



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

**CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES**

**PRIMEIRA CÂMARA DE 13/04/21**

**ITEM Nº74**

**PREFEITURA MUNICIPAL – CONTAS ANUAIS – PARECER**

74 TC-004452.989.19-7

**Prefeitura Municipal:** Embaúba.

**Exercício:** 2019.

**Prefeito:** Rogério Cleber Peres.

**Procurador(es) de Contas:** Celso Augusto Matuck Feres Junior.

**Fiscalizada por:** UR-8.

**Fiscalização atual:** UR-8.

**EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL. CONTRATAÇÃO TERCEIRIZADA MÉDICOS EM SUBSTITUIÇÃO A SERVIDORES. AUSÊNCIA DE RECONDUÇÃO DESSAS DESPESAS NO PRAZO LEGAL. ADVERTÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES. PARECER DESFAVORÁVEL.**

Contabilização, na Receita Corrente Líquida, de recursos advindos de concessão onerosa (pré-sal), na conformidade do Comunicado AUDESP nº 01/2021.

Inaplicabilidade da Deliberação TC-A-007019/026/19, pois o excesso de dispêndios laborais não decorre única e exclusivamente do cômputo do FUNDEB retido no cálculo da RCL.

## **RELATÓRIO**

Em exame as contas do PREFEITO MUNICIPAL DE EMBAÚBA, referentes ao exercício de 2019.

À vista das falhas anotadas pela Unidade Regional de São José do Rio Preto - UR-08 (evento 64) apresentou o Responsável, Sr. Rogério Cleber Peres, após notificação (evento 67), os seguintes esclarecimentos (evento 75):



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

- **O instrumento normativo não define as competências e atribuições do Controle Interno;**
- **A responsável pela Controladoria apresentou relatórios gerados automaticamente pelo sistema, demonstrando o descumprimento de suas atribuições institucionais, em contrariedade ao artigo 74, II e IV, da Constituição Federal.**

Defesa – O artigo 3º da Lei Municipal nº 961, de 5 de novembro de 2014, estabelece que “ocorrendo qualquer infração com relação ao Artigo 37 da Constituição Federal, em qualquer dos diversos setores da administração pública, o fato deverá ser comunicado ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em até 15 (quinze) dias do Parecer respectivo”, o que significa que havendo descumprimento de qualquer um dos princípios básicos que norteiam a Administração Pública, a Responsável pelo Controle Interno tem o dever de elaborar um Relatório e encaminhá-lo a este Tribunal. Além disso, a servidora em questão tem conhecimento técnico para analisar atos administrativos e apenas deixou de elaborar e encaminhar relatório porque não detectou nenhuma afronta aos princípios constitucionais (artigo 37, CF).

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

- **Identificadas falhas nessa dimensão que contribuíram desfavoravelmente ao resultado do indicador.**

Defesa – Formula esclarecimentos relativos a cada uma das incorreções apontadas.

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

- **O Município, considerando todos os órgãos componentes do Orçamento Anual, procedeu à abertura de créditos adicionais e à**



**realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$ 4.075.950,00, correspondente a 18,94% da Despesa Fixada (inicial).**

Defesa – Quase metade do valor total dos créditos adicionais abertos durante o exercício de 2019 foram oriundos da própria Lei Orçamentária Anual nº 1.135, de 22 de novembro de 2018, autorizados pelo artigo 4º. Apenas R\$ 2.219.900,00, ou seja, 10,42%, um pequeno percentual das despesas fixadas (iniciais) foram de fato criadas após a promulgação da LOA. Ademais, todas as leis de alteração orçamentária passaram pelo crivo do Poder Legislativo do Município de Embaúba.

#### **B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO:**

**- Endividamento de Longo Prazo ajustado de R\$ 638.016,17, ao passo que no exercício anterior não havia dívida nesta modalidade.**

