



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 18/06/2019 – ITEM 33

TC-006554.989.16-0

Prefeitura Municipal: Santa Rosa de Viterbo.

Exercício: 2017

Prefeito: Luís Fernando Gasperini.

Advogados: Juliano de Oliveira (OAB/SP nº 173.247), Fernanda Lisi Jorge (OAB/SP nº 352.582), Marcela Zerba (OAB/SP nº 358.275) e outros.

Procurador de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalizada por: UR-6 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-6 - DSF-II

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. TERCERIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA. EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE ÀS DESPESAS COM PESSOAL. PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS.

1. O valor dos contratos de prestação de serviços que se referem à substituição de servidores, caracterizados como terceirização de mão de obra, devem ser contabilizados na despesa de pessoal.
2. A extrapolação do teto para gastos com pessoal pode ser relevada na hipótese de recondução aos limites legais nos 2 ou 4 quadrimestres subsequentes, nos termos do art. 22 c/c art. 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a exemplo do TC- 004295/989/16.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame das contas da **Prefeitura Municipal de Santa Rosa de Viterbo**, relativas ao **exercício de 2017**.

A Unidade Regional de Ribeirão Preto (UR-6.2), responsável pelo exame *in loco*, elaborou o relatório constante do evento 61.56, apontando o que segue:

CONTROLE INTERNO – ausência de determinações por parte do Prefeito, destinadas à regularização de apontamentos; e instrumento normativo omisso quanto à obrigatoriedade da elaboração de relatórios periódicos e seus conteúdos mínimos.

IEG-M – I-PLANEJAMENTO – ausência de equipe estruturada e treinada dedicada exclusivamente às atividades de planejamento; levantamento de problemas, necessidades e deficiências para fundamentação do planejamento não realizado; desconhecimento da previsão de receita pelos setores da



Prefeitura; centralização do sistema informatizado de Planejamento; falta de margem ou projetos destinados para programas ou projetos originários da participação popular; descumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e às normas de acessibilidade vigentes; e incompatibilidade entre resultados alcançados nos indicadores e nas ações dos programas, bem como entre os resultados físicos das metas das ações e os recursos financeiros utilizados.

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – déficit orçamentário de 0,29%; e abertura de créditos adicionais baseada em superávit financeiro do exercício anterior e em excesso de arrecadação, sem a devida existência de recursos.

RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL – déficit financeiro de R\$ 189.288,08.

DÍVIDA DE CURTO PRAZO – ausência de recursos para saldar as dívidas de curto prazo.

PRECATÓRIOS – saldo de precatórios registrados incorretamente no Balanço Patrimonial.

DESPESA DE PESSOAL – superação do limite previsto na LRF no último quadrimestre do exercício (54,66%); e despesas com terceirização de mão de obra não contabilizadas nos gastos com pessoal.

DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS – ausência de exigência de escolaridade mínima para ocupação dos cargos em comissão.

IEG-M – I-FISCAL – inexistência de alíquotas progressivas na cobrança do IPTU; CIP não arrecadada no exercício; e omissão da legislação quanto à revisão periódica obrigatória da planta genérica de valores.

FISCALIZAÇÃO ORDENADA – ALMOXARIFADO – ausência de alarmes ou monitoramento por câmeras; grande ocupação do espaço pelo arquivo morto e bens inservíveis; problemas de infraestrutura relativos: às fiações elétricas expostas, às paredes deterioradas, aos sinais de infiltração, e à pintura desgastada; falta de Alvará de Vistoria do Corpo de Bombeiros; desratização e



dedetização não realizadas; inventário desatualizado; e divergências entre o registrado no sistema e o estoque físico.

BENS PATRIMONIAIS – levantamento geral dos bens móveis e imóveis não realizado.

FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS – exigência de apresentação de amostras, por todos os licitantes, como condição para participação.

IEG-M – I-EDUC – problemas de infraestrutura nas Unidades Escolares relacionados à ausência de bibliotecas, salas de leitura, laboratórios e salas de informática; necessidade de adaptação às crianças com deficiência; prédios escolares sem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros - AVCB; piso salarial dos professores de desenvolvimento infantil inferior ao nacional do magistério; e frota escolar antiga.

FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO – necessidade de reparos e infraestrutura em desacordo com o Parecer CEB/CNE n.º 08/2010, nas Escolas Municipais Professora Lourdes Pereira Massaro, Professor Maurílio de Oliveira, Wolmar Ribeiro Balbao e Professora Luzia Helena Menta Monici.

CONTRATOS SELECIONADOS PARA ANÁLISE E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL – supressões de itens em quantidades maiores do que o estabelecido em contrato, efetuadas sem a devida formalização por meio de termo aditivo.

IEG-M – I-SAÚDE – desacertos relacionados: ao planejamento (falta de dados sobre demanda e registro dos pacientes); à gestão (inexistência de remuneração por desempenho e de plano de carreira, bem como agendamento à distância indisponível); à infraestrutura e disponibilidade (ausência de AVCB e alvará da Vigilância Sanitária); às ações preventivas (cobertura das campanhas de vacinação e controle vetorial da dengue); e aos resultados observados (ocorrência de enfermidades graves).



FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE SAÚDE – necessidade de reparos e manutenção, equipamentos em mau estado de conservação e inadequado armazenamento do lixo hospitalar, nas Unidades Básicas de Saúde do Povo e Paschoal Cagliari e Ambulatório Municipal Paulo Ricci.

FISCALIZAÇÃO ORDENADA – UPA DR. FRANCISCO G. DUARTES R. VITERBO – inexistência de AVCB.

IEG-M – I-AMB – depósito inadequado dos resíduos da construção civil em imóvel público; falta de estímulos a entidades municipais para promoção do uso racional de recursos naturais; e ausência de controle ou registro das autuações realizadas por queimada urbana.

FISCALIZAÇÃO ORDENADA – RESÍDUOS SÓLIDOS – Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos das Atividades Agrossilvopastoris não aprovado.

IEG-M – I-CIDADE – inexistência de Plano de Contingência de Defesa Civil; e vias públicas municipais sem a devida sinalização e manutenção.

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL – necessidade de ajustes para dar atendimento à Lei de Acesso à Informação; e Ouvidoria não regulamentada.

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP – divergências entre os dados apurados na Origem e àqueles informados ao Sistema Audesp.

IEG-M – I-GOV TI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação e documento formal sobre os procedimentos quanto ao uso de TI pelos funcionários não elaborados; falta de programas periódicos de capacitação; modalidade eletrônica de licitação indisponível; e alertas do Sistema Audesp não utilizados pelo Controle Interno.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL – desatendimento às recomendações deste Tribunal.



Subsidiou o presente processo o Expediente TC-016225.989.17-7¹, tratado no item H.1. Denúncias / Expedientes / Representações.

Após regular notificação, a Prefeitura apresentou suas alegações e documentos no evento 109.

Sobre as despesas com pessoal, de início destacou a dificuldade de contratar médicos, comprovando documentalmente a tentativa frustrada de preenchimento dos cargos existentes por meio de concurso público.

Pontuou que o contrato celebrado com o Instituto Innovare Gestão em Saúde Pública – INGESP não se enquadra integralmente no art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, por conter atividades acessórias e complementares à prestação dos serviços.

Por fim, adicionou que, mesmo se despesas do contrato em comento fossem consideradas como de pessoal, o Município reconduziu seus gastos aos limites legais no 1º quadrimestre do exercício seguinte (52,41%).

Instado, o Setor de Cálculos da ATJ ratificou a inclusão do valor dos serviços médicos contratados no cômputo da despesa de pessoal, resultando no percentual de 54,66% da RCL no 3º quadrimestre de 2017, superando o limite previsto no art. 20, III, “b”, da LRF (evento 128.01).

Constatou a redução dos gastos com pessoal e retorno ao patamar legal nos 2 (dois) quadrimestres subsequentes², todavia deixando de convalidar a recondução prevista no art. 23 da LRF, vez que os dados utilizados no cálculo não haviam sido submetidos à Fiscalização, existindo a possibilidade de ajustes.

