



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



PRIMEIRA CÂMARA SESSÃO DE 26/05/2020 ITEM Nº 029

TC-004212.989.18-0

**Prefeitura Municipal:** Nantes.

**Exercício:** 2018.

**Prefeito:** Celso de Souza.

**Advogado(s):** Fábio Luiz Alves Meira (OAB/SP nº 266.191).

**Procurador(es) de Contas:** Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

**Fiscalizada por:** UR-5 – DSF-Ii.

**Fiscalização atual:** UR-5 – DSF-I.

Aplicação total no ensino	28,42% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	Atestado o cumprimento (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	Atestado o cumprimento
Investimento total na saúde	25,73% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Atestada a regularidade (limite 7%)
Gastos com pessoal	<b>54,23% - (máximo 54%)</b>
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Déficit 1,36% - (R\$ 244.802,95)
Resultado financeiro	Negativo (R\$ 4.569,39)

	2015	2016	2017	2018	Resultado (conforme sítio eletrônico TCESP)
i-EGM	B	C+	C+	C+	
i-Educ	B+	B	B	C	Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-Saúde	A	B	C+	B	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	C+	C	C	C+	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B+	B+	C+	C+	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	B	C	B	B	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	C	C	C	C	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	C	C	C	C	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

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

Porte Muito Pequeno
Região Administrativa de Presidente Prudente
Quantidade de habitantes 3.103 (IBGE – Cidades)

Em exame as contas anuais do exercício de 2018 da Prefeitura Municipal de **NANTES**, cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Presidente Prudente – UR/5.

No relatório de fls. 01/40 (evento 32) as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes**



**Item A.1.1 - CONTROLE INTERNO:**

- Pagamento de gratificação de até 50% dos vencimentos, incorporáveis após somente 04 anos, desatendendo o Princípio da Razoabilidade, Interesse Público, Eficiência, dentre outros; com base nos relatórios do Controle Interno, o Prefeito não adotou todas as providências cabíveis;

**Item A.2 - IEG-M – I-PLANEJAMENTO:**

- Inadequações nessa dimensão do IEG-M que também prejudicam atingir as metas propostas pela Agenda 2030 entre países-membros da ONU, estabelecidas por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS;

**Item B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:**

- Divergência entre o Balanço Orçamentário enviado ao sistema Audesp e o apurado “in loco”, denotando falta de fidedignidade; o déficit da execução orçamentária não está totalmente amparado pelo superávit financeiro do ano anterior; abertura de créditos adicionais por excesso sendo que no exercício houve déficit de arrecadação; as providências adotadas pelo Executivo para conter os déficits orçamentário e financeiro foram insuficientes;

**Item B.1.6 – ENCARGOS:**

- Recolhimentos em atraso do PASEP, o que ocasionou a cobrança de multas e juros;

**Item B.1.8.1 - DESPESA DE PESSOAL:**

- Divergência entre o valor da RCL informada ao sistema Audesp e apurada “in loco”; inclusões na despesa com pessoal, referente à contratação de assessoria e consultoria em Administração Pública, correspondentes a atividades rotineiras e de natureza permanente da Administração; desatendimento ao artigo 22, parágrafo único, incisos II, IV e V, da LRF;

**Item B.1.9 - DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS:**

- Nomeação para cargo em comissão, cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento; exigência de escolaridade mínima insuficiente para ocupação de cargo em comissão; corpo jurídico do Executivo Municipal composto apenas por servidor em comissão e empresa contratada;

**Item B.1.9.1 - PAGAMENTOS ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL:**

- Valores mensalmente pagos a servidor que ultrapassaram o limite constitucional remuneratório do Município, o que contraria o artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal e o disposto na EC n.º 41/2003 – matéria tratada no Expediente eTC-18840.989.19-8;

**Item B.2 - IEG-M – I-FISCAL:**

- Inadequações nessa dimensão do IEG-M que também prejudicam atingir as metas propostas pela Agenda 2030 entre países-membros da ONU, estabelecidas por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS;

**Item B.3.1 – PATRIMÔNIO:**

- Creche nova, concluída em 01/11/2016, que se encontrava inutilizada até a data da fiscalização (26/07/2019), com acúmulo de poeira, teias, sujeita à deterioração;

**Item B.3.2 - CONCESSÃO DE CESTAS BÁSICAS:**

- Ausência de critérios objetivos para concessão de cestas básicas, o que contraria os princípios da transparência, impessoalidade, eficácia e efetividade, considerando que não é



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes**



possível saber a real situação do beneficiário, qual a ordem de preferência caso constatada a vulnerabilidade social e, especialmente, se a finalidade está sendo atingida;

**Item B.3.3 - ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS:**

- Quebra da ordem cronológica de pagamentos;

**Item C.1 - APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL:**

- Contabilização incorreta das despesas do FUNDEB, com valor superior ao total das receitas, demonstrando falta de fidedignidade e prejuízos aos trabalhos de fiscalização;

**Item C.2. IEG-M – I-EDUC:**

- Inadequações nessa dimensão do IEG-M que também prejudicam atingir as metas propostas pela Agenda 2030 entre países-membros da ONU, estabelecidas por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS;

**Item C.2.1 - NECESSIDADE DE REPAROS NAS ESCOLAS MUNICIPAIS:**

- Escolas com brinquedo quebrado, pisos danificados e irregulares, teto e paredes descascando, janelas trincadas, forro solto no banheiro, portão quebrado e refeitório aberto nas laterais;

**Item C.2.2 - TRANSPORTE ESCOLAR:**

- Ônibus verificado com extintor vencido e diversos veículos não foram submetidos à inspeção semestral;

**Item D.1.1 – UBS:**

- Equipamentos novos, sem utilização, nos corredores da UBS; necessidade de reparos; ausência de AVCB nas unidades de saúde;

**Item D.2. IEG-M – I-SAÚDE:**

- Inadequações nessa dimensão do IEG-M que também prejudicam atingir as metas propostas pela Agenda 2030 entre países-membros da ONU, estabelecidas por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS;

**Item E.1. IEG-M – I-AMB:**

- Inadequações nessa dimensão do IEG-M que também prejudicam atingir as metas propostas pela Agenda 2030 entre países-membros da ONU, estabelecidas por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS;

**Item F.1. IEG-M – I-CIDADE:**

- Inadequações nessa dimensão do IEG-M que também prejudicam atingir as metas propostas pela Agenda 2030 entre países-membros da ONU, estabelecidas por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS;

**Item G.1.1 - A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL:**

- Informações que não constam do Portal da Transparência;

**Item G.2 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP:**

- Divergências entre os dados informados pela origem e aqueles apurados no Sistema AudeSP;

**Item G.3. IEG-M – I-GOV TI:**



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



- Inadequações nessa dimensão do IEG-M que também prejudicam atingir as metas propostas pela Agenda 2030 entre países-membros da ONU, estabelecidas por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS;

## Item H.2 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO:

- Desatendimento de recomendações deste Tribunal.

O Executivo cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), uma vez que os investimentos corresponderam a 28,42% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

A fiscalização apresentou quadro indicativo da aplicação do FUNDEB, onde os investimentos teriam sido superiores à verba recebida, inclusive, na valorização do Magistério.

Art. 212 da Constituição Federal:	%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO TESOUREO (mínimo 25%)	28,42%
DESPESA LIQUIDADADA - RECURSO TESOUREO (mínimo 25%)	28,42%
DESPESA PAGA - RECURSO TESOUREO (mínimo 25%)	27,66%

FUNDEB:	%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	134,85%
DESPESA LIQUIDADADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	134,85%
DESPESA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	133,36%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	102,59%
DESPESA LIQUIDADADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	102,59%
DESPESA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	101,50%

A aplicação de recursos na saúde atingiu 25,73%.

Art. 77, III c/c § 4º do ADCT	%
DESPESA EMPENHADA (mínimo 15%)	25,73%
DESPESA LIQUIDADADA (mínimo 15%)	25,73%
DESPESA PAGA (mínimo 15%)	24,42%

Foi atestada a regularidade no repasse financeiro ao Legislativo, pelo cumprimento da limitação constitucional estabelecida pelo art. 29-A.

No período ocorreu déficit de arrecadação de 2,92%, indicando que a previsão de receitas foi frustrada em R\$ 526.139,45.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



O resultado da execução orçamentária foi deficitário em 1,36% (R\$ 244.802,95).

<b>Receitas</b>	<b>Previsão</b>	<b>Realização</b>	<b>AH %</b>	<b>AV %</b>
Receitas Correntes	21.759.000,00	20.477.688,91	-5,89%	113,61%
Receitas de Capital		438.119,31	#DIV/0!	2,43%
Receitas Intraorçamentárias				
Deduções da Receita	(3.209.000,00)	(2.891.947,67)	-9,88%	-16,05%
<b>Subtotal das Receitas</b>	<b>18.550.000,00</b>	<b>18.023.860,55</b>		
Outros Ajustes				
<b>Total das Receitas</b>	<b>18.550.000,00</b>	<b>18.023.860,55</b>		<b>100,00%</b>
<b>Déficit de arrecadação</b>		<b>526.139,45</b>	<b>-2,84%</b>	<b>2,92%</b>
<b>Despesas Empenhadas</b>	<b>Fixação Final</b>	<b>Execução</b>	<b>AH %</b>	<b>AV %</b>
Despesas Correntes	16.928.200,00	16.342.356,80	-3,46%	89,46%
Despesas de Capital	1.492.263,52	904.574,30	-39,38%	4,95%
Reserva de Contingência				
Despesas Intraorçamentárias				
Repasse de duodécimos à CM	1.272.000,00	1.272.000,00	0,00%	6,96%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta				
Dedução: devolução de duodécimos		(250.267,60)		
<b>Subtotal das Despesas</b>	<b>19.692.463,52</b>	<b>18.268.663,50</b>		
Outros Ajustes				
<b>Total das Despesas</b>	<b>19.692.463,52</b>	<b>18.268.663,50</b>		<b>100,00%</b>
<b>Economia Orçamentária</b>		<b>1.423.800,02</b>	<b>-7,23%</b>	<b>7,79%</b>
<b>Resultado Ex. Orçamentária:</b>	<b>Déficit</b>	<b>(244.802,95)</b>		<b>1,36%</b>

A abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor de R\$ 3.509.613,52 correspondeu a 18,92% da despesa fixada inicial.

O resultado da execução financeira registrou déficit de R\$ 4.569,39, revertendo o resultado positivo apurado no exercício anterior.

<b>Resultados</b>	<b>Exercício em exame</b>	<b>Exercício anterior</b>	<b>%</b>
<b>Financeiro</b>	(4.569,39)	240.076,74	-101,90%
<b>Econômico</b>	1.123.315,63	(960.447,37)	-216,96%
<b>Patrimonial</b>	8.857.149,33	8.006.596,45	10,62%

Contudo, o quadro elaborado pela fiscalização indicou que o Município mantinha recursos suficientes à quitação de sua dívida de curto prazo.

<b>Índice de Liquidez Imediata</b>	Disponível	1.995.692,03	<b>3,10</b>
	Passivo Circulante	644.504,28	

<b>PASSIVO FINANCEIRO-ANEXO 14 A</b>	<b>Saldo Final Exercício em exame</b>	<b>Saldo Final Exercício anterior</b>	<b>AH %</b>
Restos a Pagar Processados/Não Processados em Liquidação e Não Processados a Pagar	392.181,22	687.592,05	-43%
Restos a Pagar Não Processados	1.355.757,14	1.082.994,39	25%
Demais Obrigações de Curto Prazo	252.323,06	265.926,17	-5%
Outros			
<b>Total</b>	<b>2.000.261,42</b>	<b>2.036.512,61</b>	<b>-2%</b>
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
<b>Total Ajustado</b>	<b>2.000.261,42</b>	<b>2.036.512,61</b>	<b>-2%</b>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes**



O quadro da dívida de longo prazo do Município indicou que os débitos referem-se a parcelamentos junto ao INSS, realizados a teor da Lei 13485/17.

	<b>Exercício em exame</b>	<b>Exercício anterior</b>	<b>AH%</b>
<b>Dívida Mobiliária</b>			
<b>Dívida Contratual</b>			
<b>Precatórios</b>			
<b>Parcelamento de Dívidas:</b>	<b>322.929,01</b>	<b>362.278,49</b>	<b>-10,86%</b>
<b>De Tributos</b>			
<b>De Contribuições Sociais:</b>	<b>322.929,01</b>	<b>362.278,49</b>	<b>-10,86%</b>
<b>Previdenciárias</b>	322.929,01	362.278,49	-10,86%
<b>Demais contribuições sociais</b>			
<b>Do FGTS</b>			
<b>Outras Dívidas</b>			
<b>Dívida Consolidada</b>	<b>322.929,01</b>	<b>362.278,49</b>	<b>-10,86%</b>
<b>Ajustes da Fiscalização</b>			
<b>Dívida Consolidada Ajustada</b>	<b>322.929,01</b>	<b>362.278,49</b>	<b>-10,86%</b>

**Perante o INSS**

Valor total parcelado: R\$ 371.278,49  
Quantidade de parcelas: 200  
Saldo em 31/12/2017: R\$ 362.278,49  
Pagamentos em 2018: R\$ 39.349,48  
Saldo em 31/12/2018: R\$ 322.929,01

O Município não possui dívida com precatórios.

A fiscalização não registrou censuras ao pagamento dos subsídios dos Agentes Políticos.

A fiscalização registrou que havia diferença entre o valor da RCL informada ao Sistema AUDESP e a apurada "in loco", especificamente no que se refere aos valores das transferências correntes.

Nesse sentido foram ofertados dois quadros de aferição das despesas com pessoal, prevalecendo os números apurados junto à Origem, muito embora, em ambas as situações, tenha havido superação do limite fiscal no último quadrimestre/18.