Defesa – O aludido “endividamento de Longo Prazo” originou-se de autuações feitas pela Receita Federal do Brasil, concernentes a fatos ocorridos quase que integralmente na Administração Anterior, que obrigaram a Gestão Atual a fazer dois parcelamentos, os quais estão sendo pagos regularmente. O primeiro parcelamento refere-se a recolhimentos a menor do RAT e do FAP nos dois últimos anos da Administração precedente (2015 e 2016) e no primeiro ano da Gestão do Responsável (2017), conforme consignado no mandado de procedimento fiscal da Receita Federal. O valor total do débito (R\$ 387.739,20) foi dividido em sessenta parcelas, mediante retenção no FPM. E o segundo ajuste para pagamento fracionado refere-se a contribuições previdenciárias que não foram recolhidas pela Empresa Comunidade Terapêutica Nova Juquitiba, contratada pelo Município na Gestão Anterior para disponibilizar atendimento médico na Unidade Básica de Saúde (processo administrativo no 16.004.720.104/2019-52),



cujos valor total do débito das contribuições previdenciárias patronais e dos segurados (R\$ 320.237,89) foi dividido em sessenta parcelas, pagas mediante boleto bancário. Cumpre esclarecer, também, que ao deixar de fazer a interposição do recurso administrativo cabível contra o auto de infração, concernente às contribuições previdenciárias que não foram recolhidas pela Empresa Comunidade Terapêutica Nova Juquitiba (processo administrativo no 16.004.720.104/2019-52), a Fazenda Pública Municipal obteve um desconto de 20% sobre o montante total da autuação. Em outras palavras: contrariamente ao possa parecer, o chamado "endividamento de longo prazo", na verdade, resultou em economia de recursos públicos.

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

**- Gastos acima do limite legal;**

**- Dispêndios com serviços médicos e Conselheiros Tutelares não empenhadas como "outras despesas de pessoal", conforme artigo 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;**

**- Pagamento de horas extras vedado pelo inciso V do parágrafo único do artigo 22 da LRF.**

Defesa – Argumenta que não houve substituição de servidores, pois a contratação de serviços médicos tem caráter de atividade complementar. Isso porque o quadro de pessoal da Municipalidade conta com apenas quatro vagas de médico, com carga horária de três horas semanais, insuficientes, portanto, a assegurar a presença de um profissional durante todo o funcionamento da Unidade Básica de Saúde. Nesse sentido, tendo em vista que essas despesas com serviços médicos foram corretamente empenhadas como "outros serviços de terceiros – pessoa jurídica" (e não como "outras despesas de pessoal"), o Município nunca esteve acima do limite prudencial a que se refere o parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, razão



pela qual não havia nenhum impedimento ao pagamento de horas extras.

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

**- Nomeação para cargo em comissão sem que a lei estabeleça escolaridade mínima para o provimento.**

Defesa – O Chefe do Poder Executivo não faz a nomeação com base no nível de escolaridade, mas na confiança que deposita na pessoa escolhida. Além disso, a matéria está inserida na autonomia política dos Municípios e em sua competência para legislar sobre “assuntos de interesse local”.

#### **B.2 - IEG-M – I-FISCAL:**

**- Constatadas falhas nessa dimensão que comprometeram o resultado do indicador.**

Defesa – No que concerne à questão 4.2 do Questionário, o ente local reconhece a procedência do apontamento, bem como a importância da orientação, e anuncia que adotará as medidas necessárias para sanar a falha.

#### **B.3.1. PAGAMENTO HABITUAL DE HORAS EXTRAORDINÁRIAS:**

**- Pagamento de horas extras de forma frequente e habitual, descaracterizando a essência do instituto.**

Defesa – O pagamento de horas extras, realizado de forma frequente e habitual pela Gestão, prende-se às peculiaridades de Embaúba, que é um Município de Pequeno Porte (um dos menores do Estado de São Paulo, com apenas 2.400 habitantes) e que, portanto, não tem hospitais, contando, apenas, com uma Unidade Básica de Saúde. Este fato faz com que as ambulâncias (que transportam pacientes encaminhados para internação hospitalar) e os demais veículos e



Minivans (que transportam pacientes que vão fazer exames de diagnóstico por imagem inexistentes na Unidade Básica de Saúde Local), desloquem-se, diariamente, várias vezes por dia, aos hospitais de Catanduva, São José do Rio Preto e Barretos. Nesse contexto, quase todos os Servidores Públicos que recebem horas extras, habitualmente, são motoristas de ambulância, ou motoristas de veículos ou Minivans do Setor da Saúde.

