execução financeira	Superávit	
Transferências ao Legislativo	Regular	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Regular	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Encargos sociais	Regular	

EMENTA: CONTAS DE PREFEITURA MUNICIPAL. CUMPRIMENTO DOS PRINCIPAIS ÍNDICES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS. PARECER FAVORÁVEL COM RECOMENDAÇÕES.

Relevada a extrapolação do limite de despesas com pessoal, diante da recondução dos gastos aos parâmetros permitidos, atendendo-se às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.



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

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Coronel Macedo**, relativas ao exercício de **2017**, que foram fiscalizadas pela equipe técnica da Unidade Regional de Itapeva (UR/16).

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

A.1.1. Controle interno: baixa efetividade nas providências tomadas pelo executivo em relação às falhas identificadas pelo Controle Interno;

A.2. IEG-M – I-Planejamento: Detectadas impropriedades que prejudicaram o indicador;

B.1.1. Resultado da execução orçamentária: o *déficit* da execução orçamentária não está totalmente amparado pelo *superávit* financeiro do ano anterior; o investimento realizado pelo município foi muito abaixo da média estadual e regional em comparação com a RCL;

B.1.2. Resultados financeiro, econômico e saldo patrimonial: falta de confiabilidade nas informações constantes do Balanço Patrimonial;

B.1.4. Dívida de longo prazo: ausência de Controle da dívida de longo prazo;

B.1.5. Precatórios: o balanço patrimonial não registra corretamente as pendências judiciais;

B.1.8.1. Despesa de pessoal: a despesa de pessoal superou o limite constitucional no 3º quadrimestre ao atingir 54,52% da RCL;

B.1.9. Demais aspectos sobre recursos humanos: existência de nomeações para cargos comissionados, cujas atribuições não estão definidas em Lei;

B.1.9.1 Requisitos para provimento de cargos em comissão: existências de cargos em comissão com requisito o Ensino Fundamental Completo;

B.1.9.2. Nomeação de parente de vereador para cargo comissionado/secretários municipais: nomeação de parentes de agentes políticos do Legislativo para exercerem cargo comissionados no Executivo;



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

B.2. IEG-M – I-Fiscal: Detectadas impropriedades que prejudicaram o indicador;

B.3.1. Dívida ativa: não evidenciação correta do saldo da Dívida Ativa;

B.3.2. Gasto com combustível: falha no controle do gasto com combustível;

B.3.3. Regime de adiantamento: falhas nas despesas processadas sob o regime de adiantamento;

B.3.5.1. Classificação dos elementos de despesas: descumprimento da portaria 163/2001 da STN quanto à classificação dos elementos de despesas;

B.3.5.2. Histórico dos empenhos: dados insuficientes para a identificação correta do objeto empenhado;

B.3.6. Bens patrimoniais: a) o Município não realizou o inventário/levantamento geral dos bens móveis e imóveis; b) não foram elaborados os termos de responsabilidade nos termos do artigo 94 da Lei Federal nº 4.320/64 de todos os setores;

B.3.7. Formalização das licitações, inexigibilidades e dispensas: constatação de falhas envolvendo certames licitatórios;

C.2. IEG-M – I-Educ: detectadas impropriedades que prejudicaram o indicador;

D.2. IEG-M – I-Saúde: detectadas impropriedades que prejudicaram o indicador; Fiscalização Ordenada - deficiência em relação ao Programa de Saúde da Família do Município;

E.1. IEG-M – I-AMB: detectadas impropriedades que prejudicaram o indicador;

F.1. IEG-M – I-Cidade: detectadas impropriedades que prejudicaram o indicador;

G.1.1. A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal: a) a Lei de Acesso a informações não foi regulamentada; b) não foi implantado o Serviço de Ouvidoria;

G.2. Fidedignidade dos dados informados ao Sistema Audeesp: divergência entre os dados informados pela origem e aqueles apurados pelo sistema AUDESP;



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

G.3. IEG-M – I-GOV TI: Detectadas impropriedades que prejudicaram o indicador;

H.1. Denúncias / Representações / Expedientes: procedência parcial dos fatos noticiados através do TC-10315.989.17-8;

H.2. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal: desatendimento das Instruções vigentes e Recomendações.

Notificado, o responsável juntou aos autos alegações de defesa procurando justificar os apontamentos.