**Conforme apurado "in loco":**



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



Período	Dez 2017	Abr 2018	Ago 2018	Dez 2018
<b>% Permitido Legal</b>	<b>54,00%</b>	<b>54,00%</b>	<b>54,00%</b>	<b>54,00%</b>
<b>Gasto Informado</b>	<b>9.119.682,56</b>	<b>9.152.553,87</b>	<b>9.246.398,21</b>	<b>9.463.817,38</b>
Inclusões da Fiscalização		<b>23.400,00</b>	<b>48.400,00</b>	<b>73.400,00</b>
Exclusões da Fiscalização				
<b>Gastos Ajustados</b>	<b>9.119.682,56</b>	<b>9.175.953,87</b>	<b>9.294.798,21</b>	<b>9.537.217,38</b>
<b>Receita Corrente Líquida</b>	<b>17.175.103,21</b>	<b>16.264.804,99</b>	<b>17.222.194,95</b>	<b>17.585.741,24</b>
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
<b>RCL Ajustada</b>	<b>17.175.103,21</b>	<b>16.264.804,99</b>	<b>17.222.194,95</b>	<b>17.585.741,24</b>
% Gasto Informado	53,10%	56,27%	53,69%	53,82%
<b>% Gasto Ajustado</b>	<b>53,10%</b>	<b>56,42%</b>	<b>53,97%</b>	<b>54,23%</b>

### Conforme informado ao Audep (com as inclusões da Fiscalização)

Período	Dez 2017	Abr 2018	Ago 2018	Dez 2018
<b>% Permitido Legal</b>	<b>54,00%</b>	<b>54,00%</b>	<b>54,00%</b>	<b>54,00%</b>
<b>Gasto Informado</b>	<b>9.119.682,56</b>	<b>9.152.553,87</b>	<b>9.246.398,21</b>	<b>9.463.817,38</b>
Inclusões da Fiscalização		<b>23.400,00</b>	<b>48.400,00</b>	<b>73.400,00</b>
Exclusões da Fiscalização				
<b>Gastos Ajustados</b>	<b>9.119.682,56</b>	<b>9.175.953,87</b>	<b>9.294.798,21</b>	<b>9.537.217,38</b>
<b>Receita Corrente Líquida</b>	<b>17.175.103,21</b>	<b>17.230.723,09</b>	<b>19.167.112,20</b>	<b>17.268.688,91</b>
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
<b>RCL Ajustada</b>	<b>17.175.103,21</b>	<b>17.230.723,09</b>	<b>19.167.112,20</b>	<b>17.268.688,91</b>
% Gasto Informado	53,10%	53,12%	48,24%	54,80%
<b>% Gasto Ajustado</b>	<b>53,10%</b>	<b>53,25%</b>	<b>48,49%</b>	<b>55,23%</b>

Foram apresentadas as guias de recolhimento dos encargos sociais à fiscalização.

Verificações	Guias apresentadas
1 INSS:	<b>Sim</b>
2 FGTS:	<b>Prejudicado</b>
3 RPPS:	<b>Prejudicado</b>
4 PASEP:	<b>Sim</b>

O Ordenador de Despesas Sr. Celso de Souza foi notificado pelo DOE de 03.09.19 (evento 36); e, após solicitar e obter dilação de prazo, compareceu nos autos com justificativas e documentos, devidamente avaliados (eventos 55).

Destacam-se da defesa apresentada esclarecimentos de que havia uma falha de metodologia na avaliação da RCL – razão da divergência nos quadros apresentados, a qual já foi devidamente corrigida; contudo, discordou da inclusão de despesas levada ao quadro de pessoal, porque a motivação da fiscalização foi genérica e inesperada; anotou que o termo se deu por meio de certame, inclusive, a teor do art. 13 da Lei 8666/93 (patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas / treinamento e aperfeiçoamento de pessoal) para a contratação de profissional técnico da área do direito, especializado em Gestão Pública – promovendo a defesa da Prefeitura nas contas de 2009 a 2017, emissão de pareceres técnicos, assessoria e consultoria sobre diversos assuntos da Administração.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes**



Enfim, assegurou que o aumento nos gastos com pessoal se deu pela nova metodologia aplicada à aferição da RCL; e, diante da Deliberação TCA-7019/026/19, publicada em 12.09.19, deverá reduzir os excessos no prazo de 02 exercícios, a contar de 2020, na proporção de 50% por exercício.

Invocou que déficit da execução financeira apurado não tem dosagem suficiente para macular as contas em comento; bem como, realçou informação de que havia liquides suficiente à cobertura da dívida de curto prazo.

Disse que o Departamento Municipal de Educação deverá providenciar a limpeza do prédio apontado pela fiscalização, para que haja início das atividades no ano letivo de 2020.

Considerou que foram aplicadas as verbas devidas na educação.

Anotou que as divergências existentes entre os dados informados pela Origem e aqueles prestados ao AUDESP já foram solucionadas.

Enfim, rebateu as censuras firmadas pela fiscalização e pugnou pela emissão de parecer favorável às contas.

A instrução da matéria junto à Assessoria Técnica de ATJ foi dividida.

No tocante ao gasto com pessoal o setor opinante ratificou que as despesas atingiram 54,23% da RCL, descumprindo o art. 20, III, "b", da LC 101/00, bem como a Municipalidade desobedeceu ao constante do art. 22, § único, II, IV e V, do mesmo dispositivo legal.

Quanto ao aspecto orçamentário e financeiro, entre outros fatores, tendo em vista que os resultados apurados corresponderam a menos de 01 mês de arrecadação da RCL, o setor competente da Assessoria Técnica – ATJ se colocou em favor das contas.

Setor distinto da Assessoria Técnica - ATJ também fez avaliação sobre os aspectos jurídicos e resultados apurados no IEGM, mas se colocou contra os demonstrativos apresentados, em razão da manifestação da Assessoria Especializada que o precedeu.

Concluiu a i. Chefia de ATJ pela emissão de parecer desfavorável às contas (evento 69).

O d. MPC também se colocou em desfavor das contas apresentadas, em razão da apuração de déficit orçamentário sem lastro em





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



superávit financeiro; relevante percentual de alterações orçamentárias; apuração de déficit financeiro; gasto com pessoal superando o teto fiscal; inobservância às vedações impostas pela LRF ao limite prudencial; e, deficiente administração da rede de ensino.

O Órgão Ministerial de Contas também propôs o endereçamento de recomendações à Origem; e, ainda, abertura de apartado para análise da remuneração acima do teto constitucional (evento 74).

A SDG foi chamada a pronunciar-se e, sobre os suscitados pagamentos superiores ao teto constitucional propôs a abertura de autos apartados para análise mais aprofundada e eventual devolução aos cofres públicos.

Referindo-se às despesas laborais que atingiram 54,23% da RCL, sem que o excedente fosse reconduzido nos 02 quadrimestres seguintes, consignou pela impossibilidade da duplicação do prazo.

*“...descabe a duplicação do prazo, uma vez que o crescimento do PIB em 2017 (quatro trimestres anteriores) registrou exato 1% medido pelo IBGE, destoando do artigo 66 que faculta tal possibilidade apenas e tão somente quando a evolução for inferior a este percentual, consoante disposto abaixo:*

*Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.*

*§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.*

Ressaltou que o Chefe do Executivo apresentou contestação no sentido da improcedência do ajuste que incluiu R\$ 73.400,00 relativos à contratação da empresa Fábio Luiz Alves Meira ME por meio do convite nº 11/2017, o qual ocupava o cargo de Assessor Jurídico até sua exoneração em 29-12-2016 e desde então firmando sucessivos contratos com o Executivo.

Anotou que o objeto prevê atividades essencialmente jurídicas, como consultoria para emissão de parecer sobre pedido de equilíbrio de processos licitatórios e assessoria técnica na elaboração de atos administrativos de procedimentos licitatórios; e, portanto, não haveria como não crescer as despesas, na medida em que as inclusões caracterizam notórias atividades fim, a serem desempenhadas continuamente por servidores, ensejando a realização do devido concurso público para provimento.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes**



Salientou que tais atividades diferem daquelas relativas a um produto certo, determinado, não havendo que se falar em relação funcional e de subordinação à Administração, o que, somente nesta hipótese, não ensejaria a inclusão.

E, esse contexto, a SDG manifestou-se pela emissão do parecer desfavorável à aprovação das contas, sem prejuízo das advertências propostas.

Tramitou em referência às contas o seguinte Expediente:

<b>TC-18840.989.19-8</b>	Tribunal de Contas do Estado. Expediente criado pela fiscalização da UR/5, em cumprimento à Nota Técnica SDG 126/16. Matéria em análise: Remuneração de servidor acima do teto constitucional.
--------------------------	--

Registro a situação das últimas contas apreciadas nesta

E. Corte.

Exercícios	Processos	Posição
2017	6455.989.16	Favorável – DOE 13.08.19 – trânsito em julgado em 24.09.19
2016	3977.989.16	Favorável – DOE 08.06.18 – trânsito em julgado em 27.07.17
2015	2728.026.15	Favorável – DOE 31.08.17 – trânsito em julgado em 18.10.17

É o relatório.

GCCCM/25



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



**GCCCM**

**PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 26/05/2020 – ITEM 29**

**Processo: eTC-4212.989.18**

**Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE NANTES.**

**Responsável(is): Celso de Souza**

**Período: 01.01 a 31.12.18**

**Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2018.**

**Advogados: Fábio Luiz Alves Meira – OAB/SP 266.191**

Aplicação total no ensino	28,42% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	Atestado o cumprimento (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	Atestado o cumprimento
Investimento total na saúde	25,73% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Atestada a regularidade (limite 7%)
Gastos com pessoal	<b>54,23% - (máximo 54%)</b>
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Déficit 1,36% - (R\$ 244.802,95)
Resultado financeiro	Negativo (R\$ 4.569,39)

	2015	2016	2017	2018	Resultado (conforme sítio eletrônico TCESP)
i-EGM	B	C+	C+	C+	
i-Educ	B+	B	B	C	Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-Saúde	A	B	C+	B	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	C+	C	C	C+	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B+	B+	C+	C+	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	B	C	B	B	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	C	C	C	C	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	C	C	C	C	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

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

<b>Porte Muito Pequeno</b>
<b>Região Administrativa de Presidente Prudente</b>
<b>Quantidade de habitantes 3.103 (IBGE – Cidades)</b>

**Antes de adentrar no mérito do exame das contas, anoto o ingresso de “memoriais” em meu Gabinete, os quais foram devidamente avaliados e considerados à dicção do juízo.**



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



Em síntese, no que se refere ao déficit orçamentário e alterações da peça orçamentária suscitou posicionamento da SDG quanto à relevação da matéria.

No que se refere à taxa de despesas com pessoal – apurada acima do teto, fez lembrar que se deveu à inclusão realizada na ação fiscal, com o lançamento das despesas decorrentes da contratação da consultoria jurídica – R\$ 73.000,00, ao passo que esta E. Corte já teria abonado situações da espécie, aqui suscitando o TC-10493.989.16-4 (PM Tarabai. Inexigibilidade de Licitação. Contrato. Termos Aditivos. Serviços de advogados. Atuação perante o Tribunal de Contas. Singularidade. Notória Especialização. Justificativa de Preço).

Sendo assim, pediu que tais despesas sejam excluídas do cômputo da taxa apurada, porque se tratam de serviços singulares, que poderiam ser contratados regularmente.

Consignou também, ainda que não seja esse o entendimento da Corte, que seja avaliada a decisão monocrática proferida pelo e. Auditor Antonio Carlos dos Santos, nos autos do TC-21644.989.19-6 que, ao examinar as admissões por prazo determinado realizadas em 2018 no âmbito da Municipalidade de Nantes<sup>1</sup>, julgou regular a matéria em consideração ao prazo dobrado para a regularização dos excessos, tendo em vista o baixo crescimento do PIB em 2018 (1,1%) e em 2019 (1,1%).

Enfim, noticiando que houve recondução da taxa de despesas com pessoal no 3º quadr/19 e, entendendo que estava abrigado pelo art. 66 da LRF, pediu pela regularidade da matéria.

## **Passo ao exame de mérito.**

A instrução do processo das contas anuais da Municipalidade de **NANTES** indicou o **cumprimento parcial** dos principais objetivos avaliados por esta E. Corte no tocante à gestão orçamentária e financeira.

## **I – Inicialmente procedo a avaliação dos temas capitais em que a Administração superou o cumprimento dos índices**

<sup>1</sup> **TC-21644.989.19-6**

*“Contudo, há que se relevar alguns aspectos in concreto, que permitem que tais excessos sejam levados ao campo das ressalvas e recomendações: i) a essencialidade das admissões (a sua maioria para a área do ensino) que não admite solução de continuidade; ii) o baixo crescimento do PIB – Produto Interno Bruto brasileiro em 2018 (1,1%) e em 2019 (1,1%), pela inteligência do artigo 66 da LRF, permitem a contagem em dobro dos prazos para recondução dos limites aos patamares legais preconizados pelo artigo 23 da mesma lei; iii) a questão do gasto de pessoal, como em diversas ocasiões se manifestou esta Corte de Contas, está sendo minudentemente examinada por ocasião da emissão de parecer sobre as contas municipais do mesmo ano.*

*Em face dos aspectos expendidos, in casu, como já dito, algo tal impropriedade ao campo das ressalvas e recomendações e recomendações.*

*Deve, pois, o Alcaide envidar esforços para a superação dos excessos de gastos com pessoal”.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



**obrigatórios e/ou conseguiu atender de forma aceitável determinações impostas pela legislação competente.**

a) A Municipalidade investiu 28,42% dos recursos provenientes das receitas e transferências de impostos no ensino, cumprindo o art. 212 da CF/88.

b) O quadro apresentado indicou que o investimento no FUNDEB atingiu 134,85%, ou seja, que a aplicação atingiu R\$ 1.930.588,62, conquanto o valor recebido se limitava a R\$ 1.431.674,65.

Significa dizer, *em tese*, que a Municipalidade teria incorrido em expressiva alocação de recursos ao setor educacional, com verbas da conta tesouro, contabilizadas na conta FUNDEB.

A análise operacional sobre o setor, adiante nos apontamentos da inspeção, na nota atribuída ao *i-Educ* e, também, por outros indicadores sociais incidentes se contrapõem aos percentuais apresentados pela Origem.

Evidente que houve flagrante erro de contabilização, superando a supervisão que deveria ter sido imposta pelos setores da contabilidade e do controle interno, colocando em xeque todos os registros pertinentes à aplicação dos recursos do FUNDEB, em prejuízo aos órgãos de controle externo.

Desse modo, muito embora tenha sido atestada a integralização dos valores recebidos no período e, bem assim, a atenção à valorização do magistério, pondero que o cumprimento desses pontos deve ser aceito *sob reservas*, mediante severo alerta à Origem para que imponha rígida atenção contábil sobre o setor.

c) A aplicação de recursos na saúde superou ao mínimo constitucional, atingindo 25,74% da receita de arrecadação e transferências de impostos.

d) A fiscalização atestou que as transferências financeiras à Câmara Municipal atenderam a limitação constitucional.

e) Não foram feitas críticas ao pagamento dos subsídios dos Agentes Políticos.

f) As guias de recolhimento de encargos sociais foram apresentadas à fiscalização.

g) O Município não possuía dívida com precatórios.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



h) De início é preciso destacar que a RCL sofreu aumento no período, superando em 2,39% - R\$ 410.638,03 a arrecadação do exercício anterior.

	2017	2018	Aumento nominal	Aumento percentual
RCL	17.175.103,21	17.585.741,24	410.638,03	2,39%

Contudo, o resultado orçamentário apresentou déficit de arrecadação de 2,92% - indicando que houve frustração das receitas previstas em R\$ 526.139,45.

Anoto que orçamentos superestimados são capazes de distorcer a programação, metas e resultados físicos estabelecidos nas políticas públicas, sobretudo naquelas voltadas à saúde e educação; ademais, possibilitam a realização de empenhos sem lastro financeiro, impondo o endividamento do Órgão.

Importante destacar que em eventual descompasso entre as receitas previstas e realizadas, a Administração deveria ter se valido do obrigatório contingenciamento, pela limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos previamente definidos no Anexo de Metas Fiscais da LDO (art. 9º, LC 101/00).

O resultado da execução orçamentária firmou déficit de 1,36%, indicando que as despesas executadas superaram em R\$ 244.802,95 as receitas realizadas no período; no entanto, contando com amparo financeiro parcial do exercício anterior.

Registro que contribuiu negativamente ao equilíbrio fiscal a falta a inobservância aos prazos impostos ao recolhimento dos encargos sociais, no caso, incorrendo o Município em multa em razão do PASEP (R\$ 3.204,38).

As alterações ao longo da execução orçamentária atingiram R\$ 3.509.613,52 – correspondentes a 18,92% da despesa fixada.

Registro que alterações significativas do instrumento orçamentário podem prejudicar a obtenção dos resultados almejados pelas políticas públicas implantadas/desenvolvidas em favor da elevação da qualidade de vida da população local.

**Não sem razão a Origem tem encontrado dificuldades na elevação do IEGM, certo que a maior parte dos parâmetros que formam o indicador desta E. Corte ficou em posição deficiente (C+ / C).**

O resultado da execução financeira foi negativo em R\$ 4.569,39 – logo, não se mostrou expressivo, adotando critério de comparação objetivo que vem sendo firmado pela jurisprudência desta E.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes**



Corte, ou seja, encontrando-se abaixo de 30 (trinta) dias de arrecadação da RCL.

No entanto, desconsidero os valores apresentados à formação do quadro de liquidez imediata, porquanto, mesmo diante do resultado da execução financeira negativo e sem quaisquer informações quanto ao ocorrido, apresentou indicação de que havia recursos suficientes à cobertura da dívida de curto prazo, na proporção de R\$ 3,10 para cada R\$ 1,00 de dívida (índice 3,10).

A questão reforça a constatação de que os demonstrativos apresentados devem ser aceitos sob reservas.

Logo, a Origem deverá rever os registros em geral, a fim de que os instrumentos contábeis espelhem com fidelidade a real situação patrimonial do Órgão.

O quadro da dívida de longo prazo expõe manutenção de parcelamentos previdenciários, concentrada abaixo do limite estabelecido pela Resolução Senatorial 40/01 (120% da RCL).

Nessa quadra, as falhas quanto à elaboração e execução orçamentária e financeira não expressam desequilíbrio fiscal propriamente dito, mas remetem às recomendações para que a Origem mantenha rígida atenção e cumprimento dos vetores da LRF no que se refere à ação transparente e planejada da Gestão, com vistas à redução da dívida constituída, do equilíbrio entre receitas e despesas, bem como, do alcance das metas físicas necessárias à elevação da qualidade de vida da população.

De modo geral remeto à Administração as orientações traçadas pela Corte, mediante edição do Comunicado SDG 29/10<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> **COMUNICADO SDG nº 29/2010 – DOE 07, 19 e 20/08/10**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de Lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.
2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.
3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da Lei orçamentária.
4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de Lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).
5. Conforme o art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964, a despesa orçamentária será decomposta, no mínimo, até o nível do elemento.
6. Quanto aos precatórios judiciais, o montante das dotações deve conformar-se à opção feita no Decreto que, a modo dos incisos I e II, § 1º, art. 97 do ADCT, tenha sido editado pelo Poder Executivo.
7. Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), há de haver previsão de superávit orçamentário, contendo-se parte da despesa sob a forma de Reserva de Contingência.
8. De igual modo, há de haver Reserva de Contingência para evitar despesa à conta de eventual reserva financeira do regime próprio de previdência (art. 8º da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, alterado pela Portaria Conjunta nº 1, de 2010 – STN/SOF).
9. A inclusão de obras e outros projetos depende do atendimento orçamentário dos que estão em andamento (art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal).
10. À vista do art. 165, § 6º da Constituição, há de se elaborar anexo demonstrando a perda de receita face às renúncias fiscais que ainda persistem no ente estatal (isenções, anistias, remissões e subsídios).
11. No escopo de controlar o art. 73, VI, "b" e VII da Lei Eleitoral, deve haver específica Atividade para os gastos de propaganda e publicidade, especialmente quanto ao último ano de mandato.
12. Para satisfazer o princípio da transparência fiscal, há de também haver específica Atividade para receptionar despesas sob o regime de adiantamento (art. 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964).
13. O orçamento legislativo deve conformar-se aos novos limites da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, sendo que, em hipótese alguma, deve a Prefeitura assumir gastos próprios da Câmara de Vereadores.
14. As dotações da Educação devem apresentar certa folga, no intento de suportar eventual crescimento da receita de impostos e dos repasses do Fundo da Educação Básica – FUNDEB.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes**



**II – Passo ao exame dos resultados apurados pelos indicadores sociais e através da fiscalização operacional.**

a) Além da tradicional análise sobre parâmetros de legalidade, a E. Corte tem expandido a auditoria operacional, especialmente por meio da aferição de adequação ao IEGM – Índice de Eficiência da Gestão Municipal, índice criado com a finalidade de demonstrar o alcance concreto dos atos da Gestão no desenvolvimento da execução orçamentária e financeira.

As Fiscalizações Ordenadas – no mesmo sentido – estabelecem análise crítica sobre pontos sensíveis da atividade administrativa.

Outros indicadores sociais também servem de baliza à aferição da eficiência dos atos desenvolvidos em prol da elevação da qualidade de vida da população – sobretudo em relação ao ensino, saúde e, agora, nas metas propostas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – fixados pela Agenda 2030 / ONU.

