



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 12/11/2019 – ITEM 46

TC-006699.989.16-6

Prefeitura Municipal: Pedro de Toledo.

Exercício: 2017.

Prefeito: Eleazar Muniz Júnior.

Advogado: Fabrício Andrade dos Reis (OAB/SP nº 250.417).

Procurador de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-12 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-12 - DSF-I.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. CONTROLE INTERNO. PLANEJAMENTO. DESPESA COM PESSOAL. SUPERAÇÃO DO LIMITE LEGAL. RECONDUÇÃO INDETERMINADA. PARECER DESFAVORÁVEL.

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 seguintes, nos termos do art. 22 c/c art. 66 da LRF.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame das contas da **Prefeitura Municipal de Pedro de Toledo**, relativas ao **exercício de 2017**.

A Unidade Regional de Registro (UR-12), responsável pelo exame *in loco*, elaborou o relatório constante no evento 47.19, apontando o que segue:

CONTROLE INTERNO – departamento formado por Comissão nomeada pelo Prefeito; e atuação limitada à análise dos processos de adiantamentos.

PLANEJAMENTO – falta de responsável pelo Controle Interno e de equipe dedicada às atividades de planejamento; responsável pela contabilidade não ocupante de cargo efetivo; sugestões *online* para elaboração das peças orçamentárias indisponíveis; e atas das Audiências Públicas não divulgadas na internet.

DESPESA DE PESSOAL – superação do limite da despesa laboral no último quadrimestre, após inclusão dos valores gastos com serviços médicos terceirizados.



FISCAL – inexistência de planta genérica de valores aprovada por lei e de fiscalização periódica da emissão de notas fiscais eletrônicas; contribuição para custeio da iluminação pública não instituída; e ativos de Iluminação pública não assumidos pelo Município.

DESVIO DE VERBAS PÚBLICAS EM FAVOR DE SERVIDORES – desvio de verbas públicas em favor de servidores no valor de R\$ 368.171,33, apurado através de procedimento administrativo.

FISCALIZAÇÕES ORDENADAS – FROTA DE VEÍCULOS – falhas relativas: às condições da garagem; à gestão da frota; ao controle de abastecimento; e à capacitação dos condutores.

FISCALIZAÇÕES ORDENADAS – OBRAS PÚBLICAS – deficiências nos Projetos Básicos.

APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL – ENSINO – utilização do código de aplicação do FUNDEB diferido incorreto.

EDUCAÇÃO – demanda por vagas desconhecida; professores sem formação específica de nível superior; e Unidades de Ensino sem AVCB.

FISCALIZAÇÃO ORDENADA – MERENDA ESCOLAR – falhas relativas à: qualidade das refeições; gestão dos alimentos; frequência das merendeiras; higiene; e manutenção da cozinha.

FISCALIZAÇÃO ORDENADA – TRANSPORTE ESCOLAR – falta de controle das rotas e da quilometragem; e mau estado dos veículos.

SAÚDE – Ouvidoria e Central de Regulação da Saúde não instituídas; indisponibilidade de dados sobre tempo de atendimento e prazo para marcação de consultas e exames; e ausência de controle de ponto.

CONTRATOS – irregularidades constatadas no Contrato nº 06/2017 (TC-010339.989.17-0) e na Execução Contratual (TC-010584.989.17-2) .

MEIO AMBIENTE – coleta seletiva de resíduos sólidos não realizada; inexistência de Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil e Plano



emergencial com ações para fornecimento de água potável em caso de escassez; e indisponibilidade de dados sobre autuações por queimada urbana.

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL – informações sobre remuneração e peças de planejamento indisponíveis no portal eletrônico; e publicação parcial dos dados relativos a demonstrativos financeiros, licitações e contratos.

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

GOVERNANÇA DE TI – inexistência de Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI e de documento formal sobre os procedimentos quanto ao uso de TI pelos funcionários; e falta de servidores da área no quadro funcional.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES – envio intempestivo de documentos ao Sistema AudeSP; e desatendimento às recomendações exaradas nos exercícios de 2014 e 2015.