Especificamente no que se refere às despesas de pessoal, argumentou que o percentual ficou acima do limite por conta da expressiva queda de arrecadação e da exclusão, do cômputo da RCL, dos rendimentos de aplicação financeira do Regime Próprio de Previdência.

Alegou, ainda, que obteve êxito na adoção de medidas para reconduzir as despesas a índices tolerados, diante da observada redução de 1/3 dos gastos já no mês seguinte (janeiro/18), reforçando que, em maio/18, o percentual apurado foi de 50,29%.

Quanto às nomeações de parentes de vereadores (apenas 3 casos), afirmou não se tratar de nepotismo cruzado, defendendo que as nomeações ocorreram por decisão técnica e unilateral.

Explicou, ainda, que um dos citados, nomeado para o cargo em comissão de Gestor do Meio Ambiente, já era servidor efetivo da Prefeitura. Outra, apesar de não ser servidora, foi contratada para assumir o Departamento Jurídico num período de transição, até que o advogado aprovado mediante concurso fosse regularmente convocado. E, o terceiro, sequer está na linha de parentesco abrangida pela Súmula 13 do STF (até o 3º grau), pois se trata de primo de vereador, cujo parentesco é de 4º grau.



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

Por fim, pugnou pela aprovação das Contas.

O **Setor de Cálculos** ratificou o cálculo da fiscalização, reconhecendo o índice de despesa de pessoal de 54,52% da RCL, em violação ao disposto no artigo 20, III, b, da Lei Complementar nº 101/00.

A **Assessoria Técnica de Economia** manifestou-se pela emissão de **Parecer Favorável**, não encontrando questão de ordem contábil a comprometer as Contas.

A **Assessoria Técnica Jurídica** manifestou-se pela emissão de **Parecer Desfavorável**, observando que as despesas com pessoal superaram o limite estabelecido na alínea “b”, inciso III, do artigo 20 da LRF. Para as demais falhas, opinou pela expedição de recomendações.

A **Chefia de ATJ**, divergindo de sua assessoria, manifestou-se pela emissão de **parecer favorável**, reconhecendo que relatórios emitidos pelo Sistema Audesp demonstraram a recondução dos gastos a índices permitidos pela Legislação.

Para as demais falhas, recomendou que o gestor adote medidas eficazes para melhorar os Índices de Eficiência da Gestão Municipal – IEG-M, especialmente aqueles indicadores que obtiveram conceito C “baixo nível de adequação”; promova o adequado equilíbrio orçamentário; observe as exigências dos incisos I a V, do parágrafo único, do artigo 22 da LRF, em relação aos gastos com Pessoal; regularize e/ou não incida nas falhas apontadas no relatório da Fiscalização principalmente nos setores de Precatórios, Pessoal, Dívida Ativa, Ensino e Saúde.

O **Ministério Público de Contas** opinou pela emissão de **parecer desfavorável** pelos seguintes motivos:



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

- ocorrência de *déficit* orçamentário correspondente a 2,12%, equivalente a R\$ 353.968,79, não amparado em *superávit* financeiro do exercício anterior, em inobservância ao princípio da gestão fiscal responsável e ao equilíbrio fiscal;
- gasto com pessoal equivalente a 54,52% da Receita Corrente Líquida (RCL), extrapolando o limite de 54% da RCL previsto no art. 20, inc. III, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para as demais falhas, opinou pela expedição de recomendações, com alerta de que a reincidência sistemática poderá culminar no juízo desfavorável de contas futuras.

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 nas Tabelas a seguir.

IDEB - Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

	Nota Obtida					Metas						
	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Coronel Macedo												
Anos Iniciais	5,0	5,1	5,5	5,6	6,3	4,7	5,1	5,4	5,7	5,9	6,2	6,4
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM

NM = Não municipalizado

Fonte: INEP



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

Dados da Educação

	Alunos matriculados		Gasto em Educação	
	2016	2017	2016	2017
Coronel Macedo	483	465	R\$ 4.362.130,43	R\$ 4.093.377,96
Região Administrativa de Itapeva	69.317	69.251	R\$ 510.519.472,56	R\$ 517.222.632,65
<<644 municípios>>	3.168.675	3.183.851	R\$ 28.824.216.602,29	R\$ 29.455.790.725,43

	Gasto anual por aluno	
	2016	2017
Coronel Macedo	R\$ 9.031,33	R\$ 8.802,96
Região Administrativa de Itapeva	R\$ 7.365,00	R\$ 7.468,81
<<644 municípios>>	R\$ 9.096,62	R\$ 9.251,62

Fonte: Censo Escolar / AUDESP



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

A situação operacional da saúde no Município apresenta-se na seguinte conformidade:

Dados da Saúde

	Habitantes		Gasto em Saúde	
	2016	2017	2016	2017
Coronel Macedo	4.884	4.874	R\$ 4.720.303,37	R\$ 4.931.934,09
Região Administrativa de Itapeva	524.130	526.200	R\$ 384.549.831,42	R\$ 407.127.830,30
<<644 municípios>>	31.720.203	31.978.445	R\$ 26.056.260.020,19	R\$ 27.040.741.329,44

	Gasto anual por habitante	
	2016	2017
Coronel Macedo	R\$ 966,48	R\$ 1.011,89
Região Administrativa de Itapeva	R\$ 733,69	R\$ 773,71
<<644 municípios>>	R\$ 821,44	R\$ 845,59

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

Por fim, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal no exercício apresentou as seguintes notas:

Dados do IEGM

Faixas de Resultado	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov TI
2014	B	B+	B	B+	B+	C+	C	C
2015	B	C+	B+	B	B+	B	C	C
2016	B	B	B	C+	B+	B	C	C
2017	C	C	B	C	B	C	C	C



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

Contas anteriores:

2016 TC 003860/989/16 desfavorável¹;
2015 TC 002321/026/15 favorável com recomendações;
2014 TC 000229/026/14 desfavorável².

É o relatório.

rfl

¹ Encargos e restrições do último ano de mandato;

² Fundeb e repasses ao Legislativo.



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

Voto

TC-006338.989.16-3

As contas da Prefeitura Municipal de Coronel Macedo merecem aprovação, posto estarem em ordem os principais aspectos legais e constitucionais que norteiam o exame de aludidos demonstrativos.

No que se refere às despesas com pessoal, restou apurado que, ao final do exercício (3º quadrimestre), o percentual gasto atingiu 54,52% da RCL, ultrapassando o limite máximo definido pela LRF, em seu artigo 20, III, “b”. Esse excesso teve como principal causa a exclusão dos rendimentos de aplicação financeira do RPPS do cálculo da RCL. Sem esse ajuste, o percentual final seria de 52,01%.

Porém, corretos os cálculos efetuados pela fiscalização, pois eventuais receitas dos Institutos de Previdência devem ser escrituradas como variações nominais ativas, e não como receitas orçamentárias, razão pela qual não podem, portanto, integrar a Receita Corrente, tendo em vista as disposições da LRF (art. 2º, IV, “c”³).

Esse raciocínio, já externado por esta Corte de Contas em Comunicado da Divisão Audesp (12/05/14) também se baseia em orientações técnicas expedidas pela Secretaria do Tesouro Nacional e em razão da destinação legal específica dos recursos dos institutos de previdência, somente podendo ser utilizados para pagamento dos benefícios previdenciários e das despesas administrativas. Desse modo, não integram a Receita Corrente Líquida do Município.

³ Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...)

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no [§ 9º do art. 201 da Constituição](#)



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

Destaco, inclusive, que, na apreciação de recentes Consultas Públicas (282/017/16 e 71/015/17), o Tribunal Pleno, na sessão de 19/09/18, reforçou a impossibilidade desse tipo de recurso ingressar nos cálculos da RCL.

De todo modo, informações constantes do Sistema Audesp demonstram a recondução dos gastos aos limites legais, conforme alegado pela defesa. Nos dois quadrimestres seguintes o percentual baixou para 51,90%, no primeiro, e 45,03%, no segundo. Esclareço, por oportuno, que relatórios da fiscalização quadrimestrais não propuseram quaisquer ajustes nesses índices, tidos, portanto, por ora, como incontroversos.

Entretanto, observada a recondução, considero que a ofensa ao limite legal do 3º quadrimestre pode ser relevada, pois a LRF, em seu artigo 23, excepciona o princípio da anualidade e concede 8 (oito) meses (2 quadrimestres) para se ajustar a despesa de pessoal, fato que, conforme visto, ocorreu no caso em análise. Esse entendimento, a exemplo do decidido pelo Tribunal Pleno no TC-001455/026/11, integra a jurisprudência majoritária desta Corte de Contas.

Sobre os demais aspectos que envolvem a gestão municipal, a instrução processual revelou que a Administração investiu na manutenção e desenvolvimento do **Ensino** o equivalente a **26,08%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Da receita proveniente do FUNDEB, **76,08%** foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT.

A instrução processual revelou, ainda, que foi aplicado, no período em exame, o total dos recursos do Fundeb, cumprindo-se, dessa forma, as regras instituídas pela Lei Federal nº 11.494/07.



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

Apesar do cumprimento dos índices, deve o gestor intensificar esforços visando melhorar a qualidade do Ensino, especialmente no que se refere à infraestrutura e disponibilidade suficiente de recursos pedagógicos. Destaco, ainda, a observação de que nem todas as escolas possuem biblioteca, constatação também merecedora de advertência ao responsável.

Nas ações e serviços públicos de **Saúde**, os órgãos de instrução atestaram que a Administração aplicou o correspondente a **29,83%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve a Lei Complementar Federal 141, de 13 de janeiro de 2012.

Porém, também alerto ao gestor para a necessidade de melhoria na qualidade da prestação dos serviços, principalmente nos aspectos destacados pela fiscalização e relacionados à composição do IEG-M.

Também em ordem a situação contábil, diante da ausência de sério desequilíbrio das Contas. Apesar do registro de *déficit* orçamentário de 2,12% (R\$ 353.968,79), ele foi parcialmente amparado por *superávit* financeiro do exercício anterior, e, considerando-se resultados do exercício, o financeiro ainda restou positivo em R\$ 36.681,37. Apurou-se, ainda, a existência de recursos para o cumprimento das obrigações imediatas e a redução da dívida de longo prazo em 10,33%.

Ainda nesse âmbito, apurou-se um reduzido índice de investimentos da Prefeitura, 3,56%, bem abaixo da média estadual (6,28%) e da regional (6,77%). Alerto, desse modo, que os investimentos são imprescindíveis para impulsionar o desenvolvimento econômico, prestar adequados serviços públicos e melhorar a infraestrutura, principalmente das unidades de saúde e do ensino.

No que se refere à ausência de confiabilidade e de controle de alguns registros contábeis, esclareço, por oportuno, que se trata de responsabilidade



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

do gestor a fidedignidade dos registros, em cumprimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil, não sendo cabível a transferência para terceiros contratados.

As transferências financeiras ao Legislativo situaram-se dentro da limitação imposta pela Constituição Federal. Os encargos sociais do exercício foram devidamente recolhidos.

A fiscalização atestou o pagamento de precatórios e requisitórios de baixa monta devidos no exercício.

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

No que se refere aos casos pontuais de nomeações de parentes de vereadores, acolho as justificativas da defesa, especialmente diante da ausência de comprovação inequívoca de tratar-se de nepotismo cruzado, decorrente de ajuste recíproco, troca de favores ou qualquer outro meio questionável com o Poder Legislativo.

Por fim, diante das justificativas apresentadas e por não restarem configurados efetivos prejuízos ao erário, considero que outras falhas registradas no laudo de fiscalização podem ser relevadas, devendo, porém, ser corrigidas, com recomendações ao final deste voto. Cito, especialmente, o TC-10315.989.17-8, com informações sobre supostas irregularidades relacionadas aos procedimentos adotados para contratação de empresa para publicação de atos oficiais, notadamente no que tange aos Pregões Presenciais nº 06/2017 e nº 14/2017, cuja análise da fiscalização considerou parcialmente procedentes, persistindo apenas falhas de natureza formal.

Por tudo o que foi exposto, voto no sentido da emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas anuais, referentes ao exercício de **2017**, da



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

Prefeitura Municipal de **Coronel Macedo**, 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 já expostas no decorrer deste voto:

- promover ajustes de modo a melhorar o desempenho relacionado aos índices de efetividade;
- aprimorar o controle dos gastos com combustíveis;
- observar a Lei Federal nº 4.320/64 e os Comunicados desta corte no que se refere às despesas com adiantamentos;
- elaborar o inventário e o levantamento geral dos bens móveis e imóveis;
- adotar medidas para sanear os apontamentos feitos por ocasião da fiscalização ordenada: Programa Saúde da Família;
- adotar mecanismos mais eficientes para o registro da dívida ativa;
- atender à Lei de Acesso à Informação e à Lei da Transparência Fiscal;
- atender às Instruções e Recomendações do Tribunal.

É como voto.