A Assessoria Técnica, sob a ótica econômica, manifestou-se pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas, tecendo recomendações sobre: o cumprimento do estabelecido nas peças orçamentárias; a correta contabilização das dívidas judiciais no Balanço

1 Expediente informando sobre possíveis irregularidades no Edital do Pregão nº 53/2017, para fornecimento de artigos diversos de aviamentos e materiais de papelaria. Considerado improcedente.

2 57,40% em abril de 2018 e 53,75% em agosto de 2018.



Patrimonial; e realização do levantamento geral dos bens móveis e imóveis (evento 128.02).

Do ponto de vista jurídico, sua congênere manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável, em vista da superação do limite para despesa de pessoal insculpido no art. 20, III, “b”, da LRF, no que foi acompanhada por sua i. Chefia (evento 128.03 e 128.04).

Pelo mesmo motivo, o d. Ministério Público de Contas concluiu pela reprovação das contas, arrazoando que a recondução permitida pela Lei de Responsabilidade Fiscal é o caminho apontado para que os excessos sejam eliminados, não devendo servir de justificativa para afastamento da impropriedade (evento 139).

Acresceu que abonar a gestão em exame, pela redução dos gastos com pessoal efetuada no exercício seguinte, caracterizaria ofensa ao princípio da anualidade das contas.

Cumprir registrar que a abertura de vista ao final da instrução foi publicada no Diário Oficial do Estado em 18/05/2019 (evento 147).

Em nova manifestação (evento 148), a Prefeitura reiterou os argumentos trazidos em sede de justificativas, acrescentando que o contrato com a INGESP não configurou terceirização de mão de obra, por se tratar de prestação de serviços de atividade-meio, bem como pela inexistência de hierarquia e/ou subordinação dos contratados com o Poder Executivo.

É o relatório.

GRM



VOTO

As contas da **Prefeitura Municipal de Santa Rosa de Viterbo**, relativas ao **exercício de 2017**, apresentaram os seguintes resultados:

ITENS	RESULTADOS
Ensino	30,00%
FUNDEB	100,00%
Magistério	81,86%
Pessoal	54,66%
Saúde	30,35%
Transferências ao Legislativo	2,19%
Execução Orçamentária	Deficit 0,29% = R\$ 179.431,01
Resultado Financeiro	Deficit R\$ 189.288,08
Remuneração dos Agentes Políticos	Regular
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Regular

De início, anoto que o Município de Santa Rosa de Viterbo alcançou média geral de resultado “B” na apuração do IEGM/TCESP, tendo sua gestão sido considerada efetiva perante os critérios de avaliação³.

Dentre os principais aspectos avaliados por este Tribunal, destaco: o cumprimento dos investimentos mínimos na Educação e na Saúde; a observância ao limite das transferências financeiras ao Legislativo; a quitação dos precatórios judiciais; e o correto recolhimento dos encargos sociais.

No plano fiscal, a execução orçamentária resultou em deficit de 0,29%, equivalente a R\$ 179.413,01, elevando a dívida financeira para R\$ 189.288,08. Contudo, mesmo negativos, os resultados orçamentários e financeiros⁴ podem ser tolerados por terem representado menos de 2 dias de arrecadação⁵, dentro do patamar aceito por esta E. Corte.

A dívida de curto prazo registrou aumento de 20,89%, de R\$ 5.397.892,56 para R\$ 6.525.846,17; contudo, o município possuía disponibilidade para saldar seus compromissos (R\$ 1,86 para R\$ 1,00 devido).

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

⁴ Equivalentes a 1,07 e 1,13 dias de arrecadação

⁵ Receita Corrente Líquida anual de R\$ 60.900.892,72, ou R\$ 166.851,76 por dia.



O endividamento de longo prazo cresceu 26,05%, passando de R\$ 6.635.585,38 para R\$ 8.364.262,31, em virtude da expressiva elevação dos precatórios trabalhistas.