Após regular notificação, o Sr. Eleazar Muniz Junior, Prefeito, apresentou suas alegações e documentos no evento 103. Sobre as Despesas com Pessoal, pontuou que a superação do limite legal se deu no mês de dezembro, após os ajustes efetuados pela Fiscalização, razão pela qual não foi emitido qualquer alerta.

Esclareceu que foram incluídos os gastos relativos à contratação emergencial de empresa DRO Serviços de Saúde Ltda. para reativar os serviços da Estratégia Saúde da Família - ESF¹, no importe de R\$ 778.489,44, destacando o caráter complementar das atividades contratadas, conforme prevê o art. 197 da Constituição Federal.

Alegou que o referido ajuste não caracterizou fornecimento de mão de obra, mas sim prestação de serviços, sem qualquer vínculo de subordinação entre empregados e contratante, contestando a inclusão de seus valores no cômputo da Despesa com Pessoal.

¹ Contratações em análise nos processos TC-010339.989.17-0 e TC-010584.989.17-2.



Por fim, arrazoou que, caso esse não seja o entendimento desta E. Corte, o gasto excedente com pessoal foi eliminado dentro do prazo legal previsto no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A ATJ – Cálculos sublinhou o entendimento desta E. Corte de que gastos oriundos da terceirização do Programa Saúde da Família devem ser computados na Despesa com Pessoal, ratificando que, após as inclusões, tais dispêndios totalizaram 55,97% da RCL no 3º quadrimestre de 2017.

Não obstante, anotou que o excedente gasto foi eliminado já no 1º quadrimestre de 2018, conforme Relatório de Fiscalização constante do TC-004456.989.18-5, dando atendimento à Lei Fiscal.

A Assessoria Jurídica manifestou-se pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas, tecendo recomendações sobre as deficiências listadas nos questionários do IEG-M, em especial aquelas relativas à Saúde e Educação, no que foi endossada por sua i. Chefia.

Propôs ainda que a Fiscalização verifique a efetiva adoção das medidas noticiadas pela Origem quanto ao IEG-M e às Fiscalizações Ordenadas, bem como o deslinde da Ação de Responsabilidade Civil impetrada pelo Município, relativa ao desvio de verbas públicas por servidores municipais.

Já o d. Ministério Público de Contas sustentou que a recondução permitida pela LRF é meramente uma forma de reparar ilegais excessos nos gastos laborais, não servindo de justificativa para afastar o desrespeito ao limite. Alertou, ainda, que as despesas do exercício de 2018, ainda que tenham passado pelo crivo da Fiscalização, sujeitam-se a ajustes futuros que podem afastar a aparente recondução de gasto ao limite.

Entendeu que o desacerto reincidente relativo ao não provimento do cargo efetivo de Contador e a precária situação do Controle Interno corroboraram com o juízo de irregularidade, manifestando-se pelo parecer prévio desfavorável.



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

Por fim, sugeriu que o desfecho do Processo Administrativo nº 1670/2017 e respectiva Ação de Responsabilidade Civil sejam incluídos no roteiro de fiscalização do próximo exercício.

É o relatório.

GRM



VOTO

As contas da **Prefeitura Municipal de Pedro de Toledo**, relativas ao **exercício de 2017**, apresentaram os seguintes resultados:

ITENS	RESULTADOS
Ensino	27,33%
FUNDEB	100,00% ²
Magistério	80,18%
Pessoal	55,97%
Saúde	33,60%
Transferências ao Legislativo	Regular
Execução Orçamentária	Déficit 4,02% = R\$ 1.250.230,03
Resultado Financeiro	Superávit R\$ 1.716.492,60
Remuneração dos Agentes Políticos	Regular
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Regular

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.

Embora cumpridas as disposições constitucionais, a média geral apurada no IEGM/TCESP foi “C”, caracterizada como “baixo nível de adequação” perante os critérios de avaliação³. Tal resultado foi ocasionado pelas notas insatisfatórias nos indicadores de Planejamento, Educação, Meio Ambiente e Governança de TI, evidenciando a premente necessidade de alerta à Administração para que corrija as deficiências nesses setores.