### **B.3.2. BENS PATRIMONIAIS – BENS MÓVEIS:**

**- A Prefeitura não concluiu o levantamento geral dos bens móveis, conforme estabelecido nos artigos 95 e 96 da Lei Federal nº 4.320/64.**

Defesa – Embora seja composto por população inferior a 50 mil habitantes, e mesmo com uma estrutura limitada de funcionários em seu setor contábil, o Município de Embaúba já realiza os registros de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis, com as respectivas depreciações. Ademais, consoante determinação da portaria 545/15 da Secretaria do Tesouro Nacional, a Municipalidade só está obrigada a realizar o levantamento a partir do exercício de 2021.

### **C.2 - IEG-M – I-EDUC:**

**- Identificadas impropriedades nessa área que comprometeram o resultado do indicador.**

Defesa – A Prefeitura reconhece a procedência de todos os apontamentos lançados às folhas 22 do Relatório de Fiscalização e declara que tomará as medidas necessárias para a criação de programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula, além de buscar fornecer formação aos conselheiros do CAE – Conselho de Alimentação Escolar, principalmente para estes possam elaborar as atas que demonstrem as condições do setor de alimentação escolar.



### **C.3. FISCALIZAÇÃO ORDENADA:**

**- A Prefeitura não adotou providências suficientes para a solução da totalidade das impropriedades verificadas pela fiscalização.**

Defesa – Apresenta justificativas para cada um dos apontamentos.

### **D.2. IEG-M – I-SAÚDE:**

**- Desacertos no setor que impactaram o resultado do IEGM.**

Defesa – Quanto aos quesitos 3 e 4, referentes à movimentação contábil do setor de saúde, o Município de Embaúba possui quadro de servidores bastante limitado, de sorte que todos os profissionais com formação contábil e financeira estão ligados diretamente ao setor de administração, razão pela qual o Setor de Saúde não conta atualmente com profissionais que poderiam assumir tais responsabilidades. Tão logo seja possível a Administração direcionará as atividades contábeis do Setor de Saúde para profissionais vinculados àquele Departamento. As demais questões também serão objeto de medidas corretivas.

### **E.1. IEG-M – I-AMB:**

**- Impropriedades que prejudicaram a avaliação recebida pela área.**

Defesa – O Executivo está adotando as providências cabíveis para a elaboração dos planos de saneamento básico, de resíduos sólidos, de resíduos da construção civil e de resíduos dos serviços de saúde, destinados ao setor de meio ambiente, a fim de dar atendimento às legislações específicas, além dos diversos dispositivos da resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA.

### **F.1 - IEG-M – I-CIDADE:**



**- Identificadas falhas nessa dimensão que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador.**

Defesa – Em razão da própria topografia do território municipal, nunca houve em Embaúba uma só enchente, deslizamento de terra, ou quaisquer outros desastres naturais, o que faz com que a população, naturalmente, não tenha interesse em discutir esses assuntos que se mostram distantes da realidade local. Desta forma, as atividades do Conselho Municipal de Proteção e Defesa Civil são bastante reduzidas, até mesmo pela limitação no quadro de pessoal da entidade. Apesar destas razões óbvias, a Prefeitura continuará, nos próximos exercícios estimulando as reuniões dos conselheiros, e fornecendo subsídios para a capacitação de seus profissionais, a fim de diminuir ainda mais os (extremamente hipotéticos) riscos para a população.

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

**- Atendimento parcial à Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) e à Lei nº 12527/2011.**

Defesa – Antes mesmo da publicação do relatório da equipe de fiscalização, a Prefeitura já havia tomado as devidas providências. Por meio do link <https://www.embauba.sp.gov.br/home/index.php/transparencia/balancos-contabeis> é possível visualizar os balanços contábeis do exercício de 2019. E o endereço <http://transparencia.embauba.sp.gov.br:8079/transparencia/> dá acesso aos adiantamentos e relatórios de prestação de contas.

**G.3 - IEG-M – I-GOV TI:**

**- Incorrekções nessa área, com impacto sobre a nota recebida;**

Defesa – Apresenta justificativas para cada uma das impropriedades



indicadas.

**ITEM H.1. PERSPECTIVAS DE ATINGIMENTO DAS METAS PROPOSTAS PELA AGENDA 2030 ENTRE PAÍSES-MEMBROS DA ONU, ESTABELECIDAS POR MEIO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS:**

**- De acordo com o apurado na comparação dos índices dos quesitos do IEG-M com os ODS, constataram-se inadequações às metas propostas pela Agenda 2030, que requerem atuação da Administração.**

Defesa – Considerando que a Prefeitura reconhece a maior parte das impropriedades apontadas pelo Agente de Fiscalização, no que concerne aos Índices de Efetividade da Gestão Municipal; e tendo em vista que o Executivo se compromete a sanar os problemas, conclui-se, fatalmente, que, no futuro, depois de sanadas todas as falhas, haverá finalmente a compatibilidade entre os resultados obtidos no IEG-M e os ODS.