As alterações orçamentárias, equivalentes a 16,18% da Despesa Inicial, na hipótese dos autos não inquinaram os demonstrativos; todavia, há de se alertar a Origem para que não descuide do adequado planejamento dos orçamentos vindouros, acompanhando atentamente a sua execução, bem como para que estabeleça certo limite para a abertura de créditos adicionais e transposições, remanejamentos e transferências em linha com os índices de inflação do período.

Quanto aos demais apontamentos citados no Relatório de Fiscalização⁶, a defesa apresentou justificativas ou informou a adoção de medidas corretivas, as quais deverão ser verificadas quando da próxima inspeção *in loco*.

O principal entrave à aprovação destas contas cingiu-se à questão da despesa com pessoal, tendo em vista que com a inclusão dos gastos com serviços terceirizados o município incorreu no descumprimento do art. 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A dificuldade na contratação de médicos, alegada pela Defesa, ainda que pudesse justificar a opção pela terceirização em detrimento da admissão por meio de concurso público, não seria capaz de dispensar a contabilização dos valores contratados nos dispêndios com pessoal.

O art. 18, § 1º, da LRF é cristalino ao determinar que *“os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição dos servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras despesas de pessoal’”*.

O argumento de que o objeto do contrato incluía atividades acessórias e complementares, descaracterizando a terceirização de mão de obra, não merece prosperar.

⁶ Controle interno, planejamento, precatórios, fiscal, bens patrimoniais, licitações e contratos, meio ambiente, proteção às cidades, Lei de Acesso à Informação, fidedignidade dos dados informados ao Sistema Audesp e Fiscalização Ordenada nos almoxarifados, Unidades de Saúde e de Educação Básica.



Consoante Termo de Contrato anexo no evento 109.17, o objeto contemplava a prestação de serviços médicos em diversas especialidades, no total de 1.621 horas, contemplando consultas, procedimentos básicos, elaboração de laudos de exames, bem como ações de saúde como palestras, reuniões e discussões em grupo.

Com exceção aos serviços de oftalmologia (83 horas), o custeio dos equipamentos e materiais, bem como as condições operacionais para a prestação dos serviços, ficaram a cargo da Prefeitura, contrariando a alegação de que parte do valor contratado destinava-se custos indiretos.

Ao contrário, o valor pactuado se destinava à remuneração da força de trabalho de médicos, composta pelas mesmas atribuições de cargo efetivo de médico, configurando, portanto, despesa de pessoal.

Assim, considerando o caráter essencial e contínuo dos serviços contratados, típicos à Administração Pública, reputo como correta a inclusão dos pagamentos efetuados ao Instituto Inovare Gestão em Saúde Pública - INGESP na apuração da despesa laboral, elevando do índice de despesa com pessoal de 51,34% para 54,66% no 3º quadrimestre de 2017.

Sobre a hipótese de recondução dos gastos com pessoal insculpida no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, impendem algumas considerações.

O dispositivo supracitado possibilita ao gestor que, em caso de superação ao limite da despesa com pessoal, o excedente seja eliminado nos dois quadrimestres seguintes.

Respeitosamente discordando do posicionamento do d. Ministério Público de Contas, tenho que, se a legislação concede prazo de 2 (dois) quadrimestres para que o ente reconduza seus gastos ao limite permitido, o juízo sobre a infringência ou não à lei deve se dar somente depois de decorrido tal período.

Cabe lembrar que esta E. Corte, em Sessão Plenária de 29 de outubro de 2014, ao apreciar a o pedido de Reexame das contas de 2011, da Prefeitura Municipal de Potim, registrado nos autos do TC-001455/026/11, decidiu que a extrapolação do limite de 54,00% de despesa com pessoal não



enseja, *de per si*, a emissão de parecer desfavorável às contas, desde que não seja o ano final do mandato do Prefeito e que o Município tenha reconduzido referido percentual aos limites estabelecidos, na forma da lei.

Além disso, tenho que este caso comporta a aplicação da tese que defendi no julgamento das contas de Marinópolis⁷, referentes ao exercício de 2008, no qual considerei como suficiente a aplicação dos recursos do FUNDEB uma vez que o comprometimento do resultado decorreu de glosa da Fiscalização, logicamente aqui aplicando-se o raciocínio inverso, já que no caso estaríamos considerando que a extrapolação decorreu de acréscimo proposto pela Fiscalização.