No plano fiscal, a execução orçamentária resultou em déficit de 4,02%, equivalente a R\$ 1.250.230,03, com amparo no superávit financeiro do exercício anterior, perfazendo, ao final do exercício, um saldo de R\$ 1.716.492,60, evidenciando a capacidade de pagamento dos compromissos de curto prazo.

² Aplicação da parcela diferida até 31/03/2018.

³

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



Quanto aos demais aspectos, foram constatados: o modesto montante de R\$ 150.767,80 registrado na dívida de longo prazo; e investimentos da ordem de 7,06% da Receita Corrente Líquida.

Em relação ao apontado nos itens: Controle Interno; i-Fiscal; Fiscalizações Ordenadas sobre Obras Públicas, Frota, Merenda e Transporte Escolar; e Lei de Acesso à Informação, a Defesa apresentou justificativas ou informou a adoção de medidas corretivas, as quais deverão ser verificadas quando da próxima inspeção *in loco*.

No mesmo sentido, é de se determinar que a Fiscalização acompanhe no próximo exercício o Processo Administrativo instaurado para apuração sobre desvios de verbas públicas, como bem pontuaram a i. Assessoria Jurídica e o d. MPC.

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

Consoante Termo de Contrato e Relatório de Instrução anexos nos eventos 1.11 e 20.18 do TC-010339.989.17-1, a contratação previa atividades relativas: à prestação de serviços de acompanhamento médico, a visitas domiciliares a pacientes; e às ações preventivas de saúde.

As referidas atribuições são típicas dos cargos efetivos de médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem e Agentes Comunitários, evidenciando a substituição de servidores efetivos.

Nesse contexto, 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’”*.

Assim, reputo como correta a inclusão dos pagamentos efetuados à empresa terceirizada DRO Serviços Médicos Ltda. na apuração das despesas laborais, elevando do índice de 53,40% para 55,97% no 3º quadrimestre de 2017.



Sobre a hipótese de recondução das Despesas com Pessoal, reconheço que esta E. Corte venha relevando a extrapolação do limite de 54,00% da RCL, desde que não seja o ano final do mandato do Prefeito e quando constatada a eliminação do excedente gasto, nos termos do art. 23 da LRF, assim como o decidido no TC-001455/026/11.

Não obstante, no caso em apreço, não é possível aferir com segurança se o percentual foi reconduzido ao limite legal dentro do prazo estipulado em lei.

Isso porque, no exercício de 2018, não foram realizados quaisquer ajustes na apuração da despesa laboral do Relatório de Fiscalização (evento 86.21 do TC-004456/989/18-5), embora conste no Sistema Audesp a liquidação de R\$ 1.493.191,00 em empenhos para a empresa DRO Serviços de Saúde Ltda., classificados no grupo “Outras Despesas Correntes” e no elemento de despesa “33903900 – Serviços de Terceiros”.

Dessa forma, ante a possibilidade de que os referidos empenhos sejam computados na Despesa com Pessoal de 2018, não há confirmar se o total gasto foi reconduzido ao limite legal, sendo temeroso, portanto, afastar a irregularidade do exercício aqui examinado.

Cabe lembrar que tal impropriedade poderá ser revista pelo E. Plenário em possível Pedido de Reexame, caso se comprove a recondução das despesas supramencionada.

Em face de todo o exposto e acolhendo as manifestações da i. Assessoria Técnico-Jurídica, **voto pela emissão de parecer desfavorável às contas da Prefeitura Municipal de Pedro de Toledo, relativas ao exercício de 2017**, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.

Recomende-se ao atual Prefeito que: aprimore o Sistema de Controle Interno nos termos dos Comunicados SDG nº 32/2012 e nº 35/2015; estruture o setor de planejamento e suas atividades; adote as medidas necessárias para melhorar o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEG-M, considerando seus questionários setoriais, as metas previstas no Plano Nacional da Educação e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU; regularize as impropriedades verificadas nas Fiscalizações Ordenadas;



dê atendimento ao art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal; 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; contabilize corretamente a aplicação do FUNDEB diferido; observe atentamente aos preceitos da Lei nº 8.666/93, nos futuros procedimentos licitatórios e contratos levados a efeito; 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.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro