



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

Segunda Câmara  
Sessão: 15/10/2013

**40** TC-001391/026/11 - CONTAS ANUAIS

**Prefeitura Municipal:** Estância Turística de Salesópolis.

**Exercício:** 2011.

**Prefeito(s):** Antonio Adilson de Moraes.

**Advogado(s):** Cláudia Rattes La Terza Baptista e outros.

**Acompanha(m):** 001391/126/11 e Expediente(s): TC-000973/007/11, TC-001245/007/11, TC-007890/026/12 e TC-008831/026/12.

**Procurador(es) de Contas:** José Mendes Neto.

**Fiscalizada por:** UR-7 - DSF-II.

**Fiscalização atual:** UR-7 - DSF-II.

Aplicação no Ensino:	37,54%
Aplicação na valorização do magistério:	50,02%
FUNDEB (utilização no exercício):	88,24%
Aplicação na Saúde:	28,61%
Despesas com Pessoal e Reflexos:	54,87%
Déficit Orçamentário:	07,85%

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Salesópolis**, relativas ao exercício de **2011**, que foram fiscalizadas pela equipe da Unidade Regional de São José dos Campos.

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização, de fls. 05/47, são as seguintes:

**Planejamento das Políticas Públicas:**

- O limite para abertura de créditos suplementares na LOA é de 25%, percentual superior à inflação estimada para o exercício, indicando fragilidade no planejamento das políticas públicas;
- As peças de planejamento não possuem indicadores adequados para mensuração da eficiência e dos custos dos programas e ações de governo;
- O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos não foi criado, em desobediência ao prazo estabelecido na Lei nº 12.305/10;
- Prédios públicos não possuem equipamentos necessários para garantir a acessibilidade.

**Resultado:**

- Prolongado histórico de déficits orçamentários, alcançando 7,85% no exercício;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

- Déficit financeiro cresceu 34,24%, saindo de R\$ 4.794.635,94 para R\$ 6.436.251,43, implicando iliquidez frente aos compromissos de curto prazo.

**Dívida Ativa:**

- Deficiência nos métodos utilizados para a cobrança da dívida ativa, adotando-se a cobrança judicial apenas quando na iminência da prescrição do débito junto ao Erário.

**Despesas com pessoal:**

- Gastos com pessoal montaram 56,47%, logo, acima do limite máximo estabelecido pelo art. 20 da Lei Complementar nº 101/00.

**Ensino:**

- Descumprimento dos limites de gastos relativos ao FUNDEB, tendo sido aplicado apenas 88,24% do total recebido, bem como tão somente 50,02% na remuneração do magistério. Conforme apurou a fiscalização, o montante contabilizado pela Administração foi R\$ 394.061,82 a menor do que o efetivamente recebido, não tendo sido possível verificar a veracidade dos registros de restos a pagar.

**Encargos:**

- Ausência de comprovação de regularidade com o PASEP e INSS, tendo sido apontadas, a respeito do último, pendências no montante de R\$ 385.213,16, consoante consulta à Receita Federal do Brasil em 21.05.2011.

**Pagamento de horas extras:**

- Pagamento de horas extras em valores superiores ao permitido pelo art. 59 da CLT, tendo sido verificado a fragilidade dos controles, além de fortes indícios de remuneração simulada em horas extras;  
- Desrespeito ao intervalo mínimo de onze horas entre as jornadas de trabalho de alguns funcionários, em violação aos artigos 66 e 382 da CLT.

**Convênio:**

- Não comprovação da devolução de recursos de convênio com o governo estadual para a construção de UBS, no montante de R\$ 100.000,00, utilizado de forma indevida na reforma de unidade já existente;

**Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais:**

- Conciliação parcial das contas bancárias;



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

### **Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

- Não apresentação do último inventário patrimonial realizado, contrariando o art. 96 da Lei n° 4320/64;
- Realização de propaganda política em prédio público, contrariando o art. 37 da Lei 9.504/97 e o princípio da impessoalidade;
- Instalações do Posto Municipal de Saúde são precárias, verificando-se o acondicionamento de materiais hospitalares misturados com os de escritório.

#### **Ordem Cronológica:**

- Descumprimento.

#### **Execução Contratual:**

- No Contrato n° 02/11, as despesas realizadas foram empenhadas como sendo custeadas por receitas do Tesouro municipal, a despeito de se tratar de recursos obtidos por meio de Convênio com o governo estadual. Além disto, verificou-se o pagamento sem apresentação de demonstrativos e atestados para 1ª e 3ª medições, contrariando o art. 73 da Lei 8.666/93. O ajuste não foi assinado pela contratada;
- Nos Contratos n° 08/11 e n° 09/11, constatou-se a ausência de guia de recolhimento dos encargos sociais além da falta de identificação do recebedor, no recibo de pagamento;
- Nos Contrato n° 06/11, apurou-se que o ajuste contratual não foi assinado pela contratada;
- No Contrato n° 04/11, verificou-se contratação por inexigibilidade sem a devida apresentação de justificativas, inexistindo valor no contrato firmado, bem como sua vigência. Ademais, apurou-se contratação de terceiros para realizar revisão de enquadramento de categoria de grau de periculosidade do Seguro de Acidente do Trabalho, contrariando jurisprudência desta Corte de Contas.

#### **Livros e Registros:**

- Ausência de apresentação dos livros contábeis durante o período da fiscalização no local.

#### **Fidedignidade dos dados contábeis:**

- Diversas divergências entre os dados enviados por meio eletrônico, via Sistema AUDESP, e as informações relativas aos resultados, às receitas e aos setores de tesouraria, almoxarifado e de bens patrimoniais, em inobservância ao art.1º, § 1º, da LRF, e ao art. 83 da Lei Federal n. 4.320/64.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

**Quadro de Pessoal:**

- Contratação de servidores efetivos e comissionados apesar de a despesa com pessoal estar acima do limite previsto no artigo 20 da LRF;
- Ausência de segregação de funções para Secretária de Finanças e Contadora Municipal.

**Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações:**

- Desatendimento em face do encaminhamento intempestivo de documentos e do encaminhamento de informações incorretas ou divergentes, por meio do sistema AUDESP, além do descumprimento de recomendações deste E. Tribunal.

Notificado, por meio de despacho publicado no *DOE* de 9/1/2013, não houve inicialmente encaminhamento de alegações de defesa até 04.03.2012. Desta forma, os autos foram enviados a Assessoria Técnica.

A ATJ, a fls. 67, acompanhou integralmente os cálculos do órgão de instrução, apontando assim o descumprimento dos limites relativos à educação e às despesas com pessoal.

Prosseguindo, em 24/1/2013, a Origem apresentou esclarecimentos aos apontamentos do relatório de fiscalização, que foram acostados a fls. 68/92.

Preliminarmente, a Administração discordou da fragilidade das peças de planejamento, afirmando que o art. 165 da Constituição Federal não foi ainda regulamentado, necessitando, portanto, para a sua plena eficácia, a edição de Lei Complementar.

Sobre a abertura de créditos suplementares, defendeu que o patamar autorizado é tanto adequado como necessário para a correção de lapsos de previsão de recursos na LOA, respeitando assim o mandamento constitucional.

Ademais, afirmou que a Lei 4.320 determina que os referidos créditos sejam destinados ao reforço de dotações orçamentárias, sem qualquer vinculação aos motivos ou tampouco a um índice de inflação previsto para o exercício.

No tocante ao resultado orçamentário, a Origem alegou que a ausência de equilíbrio não pode ser considerada mácula, por ser decorrente do atendimento ao interesse público, tendo permitido a implantação de significativas melhoras na qualidade dos serviços oferecidos à população, principalmente nas áreas sociais, de saúde e de educação.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

Além disso, salientou que o Município realizou investimentos da ordem de 14,07% das receitas correntes líquidas, sendo que o resultado negativo corresponde a uma fração inferior a um doze avos das RCL de 2012.

Ainda sobre a questão, acrescentou que o valor de saldo de empenhos de obras referentes a Convênios com o Estado e a União é correspondente a R\$ 5.927.422,58, de sorte que houve uma redução de 26,24% no endividamento de curto prazo.

O Chefe do Executivo Municipal discordou também da suposta ineficiência na cobrança da dívida ativa, afirmando que houve uma forte expansão nos recebimentos, sendo que o crescimento do inadimplemento é decorrente da ineficiência do Poder Judiciário.

No que tange às despesas com pessoal, o Executivo Municipal sustentou que houve a inclusão indevida de R\$ 371.646,92 referentes a verbas indenizatórias, e que sem estas os gastos ficam reduzidos a 54,87%.

A propósito, a Origem alega ainda que a despeito do montante gasto ter superado o limite, tal falha pode ser relevada, visto que a legislação recrimina a extrapolação apenas nos casos em que o excesso de dispêndio perdurar, o que não teria ocorrido.

Quanto ao pagamento de horas extras, argumentou que pagou apenas as horas trabalhadas adicionalmente, o que ocorreu em virtude do reduzido número de servidores nas áreas de saúde e manutenção.

Finalmente, a respeito da execução contratual, refutou o apontamento da fiscalização sobre o Contrato nº 04/11, explicando se tratar de um contrato de escopo, que se extingue com a conclusão de seu objeto.

Em continuidade, os autos retornaram para apreciação dos órgãos técnicos, em 23 de maio de 2013.

Inicialmente, sob o enfoque econômico-financeiro, a Assessoria Técnica considerou ruim a situação das contas da Municipalidade, tendo em vista o elevado endividamento e os repetidos déficits orçamentários.

No tocante ao gasto com pessoal, a ATJ acolheu o argumento da Origem, entendendo que, de fato, houve o acréscimo incorreto de verbas indenizatórias no cômputo das referidas despesas. Destarte, considerou que o Executivo Municipal despendeu 54,87% das receitas correntes líquidas com pessoal.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Não obstante, observou que o descumprimento dos limites para a aplicação dos recursos do FUNDEB, além do excesso de gastos com pessoal, acima do teto estabelecido pela LRF, são falhas graves, comprometendo as contas.

Nesta mesma direção, a ATJ lembrou que a sistemática inobservância do pagamento de precatórios, a falta de comprovação dos pagamentos de encargos sociais, bem como, a desaprovação dos demonstrativos contábeis também são elementos que pesam negativamente na apreciação das contas.

Desta forma, a fls. 96/97 e fls. 98/104, a Assessoria Técnica manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável, sendo acompanhada por sua Chefia, a fls. 105.

O Ministério Público de Contas, por seu turno, a fls. 106/108, também opinou pela emissão de parecer desfavorável, endossando as razões expostas pela ATJ.

Ademais, o MPC sugeriu o exame em autos em separado do pagamento indevido de horas extras, bem como das graves irregularidades na contratação e execução de ajuste firmado para recuperação de pagamentos tributários - Contrato n° 04/11.

Por fim, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, e o Departamento de Informática do SUS - DATASUS, do Ministério da Saúde, a situação operacional da educação e da saúde no Município em exame é retratada, respectivamente, nas Tabelas 01 e 02:

**Tabela 01 - Qualidade do Ensino**

Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica								
Salesópolis	Nota Obtida				Metas			
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013
Anos Iniciais	-	5,0	5,3	5,1	-	5,2	5,5	5,8
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM

NM=Não Municipalizado



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

**Tabela 02 - Quadro da saúde pública**

Dados	2008	2009	2010	2011		
				Salesópolis	Região Metropolitana de São Paulo	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	12,3	8,9	4,1	0,0	11,4	11,6
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	18,5	17,8	8,2	4,1	13,1	13,4
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	77,6	153,9	246,1	59,3	119,5	119,6
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	4607,0	4559,7	4301,1	4518,1	3522,0	3611,0
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	10,19%	8,00%	6,17%	8,94%	6,37%	6,88%

Fonte: Ministério da Saúde - DATASUS e Fundação SEADE

Subsidiou o exame dos autos o acessório TC-0001931/126/11, referente ao Acompanhamento da Gestão Fiscal.

Contas anteriores:

2010 TC 002919/026/10 desfavorável  
2009 TC 000521/026/09 favorável  
2008 TC 002056/026/08 desfavorável

É o relatório.

galf.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

Voto

TC-001286/026/11

Nos termos das manifestações proferidas pelos órgãos técnicos da Casa, bem como pelo MPC, as contas da Prefeitura Municipal de Salesópolis merecem desaprovação, tendo em vista o descumprimento dos limites de aplicação do FUNDEB, o gasto com pessoal acima do teto estabelecido pela LRF, bem como, o insuficiente pagamento de precatórios.

Preliminarmente, observo que as finanças do Executivo apresentaram uma situação negativa, dado o déficit orçamentário de R\$ 2.054.607,22, equivalente a 7,85% das receitas, bem como o déficit financeiro de R\$ 6.436.251,43, ou seja, 24,58% do total arrecadado no exercício.

A propósito, a Autoridade Responsável buscou justificar a situação fiscal com base na jurisprudência desta Corte de Contas, bem como em investimentos na área social, além da saúde e educação.

Com efeito, consoante se depreende da Tabela 03 a seguir, no exercício se observou um crescimento das despesas menos do que proporcional ao das receitas, de sorte que, caso a arrecadação municipal tivesse se mantido no patamar de 2010, com queda dos gastos em 11,61%, ter-se-ia registrado um déficit orçamentário de apenas 0,76%.

**Tabela 03 - Trajetória Fiscal**

	2009	2010	2011
<b>Receitas</b>	R\$ 19.977.922,10	R\$ 26.496.477,84	R\$ 26.183.970,78
<b>Despesas</b>	R\$ 20.495.307,02	R\$ 30.209.256,55	R\$ 28.238.578,00
<b>Resultado</b>	-R\$ 517.384,92	-R\$ 3.712.778,71	-R\$ 2.054.607,22
<b>Déficit %</b>	-2,59%	-14,01%	-7,85%
	<b>Trajetória real</b>		
<b>Ano</b>	2009	2010	2011
<b>Receitas</b>	R\$ 22.022.392,32543	R\$ 28.022.674,96358	R\$ 26.183.970,78
		27,25%	-6,56%
<b>Despesas</b>	R\$ 22.592.724,59695	R\$ 31.949.309,72728	R\$ 28.238.578,00
		41,41%	-11,61%

Em virtude disto, é evidente que o peso de má gestão passada influencia ainda o atual cenário fiscal, a despeito da trajetória fiscal de recuperação, derivada da forte redução dos gastos, o que acabou sendo camuflado estatisticamente pela brutal queda das receitas.

O déficit orçamentário, portanto, no caso de Salesópolis, em 2011, é aceitável, devendo, porém, o



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Executivo Municipal manter os seus esforços a fim de manter trajetória de recuperação da situação fiscal.

Prosseguindo, os argumentos da Origem sobre as falhas no planejamento da gestão não são aceitáveis, colidindo frontalmente com a legislação e a própria jurisprudência desta Corte de Contas.

Em essência, o crédito suplementar é um instrumento que objetiva garantir flexibilidade à gestão orçamentária, contudo, se usado demasiadamente, desperdiça todo o planejamento de médio e de longo prazo chancelado pelo Legislativo local.

Torna-se assim a ação da Administração circunscrita ao imediatismo, o que é incompatível logicamente com a boa gestão.

O uso excessivo dos referidos créditos, somado à deteriorada trajetória fiscal e à falta de métrica de avaliação, constitui uma irregularidade gravíssima, pois configura o mau uso dos recursos públicos, abrindo-se a possibilidade do descontrole e do desperdício.

Deve, portanto, a Administração Municipal aprimorar o seu planejamento imediatamente.

Nas ações e serviços públicos de saúde a administração aplicou o correspondente a **28,61%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve o artigo 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Quanto ao quadro da saúde pública, exposto na Tabela 02 do Relatório, constata-se que tanto a taxa de mães adolescentes como de mortes na população senil exibem indicadores superiores e, logo, piores do que as médias registradas na Região Metropolitana de São Paulo e do próprio Estado de São Paulo.

Nesse aspecto, cumpre lembrar que os indicadores da região de governo correspondem a uma meta factível, possível de ser alcançada.

Deve, portanto, o Executivo Municipal adotar medidas visando a reverter o quadro negativo do Município no setor, ampliando a eficiência, eficácia e economicidade das políticas do gasto público.

No relativo às despesas com pessoal, acolho os cálculos da Assessoria Técnica, de modo que o percentual de despesas



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

ficou em **54,87%**, violando-se o teto estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, conforme apurou a fiscalização, no TC-1980/026/12, referente às contas de 2012, no primeiro trimestre do ano subsequente ao que se examina, o total de despesas com pessoal foi de 54,38%, mantendo-se acima do limite máximo. Destarte, configura-se falha de dimensão suficiente para comprometer as contas.

No tocante ao pagamento de horas extras, não são satisfatórios os argumentos da Origem, tendo em vista sua natureza meramente repetitiva. Desta sorte, acolhendo alvitre do MPC, a matéria deverá ser tratada em autos em apartado.

Tratamento idêntico deverá receber o Contrato n° 04/11 e sua execução contratual.

Os demais apontamentos sobre execução contratual, no que foi informado pelo órgão de instrução, remetem a questões de cunho formal. No entanto, em face da importância das questões envolvidas, a conclusão do objeto de cada ajuste deverá ser verificada pela fiscalização nos próximos exercícios.

Prosseguindo, no tocante à aplicação no **ensino**, acolho os cálculos do órgão de instrução, constatando-se assim o atendimento ao artigo 212 da Constituição Federal, visto que o total do dispêndio montou **37,54%** das receitas provenientes de impostos e transferências ao ensino global.

Não obstante, da receita proveniente do **FUNDEB**, apenas **50,02%** foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, em violação ao artigo 60, inciso XII do ADCT, tendo sido descumpridas também as disposições contidas na Lei Federal n° 11.494/2007, em face da aplicação de apenas **88,24%** dos recursos recebidos do fundo.

Do ponto de vista operacional, a partir da análise de desempenho do sistema de ensino público de Salesópolis no Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica, infere-se a queda de qualidade, registrando-se inclusive uma involução frente ao resultado obtido em 2009. Os dados estão retratados na Tabela 01 do Relatório.

Diante deste quadro, considero o descumprimento dos limites de gastos no FUNDEB uma irregularidade gravíssima, revelando o total descasamento dos objetivos do gestor com o



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

interesse público, delineado de forma explícita na legislação do setor.

De fato, a desobediência à referida legislação do ensino impõe um prejuízo incalculável, em um setor de vital importância para a população, sobretudo, a mais carente, que depende diretamente dos serviços de educação oferecidos pela Prefeitura Municipal.

Irregularidade que também compromete as contas é o insuficiente pagamento de precatórios no exercício.

As impropriedades registradas no recolhimento dos encargos deverão ser imediatamente saneadas pela Administração Municipal, o que deverá ser verificado na próxima fiscalização "in loco".

Destino idêntico deverá receber as falhas encontradas na dívida ativa.

Por fim, em função das deficiências já comentadas no planejamento das políticas públicas, do descumprimento dos limites de aplicação do FUNDEB, do gasto com pessoal acima do teto estabelecido pela LRF, bem como, pela falha no pagamento de precatórios, as contas estão comprometidas.

Assim sendo, voto pela emissão de parecer **desfavorável** à aprovação das contas prestadas pelo Prefeito do Município de Salesópolis, relativas ao exercício de 2011, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

Determino a abertura de autos em apartado para o exame do Contrato n° 04/11, bem como para a apreciação do pagamento excessivo de horas extras, o que, evidentemente, envolverá a análise das jornadas de trabalho supostamente excessivas, observadas na Administração Municipal.

À margem do parecer, determino que se expeça ofício ao Executivo com recomendações para que:

- aperfeiçoe os planos orçamentários, com especial ênfase no planejamento de médio e longo prazo;
- mantenha a trajetória de reversão dos déficits orçamentário e financeiro, adotando um plano de recuperação fiscal, em rigorosa observância a LRF;
- edite o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- reverta imediatamente a situação desfavorável da saúde e do ensino público;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

- regularize o recolhimento dos encargos, bem como sua contabilização;
- elimine as falhas encontradas na gestão do estoque da dívida ativa;
- promova ações urgentes visando ao rigoroso atendimento da lei de licitações, bem como à correta execução dos ajustes já celebrados;
- atenda aos preceitos da transparência fiscal e às Instruções desta E. Corte.

Eis o meu voto.