Na ocasião do julgamento do TC-001640/026/08, entendeu-se que o gestor se via impossibilitado de fazer qualquer complementação, vez que acreditava já ter gasto 100% dos recursos do fundo.

No caso em apreço, a extrapolação do limite da despesa com pessoal foi ocasionada pela inclusão dos gastos com serviços médicos terceirizados, não parecendo adequado neste momento penalizar o gestor pela inércia em reduzir as despesas com pessoal, se em tese não havia consciência da irregularidade, lembrando que, no caso, antes da inclusão, o município estava apenas 0,04% acima do limite prudencial, nada indicando que estaria prestes a superar o limite constitucional.

Relembro que a inclusão de gastos dessa natureza no compute da despesa com pessoal foi efetuada pela primeira vez nas contas do exercício de 2015 do Município de Santa Rosa de Viterbo, TC-002622/026/15, com decisão transitada em julgado somente em 19/03/2018.

De qualquer forma, conforme Relatório de Fiscalização⁸ constante do evento 64.10 do TC-004311.989.18, o gasto com pessoal atingiu 52,53% e 54,19%, da Receita Corrente Líquida no 1º e 2º quadrimestre de 2018, permitindo interpretação mais benevolente sobre a matéria, vez foi constatada

⁷ TC-001640/026/08.

⁸ Parte das despesas com a contratação da empresa INGESP foram contabilizadas nos elementos 33.90.34.00 (Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização) e 33.90.39.00 (Outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica), sendo objeto de ajuste apenas as despesas incorretamente contabilizadas no subelemento 33.90.39.00.



a recondução dos gastos com pessoal aos limites legais já no quadrimestre seguinte ao de sua extrapolação.

Em face de todo o exposto e a despeito do posicionamento da i. Assessoria Jurídica e do d. Ministério Público de Contas, **voto pela emissão de Parecer Favorável às contas da Prefeitura Municipal de Santa Rosa de Viterbo, relativas ao exercício de 2017**, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.

Oficie-se, recomendando à atual Administração o que segue: aprimore o Sistema de Controle Interno nos termos do Comunicado SDG nº 32/2012; estruture o setor de planejamento e suas atividades; aperfeiçoe as peças de planejamento, estabelecendo indicadores que permitam a real aferição do desempenho; contabilize corretamente as dívidas judiciais; gerencie os gastos com pessoal, observando os limites definidos pela LRF; respeite rigorosamente as vedações previstas no art. 22, parágrafo único, I a V, da Lei 101/0010; regularize o quadro de pessoal quanto à escolaridade dos cargos em comissão; adote medidas eficazes para melhorar os Índices de Eficiência da Gestão Municipal considerando, para tanto, as metas previstas no Plano Nacional da Educação e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU; corrija as impropriedades verificadas na fiscalização de natureza operacional sobre Almoxarifado, Educação e Saúde; elabore o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos das Atividades Agrossilvopastoris, Plano de Contingência de Defesa Civil, Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Plano de Cargos e Salários para seus profissionais de saúde; providencie a emissão do AVCB e do Alvará de Funcionamento da Vigilância Sanitária, quando couber, para os prédios públicos municipais, unidades de ensino e saúde; realize o levantamento dos bens patrimoniais; observe atentamente aos preceitos da Lei nº 8.666/93, nos futuros procedimentos licitatórios e contratos levados a efeito; regulamente a Ouvidoria; efetue os ajustes necessários no portal eletrônico para atender plenamente a Lei de Acesso à Informação; informe com fidedignidade e tempestivamente os dados encaminhados ao Sistema Audesp; e, por fim, atenda às Instruções e às recomendações deste Tribunal.



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO
RENATO MARTINS COSTA

(11) 3292-3250 (11) 3292-3499 – gcrmc@tce.sp.gov.br

Arquive-se o Expediente TC-016225.989.17-7, visto que o assunto nele contido foi tratado em item próprio do Relatório da Fiscalização.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro