



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

Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo
Segunda Câmara
Sessão: **24/3/2015**

97 TC-001814/026/13 - CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Manduri.

Exercício: 2013.

Prefeito: Paulo Roberto Martins.

Advogado(s): Gervaldo de Castilho.

Acompanha(m): TC-001814/126/13.

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

Fiscalizada por: UR-2 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-2 - DSF-II.

| TÍTULO | SITUAÇÃO | (Ref.) |
|-----------------------------------|---------------------------|------------|
| Ensino | 25,49% | (25%) |
| FUNDEB (aplicado no exercício) | 98,84% | (95%□100%) |
| Magistério | 60,16% | (60%) |
| Pessoal | 53% | (54%) |
| Saúde | 25,37% | (15%) |
| Transferências ao Legislativo | 6,45% | (7%) |
| Execução orçamentária - superávit | 10,86% - R\$ 1.895.299,74 | |
| Execução financeira - superávit | R\$ 1.225.359,25 | |
| Remuneração dos agentes políticos | Regular | |
| Ordem cronológica de pagamentos | Irregular | |
| Precatórios | Regular | |
| Encargos sociais | Regular | |

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Manduri**, relativas ao exercício de **2013**, que foram fiscalizadas pela equipe técnica da Unidade Regional de Bauru.

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização, de fls. 12/47, são as seguintes:



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

Planejamento das Políticas Públicas

- abertura de créditos suplementares em percentual superior a 20%.

Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal

- o Município, em sua página eletrônica, não mostra, em tempo real, receitas arrecadadas e a espécie de despesa que está sendo realizada, desagregada essa informação em cifra monetária, nome do fornecedor e, se for o caso, o tipo da licitação realizada, em desconformidade com o artigo 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Despesa de Pessoal

- superação do limite prudencial de 95%, incorrendo nas vedações previstas no artigo 22, § único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ensino

- retificação do índice considerado pela fiscalização (de 26,73% para 25,23%), em virtude de glosas¹ promovidas pela fiscalização.

- não utilização integral dos recursos provenientes do FUNDEB, tanto em decorrência de glosas da fiscalização (R\$ 19.827,59), como em virtude da não aplicação do saldo residual no 1º trimestre de 2014 (R\$ 14.415,67).

1

| Exclusões da Fiscalização | Recursos Próprios | FUNDEB 40% |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------|
| Pessoal em desvio de função (salários/encargos): conforme demonstrativo de fl. 25, os servidores em questão laboraram nos seguintes setores/órgãos: ACESSA São Paulo/Inclusão Digital; Biblioteca Municipal e APAE (Assistencial) | 168.601,58 | 19.827,59 |
| Despesas com Ensino Médio: Transporte de alunos à Escola Agrícola da Cidade de Cerqueira César e Transporte de assistidos pela APAE de Piraju. | 25.479,29 | - |
| Despesas não amparadas pelo artigo 70 da LDB: aquisição de impressora para grandes formatos "Plotter HP T520", que embora instalada no setor administrativo da Educação, sua utilização efetiva é realizada pelo setor de engenharia da Prefeitura, com a ressalva de que inclusive não há pessoal da Educação capacitado para sua operacionalidade. | 11.419,00 | - |
| Soma das exclusões | 205.499,87 | 19.827,59 |



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

Saúde

- retificação do índice considerado pela fiscalização (de 26,59% para 25,37%), em virtude de glosas promovidas pela fiscalização.

Precatórios

- o Balanço Patrimonial não registra corretamente as pendências judiciais.

Encargos

- recolhimento indevido de FGTS para servidores ocupantes de cargos em comissão.

Demais despesas elegíveis para análise

- aquisição de "Oxigênio Medicinal" e acessórios ao longo de todo o exercício sem a realização de processo licitatório, cujo valor anual é superior ao limite fixado pelo artigo 24, II da Lei Federal 8.666/93.

Ordem Cronológica de Pagamentos

- inobservância.

Licitações, Dispensas e Inexigibilidades

- falha no envio de dados ao sistema AUDESP, ocasionando distorções na composição das modalidades de licitações;
- elevado percentual de aquisições por Dispensa de Licitação.

Livros e Registros

- falhas nos registros contábeis.

Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP

- divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP.

Pessoal

- ausência de critérios temporal e percentual na estipulação da promoção por merecimento;
- promoção especial estabelecida pela Lei Municipal 1483/2009 que não se compatibiliza com o valor de



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

referência das carreiras;

- servidores com férias vencidas;
- pagamento de horas extraordinárias de forma habitual e além do permitido por lei;
- pagamento de adicional de insalubridade sem a existência de laudo técnico de avaliação (perícia médica) atualizado e homologado.

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- remessa intempestiva de informações ao sistema AUDESP;
- não atendimento às recomendações deste Tribunal.

Notificado, o responsável retirou cópia do relatório de fiscalização e em prazo dilatado a pedido juntou aos autos alegações de defesa e documentos.

Sobre a superação do limite prudencial dos gastos com pessoal, procura demonstrar que o fato ocorreu em virtude do pagamento de indenizações e da queda de arrecadação dos repasses financeiros dos governos federal e estadual e não propriamente por conta de contratações realizadas no período.

Na sequência, contesta as glosas promovidas pela equipe de fiscalização em relação ao setor educacional.

Quanto ao FUNDEB, afirma que ocorreu apenas uma falha quando da elaboração dos empenhos relativos ao valor de R\$ 14.415,67, uma vez que constou o código de aplicação dessas despesas como "262" quando deveria ser "265".

E, no que diz respeito à glosa de R\$19.827,59 promovida pela fiscalização concernente às despesas com salários e encargos de servidor, onerando recursos do FUNDEB, que prestou serviços no Setor "Acessa São Paulo/Inclusão Digital", procura demonstrar que houve um equívoco do Setor de Recursos Humanos, que deixou de realizar a transferência no cadastro do respectivo funcionário para ser empenhado em ficha fora do cômputo das despesas da Educação.



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

Sobre as despesas excluídas, por terem sido custeadas com recursos próprios, assevera o seguinte:

R\$ 25.479,29 - decorreu do transporte de alunos da educação à APAE e conseqüentemente deveriam ser totalmente computadas;

R\$ 11.419,00 - diz respeito à aquisição de uma impressora para uso na Secretaria da Educação.

R\$ 168.601,58 - o Município é de pequeno porte e os funcionários que constam como trabalhando na Biblioteca Municipal, (despesa anual de R\$113.725,18) estão de fato lotados na Biblioteca da Escola Municipal. Em relação ao funcionário lotado na APAE (R\$35.677,31), ele tem entre as funções primordiais o acompanhamento dos alunos que se deslocam até a APAE, portanto, devidamente lotado na educação especial.

Para os demais desacertos registrados na instrução do feito, a defesa informa que medidas corretivas já foram adotadas, procurando demonstrar, em síntese, a legalidade dos procedimentos adotados, ponderando, em linhas gerais, que não houve qualquer prejuízo ao erário.

O setor de cálculos de ATJ manifesta-se nos autos em relação aos gastos com pessoal e com o ensino.

Quanto ao primeiro tópico, o órgão técnico afirma que não conseguiu localizar os dados que pudessem dar amparo para as indenizações então mencionadas pela defesa, ou seja, documentos que comprovassem que em 2013 houve pagamento de indenizações por demissão contabilizado nas despesas com pessoal (vencimentos e vantagens fixas).

Da mesma forma, também não conseguiu localizar registros corroborando a justificativa de que a origem tivesse como principal fator para a elevação da despesa com pessoal, acima do limite prudencial, a queda nas transferências financeiras.

Isso porque, observou do demonstrativo de fl. 21, que a Receita Corrente Líquida do Município aumentou no decorrer do exercício de 2013, conforme se pode transcrever:



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

| Período | RCL |
|-------------------------|---------------|
| 3º quadrimestre/2012 | 15.774.705,27 |
| 1º quadrimestre/2013 | 16.335.368,61 |
| 2º quadrimestre/2013 | 16.864.753,81 |
| 3º quadrimestre/2013 | 17.562.967,69 |

Sendo assim, reiterou os cálculos apresentados pela fiscalização, indicando que a despesa com pessoal do Poder Executivo encerrou 2013 com a taxa de **53%** da Receita Corrente Líquida, excedendo o limite prudencial de 51,30% estabelecido no parágrafo único do artigo 21 da Lei Fiscal.

Oportunamente e com a devida vênua, sugere **recomendação** à origem para que dê fiel atenção ao que estabelece o artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em relação ao setor educacional, entendeu que deve retornar aos cálculos de aplicação ao ensino os recursos próprios no valor de R\$ 35.677,31, uma vez que esta Corte tem recepcionado gastos com a APAE sob a ótica de aplicação na educação especial.

As demais despesas, no entanto, não podem ser recepcionadas pelos seguintes motivos:

R\$ 25.479,29 (transporte de alunos da APAE): não há comprovação de que foi realmente utilizado na educação dos alunos da APAE, haja vista que o veículo trafegou por outras cidades transportando alunos da Escola Agrícola da cidade de Cerqueira Cesar (ensino médio);

R\$ 11.419,00 (aquisição de impressora): era utilizada efetivamente pelo setor de engenharia da Prefeitura, não havendo servidor da Educação capacitado para sua operacionalidade.

R\$ 113.725,18 (Biblioteca): de acordo com o MEC, são despesas que não podem ser alocadas no FUNDEB.



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

Quanto aos recursos recebidos do FUNDEB, em que pesem as alegações de defesa, não pôde o órgão técnico atestar a aplicação da parcela diferida, no primeiro trimestre de 2014 (R\$14.415,67), porquanto, apesar de a origem informar equívoco no empenhamento de referidas despesas, compulsando os registros contidos no Sistema AUDESP (primeiro trimestre/2014 - fls. 518/523), sequer deparou com o lançamento de despesas onerando o código de aplicação "262" informado na peça defensiva.

Demais disso, analisando o "Boletim de Caixa n. 262, de 31/12/2013" - fl. 246, conjugado com a "Movimentação Financeira da Educação" extraída do AUDESP - fl. 524, verificou que no encerramento de 2013, o saldo disponível nas contas bancárias vinculadas ao FUNDEB atingiu R\$1.739,28⁽²⁾, portanto insuficiente para dar respaldo à Parcela Diferida (R\$14.415,67).

Neste contexto, entendeu que a Prefeitura não alcançou demonstrar de maneira cabal a aplicação da parcela diferida do FUNDEB/2013, no primeiro trimestre de 2014.

Quanto à glosa de R\$19.827,59 (salários e encargos de servidor prestando serviço no ACESSA São Paulo/Inclusão Digital), não houve discordância por parte do defendente (fl. 78), de sorte que reiterou mencionada impugnação.

Diante de todo o exposto, concluiu que a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2013 deu-se da seguinte forma:

Artigo 212 da Constituição Federal: o Município cumpriu o artigo 212 da Constituição Federal, aplicando no ensino o equivalente a **25,49%** das receitas resultantes de impostos;

FUNDEB / Magistério (60%): também houve o atendimento ao artigo 60, inciso XII do ADCT da Constituição Federal, eis

² Contas Bancárias Vinculadas ao FUNDEB:

| Cód. Conta | Descrição | Saldo em 31/12/2013 |
|-------------|-----------------------|---------------------|
| 23 12656-X | BB - FUNDEB 100% | 1.172,50 |
| 94 210-0 | BB - PMM - FUNDEB 40% | 543,89 |
| 95 130209-4 | BB - CTA FUNDEB 60% | 22,89 |
| SOMA | | 1.739,28 |



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

que o Município investiu **60,16%** dos Recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério;

FUNDEB / Total Aplicado: no exercício de 2013 foi apresentada a aplicação de **99,51%** do FUNDEB recebido. Porém, após a glosa efetuada pela fiscalização (**R\$19.827,59**), o percentual foi reduzido para **98,84%**. Não houve comprovação do saldo residual (**R\$14.415,67**) no primeiro trimestre de 2014. Em síntese, a **deficiência** apurada na aplicação dos recursos do FUNDEB atingiu **R\$34.243,26 = 1,16%**.

Quanto à apreciação jurídica, o órgão técnico, **com o aval da Chefia**, ratifica os índices então consignados nos autos em relação ao ensino geral e à saúde. Anota a regularidade no recolhimento dos encargos sociais, além de observar que os repasses à Câmara foram efetuados nos termos e no limite do artigo 29-A da Constituição Federal.

Sobre o FUNDEB, releva a utilização de 98,84% dos recursos no exercício, tendo em vista que recentes decisões desta Casa têm admitido a utilização ao menos de 95% dos recursos de aludido fundo no exercício. Nesse sentido, cita jurisprudência³ sobre o assunto.

Sobre as despesas com pessoal, observa que ainda que configurada a situação prevista no § único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o índice registrado ao final do período não ultrapassou o limite máximo de 54% definido no artigo 20, inciso II, da mencionada lei, eis que correspondeu a 53% da RCL do município. Cabe ao caso, portanto, apenas severas recomendações.

Para os demais apontamentos, sugere recomendações. Manifesta-se, posto isso, pela **emissão de parecer favorável** às contas ora em análise.

O Ministério Público de Contas opina pela emissão de **parecer desfavorável** às contas, em virtude da não aplicação dos recursos do FUNDEB, em inobservância ao disposto no §2º, do artigo 21 da Lei 11.494/07.

³ TC 950/026/11; 918/026/11; 1402/026/11; 1432/016/11; 1464/026/11; 1446/016/11; 1214/026/11 e 960/026/11;



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

Para os demais achados da fiscalização, sugere recomendações.

Subsidiou o exame dos autos o acessório **TC-001814/126/13** (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Contas anteriores:

| | | |
|------|------------------|---------------------------|
| 2012 | TC 001746/026/12 | desfavorável ⁴ |
| 2011 | TC 001157/026/11 | desfavorável ⁵ |
| 2010 | TC 002685/026/10 | desfavorável ⁶ |

É o relatório.

rcbnm

⁴ Ensino geral (23,23%)

⁵ Ensino geral (22,57%)

⁶ Ensino geral (22,09%) e valorização do magistério (59,01%)



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

Voto

TC-001814/026/13

As contas da Prefeitura Municipal de Manduri merecem aprovação, posto que os principais aspectos que norteiam o exame de aludidos demonstrativos estão em ordem.

Nas ações e serviços públicos de saúde, a administração aplicou o correspondente a **25,37%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve o artigo 7º, da Lei Federal 141/2012.

As despesas com pessoal e reflexos não ultrapassaram o limite máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois corresponderam a **53%** da receita corrente líquida.

No que diz respeito aos aspectos contábeis, não obstante os registros da fiscalização acerca de desacertos, a situação orçamentária e financeira da Prefeitura é confortável. O laudo de fiscalização indicou superávit orçamentário e financeiro. Os resultados econômico e patrimonial foram positivos e o município realizou investimentos correspondentes a 5,03% da RCL.

A execução financeira dos precatórios também se revelou em ordem, pois houve o cumprimento da posição jurisprudencial desta Corte a respeito de sua liquidação.

O gasto com o pagamento dos subsídios dos agentes políticos manteve-se em consonância com os limites legais a eles aplicáveis.

Os repasses de duodécimos à Câmara Municipal foram de acordo com o previsto no artigo 29-A da Constituição Federal e os recolhimentos dos encargos sociais estiveram em dia.

Sobre esse último aspecto, ressalte-se que a despeito do que argumentou a origem, não cabe recolhimento de FGTS a servidores comissionados, consoante entendimento firmado por este e. Tribunal⁷.

⁷ TC 1955/026/12; TC 1969/026/10



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

Diante disso, deve o Senhor Prefeito diligenciar para que não mais sejam efetuados depósitos junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço relativamente aos servidores ocupantes de cargos em comissão.

Quanto aos gastos com educação e investimentos no FUNDEB, após examinar os ajustes feitos pela equipe de fiscalização e as justificativas apresentadas pela defesa, acolho os cálculos realizados pelo setor competente de ATJ e considero que o Município destinou o correspondente a 25,49% das receitas advindas de impostos e transferências ao ensino global, atendendo, assim, ao que estabelece o artigo 212 da Constituição Federal.

Também cumpriu o artigo 60, XII, do ADCT, pois investiu o equivalente a 60,16% dos recursos do FUNDEB na remuneração do Magistério na educação básica.

Em relação à aplicação da totalidade dos recursos do FUNDEB, a fiscalização anotou que houve apresentação de gastos pela Municipalidade indicando aplicação de 99,51% dos recursos. O déficit era de R\$ 14.415,67.

Porém, o setor de cálculos de ATJ considerou como devidas as exclusões de salários e encargos de servidor prestando serviço ao Acessa São Paulo/Inclusão Digital, o que reduziu os gastos para 98,84%. O valor excluído foi de R\$ R\$19.827,59

Considerando, no entanto, as circunstâncias que envolvem o caso concreto, entendo que esse fato - não aplicação integral dos recursos do FUNDEB - não seja capaz, por si só, de inquirar toda uma gestão.

No caso do valor excluído, embora aceite a exclusão, há de se observar tratar-se de despesa feita de boa-fé e não ser ela notoriamente passível de exclusão quando do exame por parte da fiscalização.

Já, no caso do valor faltante de aplicação - R\$ 14.215,67, porque seria de rigor excessivo rejeitar toda uma gestão municipal por conta de um valor inexpressivo.

Convém lembrar, ainda, que em outras decisões esta E.Corte aceitou situações em que também não houve aplicação



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

da totalidade dos recursos do FUNDEB. Cito como exemplo os **TC-1402/026/113** (PM Santo Antonio da Alegria - Relator Conselheiro Robson Marinho - E. Segunda Câmara em 02/04/2013); **TC 1176/026/11** (PM de Pacaembu - Relator Conselheiro Robson Marinho - E. Segunda Câmara em 07/05/2013); **TC 1053/026/11** (PM de Uru - Relator Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho - E Primeira Câmara em 19/02/2013); **TC-1446/026/114** (PM de Iaras - Relatora Cons. Cristiana de Castro Moraes - E. Primeira Câmara em Sessão de 25.06.13), **TC-1214/026/115** (PM de Salmourão - Relator Renato Martins Costa - E. Primeira Câmara em Sessão de 27/08/13) e **TC- 0960/026/116** (Prefeitura Municipal de Jales - Relator Renato Martins Costa - E. Primeira Câmara de 17/09/2013).

Observo que em todos esses julgados a diferença glosada foi pequena e, do mesmo modo que no caso em exame, houve excesso de aplicação no ensino geral.

No entanto, para que o ensino não seja privado da integralidade dos recursos que lhe cabe, deve a administração reverter o valor de R\$ 32.503,98⁸ para as contas próprias desse fundo para aplicação no exercício imediatamente posterior ao trânsito em julgado deste Parecer, e agora como fonte de recurso 92 ou 95, sob pena de, não o fazendo, sujeitar-se o município à intervenção prevista no art. 35, inciso III, da Constituição Federal, nos termos do artigo 28 da Lei nº 11.494/07⁹.

Por fim, como as questões mais relevantes na análise das contas sob a ótica dos princípios da anualidade, unidade e universalidade, se apresentam em ordem, considero que as demais imperfeições registradas na instrução do feito não formam conjunto suficiente para comprometê-las.

⁸ 14.415.67 valor não aplicado +
1.739,28 saldo em conta FUNDEB (-)
19.827,59 valor glosado +

⁹ Art. 28. O descumprimento do disposto no [art. 212 da Constituição Federal](#) e do disposto nesta Lei sujeitará os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados a que pertencem, nos termos da alínea e do [inciso VII do caput do art. 34](#) e do [inciso III do caput do art. 35 da Constituição Federal](#).



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

Muitas delas são formais e outras receberam justificativas plausíveis, havendo, também, no caso concreto, a prerrogativa de abertura de autos apartados, o que se fará necessário para alguns desacertos anotados no item "Pessoal", cuja determinação ocorrerá à margem do parecer.

Por tudo isso, voto pela emissão de parecer **favorável** à aprovação das contas prestadas pela Prefeita do Município de Manduri, relativas ao exercício de 2013.

E determino que o município reverta o valor de R\$ 32.503,98 para as contas próprias do FUNDEB para aplicação no exercício imediatamente posterior ao trânsito em julgado deste Parecer, e agora como fonte de recurso 92 ou 95, sob pena de, não o fazendo, sujeitar-se o município à intervenção prevista no art. 35, inciso III, da Constituição Federal, nos termos do artigo 28 da Lei nº 11.494/07.

Esta decisão não alcança os atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

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

- dê fiel atenção às disposições contidas no artigo 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal concernentes aos gastos com pessoal;
- adote providências com vistas a melhorar a qualidade do ensino e da saúde, observando com rigor as despesas que devem ser apropriadas em cada setor;
- observe a Lei de Licitações e as Súmulas deste Tribunal nos ajustes que vier a realizar;
- cesse o pagamento de FGTS para servidores ocupantes de cargos em comissão;
- regularize o Quadro de Pessoal e os setores de almoxarifado e bens patrimoniais;
- observe as Instruções e Recomendações do Tribunal, notadamente no que diz respeito ao sistema AUDESP;



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

- evite que as impropriedades anotadas na instrução processual voltem a ocorrer.

Ainda, à margem do parecer, determino que a fiscalização formalize autos apartados para que se analise o item D.3.5 - adicional de insalubridade.

É como voto.