**Enfim, não basta tão somente o cumprimento formal de índices legais e constitucionais, mas também, pelo alcance material ou substantivo de resultados ao desenvolvimento da qualidade de vida da comunidade – fins para os quais aqueles foram criados.**

No caso concreto, a avaliação das informações apresentadas pela Origem resultou na obtenção do índice “**C+**”, ou seja, indicando que a Municipalidade encontra-se classificada na categoria “**em fase de adequação**”.

**Na verdade, à exceção dos quesitos *i-Saúde* e *i-Amb*, os demais parâmetros avaliados à formação do IEGM se situam em situação deficiente.**

**De maior realce o *i-Planej*, *i-Cidade* e *i-GovTI* porque se encontram deficientes nos últimos 04 exercícios examinados, demonstrando pouca atenção da Administração à sua elevação.**

Vê-se que a Origem encontrou dificuldade em atender pontos de atenção nas ações gerais com vistas ao planejamento e ao controle estratégico, além de insuficiência na utilização das ferramentas tecnológicas, em prejuízo à obtenção de resultados concretos em favor da atividade administrativa e/ou na prestação de serviços em excelência à comunidade.

O trabalho da fiscalização sublinhou uma série de situações de precariedade e deve servir como guia à correção.

Destarte, a Origem necessita ser advertida a empreender esforços ao aperfeiçoamento de todos os itens suscitados no laudo de





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



fiscalização, sobretudo aqueles que compreendem a formação do IEGM; e, além disso, deve manter atenção aos demais indicadores sociais que apóiam a atividade administrativa, com a finalidade de elevação da qualidade dos serviços prestados.

b) O Município atingiu formalmente a meta de investimento no ensino com aplicações das receitas resultantes da arrecadação e transferência de impostos; e, quanto ao FUNDEB, também aceito o cumprimento, sob as restrições expostas no ponto apropriado.

No entanto, a análise de conformidade se prende à **aferição formal do mínimo de investimentos**, conquanto o **valor efetivamente necessário ou substancial** possa ser distinto, em razão das necessidades locais e dos resultados operacionais obtidos.

Assim, diante das respostas apresentadas ao IEGM, expresso na faixa de resultados ***i-Educ***, o índice atribuído foi considerado como **“baixo nível de adequação”** – sendo atribuída nota **“C”**, reduzindo a condição atribuída no exercício anterior.

A visita à unidades escolares, ampara por fotos constantes no laudo, indicam a precariedade dos equipamentos / próprios colocados à disposição do setor.

**Aliás, a fiscalização noticiou a situação de creche recém construída (nov/16), com todos os mobiliários necessários, sem utilização pela população – em franca exposição da falta de planejamento e orientação estratégica às ações de aplicação dos recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino.**

Quanto à qualidade do ensino entregue, não houve plena divulgação dos dados pelo IDEB<sup>3</sup>, prejudicando a avaliação do comportamento em relação à Meta 7 do PNE (metas: nota 6 – anos iniciais / nota 5,5 – anos finais).

	Anos iniciais (meta 6)	Anos finais (meta 5,5)
IDEB (2013)	5,8	Não informada
IDEB (2015)	6,1	Não informada
IDEB (2017)	6,2	Não informada

Destarte, é importante alertar a Origem quanto à necessidade da implantação/manutenção de planejamento estratégico voltado à qualidade do ensino<sup>4</sup> na qualificação do corpo docente e aparelhamento das unidades escolares com bibliotecas, salas de leitura, estrutura física e quadras de esportes adequadas, entre outras situações.

<sup>3</sup> <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

<sup>4</sup> **LDBE**

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

IX - garantia de padrão de qualidade;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes**



Os pontos realçados pela fiscalização devem servir de guia reavaliação das ações desenvolvidas sobre o setor.

Enfim, a Origem deve corrigir os apontamentos da inspeção, em especial os temas de atenção ao IEGM e demais indicadores sociais, através de implantação de políticas públicas adequadas, planejamento estratégico e ações transparentes e responsáveis – com o intuito de elevar a qualidade de ensino e atingir as metas impostas, não bastando o cumprimento formal da meta de investimentos mínimos.

c) O índice IEGM alcançado no ***i-Saúde*** foi “**B**”, portanto, considerado como “**Efetivo**”.

No entanto, o laudo de fiscalização indicou uma série de situações passíveis de imediata correção, sobretudo o armazenamento de equipamentos novos, sem disponibilização ao setor da Saúde.

**Ademais, não obstante o trabalho desenvolvido pela fiscalização, acréscimo que eventual falta de controle de ponto eletrônico ou mecânico dos médicos é bastante prejudicial ao desenvolvimento das ações da saúde.**

No portal da Fundação SEADE<sup>5</sup> podem ser observados os resultados obtidos pelo Município na comparação com aqueles de sua Região Administrativa ou do próprio Estado.

	Município	Região Administrativa	Estado
Taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos – 2018)	--	11,15	10,70
Taxa de mortalidade na infância (por mil nascidos - 2018)	--	13,00	12,36
Taxa de mortalidade da população de 15 a 34 anos (por cem mil habitantes nessa faixa etária - 2018)	<b>292,40</b>	93,81	100,08
Taxa de mortalidade da população acima de 60 anos (por cem mil habitantes nessa faixa etária - 2018)	2.732,24	3.431,55	3.365,17
Nascidos vivos de mães com menos de 18 anos (por cem mil habitantes nessa faixa etária - 2018)	<b>8,82</b>	5,12	4,64
Nascimentos de baixo peso (abaixo de 2,5kg – em % - 2016)	7,89	8,22	9,11
Mães que fizeram sete e mais consultas de pré-natal (em % - 2016)	94,74	81,49	79,05

Lembro que o setor da saúde também guarda proteção constitucional.

Logo, a Municipalidade deverá impor planejamento adequado e afirmativo sobre as reais necessidades da comunidade local,

<sup>5</sup> <http://www.perfil.seade.gov.br>



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



perseguindo a elevação dos indicadores sociais e correção dos apontamentos da fiscalização/IEGM.

**III - Passo à questão fundamental à rejeição das contas, qual seja, a gestão de pessoal, sobretudo em razão da superação do teto fiscal de despesas.**

O quadro formulado pela fiscalização, ratificado pela Assessoria Técnica – ATJ, estabeleceu que as despesas com pessoal superaram ao o teto fiscal – fixando-se em 54,23%.

**Observa-se, na verdade, que o Município já havia excedido o limite fiscal desde o 1º quadr/18 (56,42% da RCL).**

Período	Dez 2017	Abr 2018	Ago 2018	Dez 2018
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	9.119.682,56	9.152.553,87	9.246.398,21	9.463.817,38
Inclusões da Fiscalização		23.400,00	48.400,00	73.400,00
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	9.119.682,56	9.175.953,87	9.294.798,21	9.537.217,38
Receita Corrente Líquida	17.175.103,21	16.264.804,99	17.222.194,95	17.585.741,24
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	17.175.103,21	16.264.804,99	17.222.194,95	17.585.741,24
% Gasto Informado	53,10%	56,27%	53,69%	53,82%
% Gasto Ajustado	53,10%	56,42%	53,97%	54,23%

Logo, enquadrada dentro ou acima do limite prudencial havia uma série de limitações à gestão de pessoal, sobretudo à movimentação de servidores fora das situações elencadas na LRF e a contratação da sobrejornada de trabalho.

Depois é preciso registrar que a fiscalização entregou 02 (dois) quadros – divergentes quanto ao resultado da RCL, extraídos de informações conflitantes, mas inseridas em mapas elaborados pela própria Origem (eventos 32.17 e 32.18), optando-se na instrução da matéria pelo segundo, que indicava maior valor nominal da RCL (R\$ 17.585.741,24) – logo, mais favorável à Interessada.

Importante lembrar que nos dois demonstrativos internos se observa a dedução de R\$ 2.891.947,87 – à formação do FUNDEB, conquanto no segundo, seja mais clara a indicação de que a cota-parte de receita do Fundo atingiu R\$ 1.431.674,65 (evento 32.18).

Sendo assim, enfrentando os argumentos da defesa, observa-se que o conflito de informações não é conceitual, mas resultado da falta de efetivo controle sobre o seu conteúdo.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



Ainda, de fato, os valores de retenção (R\$ 2.891.947,87) e de transferência / recepção (R\$ 1.431.674,65) coincidem com os elementos informados ao Sistema AUDESP – *Aplicação com Recursos do FUNDEB* (evento 32.77), **havendo uma diferença líquida negativa de R\$ 1.460.273,22.**

Mas deve ser realçado, no entanto, que a movimentação contábil do FUNDEB está sendo aceita, sob reservas, diante da falta de confiabilidade nas informações prestadas pela Origem.

Já no que se refere ao pleito para que a recondução ao limite fiscal seja feita em 02 exercícios, não pode ser aceito, porque não há perfeita subsunção aos termos da suscitada Deliberação TCA-7019/026/19, publicada no DOE de 12.09.19.

Nos termos da ordem baixada nesta E. Corte, a partir de 2020, se aceitaria a percepção na mudança da metodologia de avaliação como fator decisivo à extrapolação do cálculo e, **desde que a nova sistemática fosse influente na superação do teto fiscal.**

***“1º. Os entes públicos que tenham extrapolado os limites de gastos com pessoal por conta única e exclusiva da contabilização do FUNDEB retido, para fins de cálculo da Receita Corrente Líquida, deverão reduzir os excessos decorrentes aos limites previstos na lei, no prazo de 02 (dois) exercícios, a contar de 2020, na proporção de 50% por exercício;***

***2º. Esta Deliberação se aplica apenas às situações em que a superação dos limites previstos nos artigos 19 e 20 da LRF decorra, exclusivamente, da nova metodologia de cálculo da RCL adotada por esta Corte, nos termos da 8ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN e da Nota Técnica SDG n.º 144/2018, não se aplicando se a superação ocorrer por quaisquer outros motivos”.***

Reforço que o favor prestado pela Deliberação, estendendo os prazos de correção, somente se aplicaria em situações em que o Município, sob controle e equilíbrio fiscal, viesse a incorrer na impropriedade, exclusivamente, em razão da alteração na metodologia do cálculo da RCL.

Ou seja, a Deliberação buscou proteger situações em que as Comunas viessem a incorrer em desequilíbrio, não em função de atos desarrazoados na gestão de pessoal ou de queda real de arrecadação, mas, exclusivamente, em razão da alteração na metodologia de cálculo da RCL.

Logo, não é o caso de Municípios que já estivessem enquadrados naquela metódica contábil, nem tampouco daqueles incidentes acima o limite, porque o valor contido naquela deliberação não é conceder elasticidade aos prazos fixados pela LRF; ao contrário, antes, buscou evitar que Municípios sob controlada saúde fiscal viessem a ser obrigados ao contingenciamento imposto na Lei Fiscal.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



No caso, o Município de Nantes já se consolidava na nova ordem e, ademais, também se encontrava acima do teto, em razão de ações administrativas que contribuíram à elevação da taxa destacada, a exemplo da substituição de mão de obra por terceiros, manutenção de cargos em comissão fora do desenho constitucional, remuneração acima do teto constitucional e contratação de horas extras em período vedado.

Portanto, ao revés do suscitado, o Município de Nantes se enquadra na **regra geral** firmada, pela qual deveria ter apresentado obrigatória recondução em prazo de dois quadrimestres.

Muito embora o Interessado tenha apresentado precedente de decisão monocrática relevando as admissões por prazo determinado no período, avalio que a regra contida no art. 66 da LRF não se aproveita ao caso concreto<sup>6</sup>.

Primeiro porque 2017 (PIB 1,1) e 2018 (PIB 1,1) não encerraram o período com PIB abaixo de 1,00%; e, quanto ao período sob exame, não havia seqüência negativa igual ou superior a 04 trimestres<sup>7</sup>.

**Depois, a contagem para redução da taxa imprópria se iniciou no 1º quadr/18, de tal sorte, deveria ter sido reconduzida no 3º quadr/18.**

E, ainda que se pudesse aceitar o argumento de duplicação dos prazos – iniciada no 1º quadr/18, a correção deveria ter se encerrado em agosto/19.

Ocorre que a visualização do Sistema AUDESP – segundo informações prestadas pela própria Origem, **ainda pendentes de confirmação** – indicou que a impropriedade perdurou durante os 02 primeiros quadrimestres de 2019 (56,28% e 61,40% - respectivamente)<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> **LRF**

Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual **por período igual ou superior a quatro trimestres**.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto **inferior a 1% (um por cento)**, no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

<sup>7</sup> <https://datasebrae.com.br/pib/> - pesquisa em 11.05.20

PIB'	Variação acumulada
1º Trim/17	(2,0)
2º Trim/17	(1,0)
3º Trim/17	(0,1)
<b>4º Trim/17</b>	<b>1,1</b>
1º Trim/18	1,3
2º Trim/18	1,4
3º Trim/18	1,4
4º Trim/18	1,1
1º Trim/19	0,9

<sup>8</sup>

Período	Gastos	RCL %	Gasto %	Permitido Legal
12/2018	R\$ 9.463.817,38	R\$ 17.268.688,91	54,8033%	54,0000%
4/2019	R\$ 9.576.211,00	R\$ 17.013.056,79	<b>56,2874%</b>	54,5356%



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes**



Portanto, de um modo ou de outro, a Origem manteve-se acima do teto, deixando de corrigir o excesso dentro do prazo estabelecido.

Sob o foco nas despesas, observa-se a inclusão de gastos firmados na contratação de assessoria e consultoria em Administração Pública, objeto do Convite 01/27 – Contrato 11/17, com a empresa Fábio Luiz Alves Meira, em montante de R\$ 73.000,00.

Da leitura do termo firmado entre as partes observa-se que o ajuste é amplo, genérico e envolve serviços de assessoria / consultoria geral a respeito dos atos administrativos, recursos humanos, licitações e contratos, além dos processos junto ao Tribunal de Contas.

Enfim, **toda a gama de serviços próprios à Procuradoria Jurídica formalmente constituída ou não.**

Logo, **não se tratando de contratação para defesa de causa específica ou emissão de parecer distinto, o ajuste encontra-se afeto à intimidade dos serviços rotineiros da Instituição, bem caracterizada a tentativa de desvincular os gastos realizados do teto imposto pela norma fiscal, na conformidade do § 1º, do art. 18, da LRF.**

Trago à colação excertos de decisões proferidas nesta E. Corte sobre o tema:

**TC-6736.989.16-1 – E. Primeira Câmara em 05.11.19 – Relatora Cons. Cristiana de Castro Moraes:**

*“Aqui é necessário ponderar que a pretensão da norma fiscal impõe a realização do equilíbrio entre a RCL e as despesas necessárias à manutenção do seu quadro, desse modo, cumprindo o princípio da eficiência e permanecendo financeiramente saudável para o direcionamento dos recursos ao custeio e investimento às diversas áreas que compõem o seu mister público de prestação de serviços à população.*

*Ademais, contratações da espécie poderiam servir de válvula de escape aos limites constitucionais estabelecidos à contratação de pessoal – sobretudo no que se refere ao acúmulo de cargos e teto de remuneração.*

*E, em que pese precedente invocado, considero que não são sejam, propriamente, os elementos que reduzam determinada contratação ao ajuste trabalhista – subordinação, contraprestação e continuidade - para que esteja caracterizada a substituição da mão de obra definida pela LRF; com muito maior cuidado é preciso observar se o repasse do serviço a terceiro não serviu a disfarçada contabilização*

---

8/2019	R\$ 9.592.795,08	R\$ 15.623.245,38	<b>61,4008%</b>	54,0000%
12/2019	R\$ 9.645.811,25	R\$ 19.104.636,00	50,4894%	54,0000%

---



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



*de despesas, fora das rubricas próprias do pessoal, alterando o verdadeiro índice de gastos.*

(...)

*No caso concreto, não houve entrega de um serviço pronto e acabado – como um todo, à realização por terceiros, a exemplo da limpeza e recolhimento do lixo; antes, observa-se que as tarefas de responsabilidade da Origem foram entregues em complementariedade à realização por terceiros”.*

### **TC-2449/026/15 – E. Plenário em 28.03.18 – Relatora Cons. Cristiana de Castro Moraes:**

*“E, no que diz respeito aos contratos firmados com inúmeros prestadores de serviço, ainda que sob a roupagem de microempresas, não retira, em sua essência, a natureza de substituição de mão de obra.*

(...)

*Acresço que segundo se extrai dos preceitos estabelecidos na Lei Fiscal, é imperativa a implantação de uma cultura administrativa responsável, sob os signos do planejamento e da transparência, pela busca da harmonia entre a necessária continuidade e aperfeiçoamento na prestação dos serviços colocados à disposição da comunidade em contrapartida à capacidade econômica da Administração.*

*Evidente que essa equação se resolve pela solução particular que se apresenta em cada Município – mercê do planejamento orçamentário, potencializando a capacidade de sua mão de obra – através da distribuição inteligente de tarefas, e pelo aumento no ingresso de recursos financeiros.*

*Penso que a Lei Fiscal não autoriza ou estimula que haja redução formal da folha de pagamento, pela simples transferência de despesas fixas a outro grupo contábil de despesas, ajustado à substituição de mão de obra, pela contratação de pessoas físicas ou jurídicas que não fazem parte do quadro de servidores.*

*Tais despesas não se desvincularam da intimidade administrativa, ou foram retiradas de sua rotina própria, com a simples transferência da titularidade dos serviços ou atividades executadas.*

*Sem dúvida se referem a serviços contínuos, dentro da atividade-fim da Administração e/ou que poderiam ser exercidos por servidores do próprio quadro, nesse conjunto caracterizando franca substituição de mão de obra, no conceito previsto na LRF.*

*Naturalmente não é esse o escopo da cultura fiscal de responsabilidade, transparência e planejamento que se pretende implantar”.*

Depois, a contratação da sobrejornada de trabalho, em período vedado, alcançou montante de R\$ 508.318,37 – denotando, também, falta de planejamento e distribuição racional das atividades entre os servidores.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



O Município manteve quadro de comissionados, *em parte*, sem exigência de escolaridade superior ao seu desempenho, confrontando a essência da investidura direta, porque afeta a funções de comando ou assessoria, em auxílio direto à alta Administração.

Também contribui às impropriedades na gestão de pessoal a manutenção de remuneração acima do teto local, tema que está sendo avaliado no Expediente TC-18840.989.19-8

**IV – Há um grupo de impropriedades destacadas no laudo de fiscalização que deverão ser corrigidas de imediato pela Administração, subordinando-se a nova inspeção.**

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **NANTES, exercício de 2018**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal, com **recomendações** para atenção aos seguintes pontos:

- Imponha absoluto controle sobre a movimentação dos recursos afetos ao ensino – conta tesouro e FUNDEB;
- Cumpra os prazos de recolhimento dos encargos sociais, evitando incorrer nos ônus financeiros decorrentes do atraso;
- Reveja os controles, registros e balanços em geral, a fim de que os resultados contábeis apurados sejam confiáveis;
- Estabeleça equilíbrio fiscal entre receitas e despesas, bem como, imponha a obtenção de superávits primário e nominal, com o intuito de reduzir o estoque da dívida existente;
- Imponha planejamento e execução orçamentária adequada às suas necessidades, estabelecendo metas físicas de elevação da qualidade dos serviços prestados e atendimento à população;
- Adote providências ao cumprimento dos itens que formam o IEGM, desse modo elevando o conceito obtido e, diretamente, aprimorando os serviços públicos colocados à disposição da população;
- Corrija os pontos destacados pela fiscalização no tocante à formação do IEGM e fiscalizações ordenadas;
- Observe aos diversos indicadores sociais afetos ao controle operacional da saúde e educação, apresentando soluções à sua elevação;
- Adote providências ao controle sobre a gestão de pessoal, eliminando o excesso revelado, bem como, corrigindo os apontamentos da fiscalização.
- Proceda a implantação / aperfeiçoamento do sistema de controle interno, com vistas a inibir irregularidades e a colaborar com a Gestão e Órgãos de Controle Externo no aperfeiçoamento da atividade administrativa;
- Proceda ao imediato aproveitamento dos próprios e equipamentos disponíveis e vinculados aos setores da educação e saúde;





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes**



- Estabeleça critérios objetivos à manutenção de programas assistenciais;
- Cumpra a ordem cronológica de pagamentos, sob pena de obrigar-se na quebra motivada, devidamente publicada e sob vinculação aos motivos determinantes;
- Cumpra os ditames da transparência fiscal, permitindo a fluência da participação popular e do controle social sobre a Administração; e,
- Cumpra as Instruções e recomendações TCESP, especialmente quanto à precisão nas informações transmitidas ao Sistema AUDESP; e,

Determino à fiscalização a avaliação das correções impostas nesta decisão em próximas inspeções.

Transitada em julgado a decisão, cumpridas todas as providências e determinações cabíveis e, verificada a inexistência de novos documentos, archive-se o processado.

GCCCM/25