**H.3. - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO:**

**- Desatendimento de recomendações deste Tribunal.**

Defesa – Formula esclarecimentos acerca de cada uma das recomendações que a Fiscalização reputou desatendidas.

**Setor Especializado da ATJ** (evento 91.1) ratificou a glosa efetuada pela equipe de inspeção, nas despesas com pessoal, relativa à contratação terceirizada de médicos, a qual não teria caráter complementar, pois a Administração procurou apenas obter mão de obra para prestação de serviços médicos a serem executados em suas próprias instalações, mediante sua supervisão, e com o intuito de suprir



determinada quantidade de postos de trabalho. Propôs, ainda, ajuste no cálculo dos gastos laborais, contabilizando-se, na Receita Corrente Líquida, os recursos oriundos da concessão onerosa do pré-sal que haviam sido excluídos dos cálculos da Fiscalização, de sorte que o percentual de dispêndios da espécie passaria a representar 54,53% da RCL. Além disso, verificou que não houve recondução desse percentual no prazo legal. Por fim, entendeu que a extrapolação do teto legal não ocorreu única e exclusivamente por conta da contabilização do FUNDEB retido, mas, também, pelo aumento nominal das despesas com pessoal.

**ATJ Econômico-Financeira** (evento 91.2) não encontrou óbice de ordem contábil à aprovação da matéria.

Por sua vez, **ATJ Jurídica** (evento 91.3) e **Chefia de ATJ** (evento 91.4) manifestaram-se pela emissão de parecer desfavorável às contas em apreço, em razão dos excessivos gastos laborais, que excederam ao limite previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Da mesma forma, o d. **Ministério Público de Contas** (evento 96.1) opinou pela emissão de parecer desfavorável, diante da piora generalizada dos indicadores do IEGM, a evidenciar gestão dissonante dos preceitos de eficiência e efetividade; da precária atuação do Controle Interno, com destaque para a emissão de relatórios gerados de forma automática pelo sistema; da expressiva redução do resultado econômico (143,35%) e diminuição do saldo patrimonial (5,67%); e da extrapolação do limite total de despesas laborais previsto no artigo 20, III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal e do pagamento



habitual de horas extras. Propôs, ainda, a emissão de recomendações<sup>1</sup>.

Pareceres anteriores:

Exercício	Processo	Parece
2018	TC-004111.989.18-2	Desfavorável <sup>2</sup> – Primeira Câmara – DOE 17 de dezembro de 2020
2017	TC-006354.989.16-2	Favorável – Segunda Câmara – DOE 25 de abril de 2019
2016	TC-003876.989.16-1	Favorável – Segunda Câmara – DOE 20 de julho de 2018

É o relatório.

GCECR  
CMB

<sup>1</sup> **Itens A.2, B.2, C.2, D.2, E.1, F.1 e G.3** – corrija as diversas impropriedades apontadas pelo IEG-M sob as perspectivas planejamento, fiscal, ensino, saúde, gestão ambiental, gestão da proteção à cidade e tecnologia da informação, conferindo maior efetividade aos serviços prestados pela Administração;

**Item B.1.1** – restrinja as alterações orçamentárias ao índice inflacionário apurado no período;

**Item B.1.4** – gerencie com cautela as dívidas de longo prazo;

**Item B.1.9.1** – regularize os cargos do Executivo que carecem de requisito de escolaridade;

**Item C.3** – sane os desacertos encontrados em virtude de Fiscalização Ordenada – Merenda Escolar;

**Item G.1.1** – atenda, integralmente, a Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal;

**Item H.1** – busque alcançar as metas estabelecidas pela Agenda 2030 entre países membros da ONU;

**Item H.3** – cumpra as recomendações exaradas pela Corte de Contas.

<sup>2</sup> Causas que motivaram a emissão de parecer desfavorável: extrapolação do teto de gastos com pessoal (57,25%) e realização de transferência à Câmara dos Vereadores (7,08%) acima do limite constitucional.



**TC-004452.989.19-7**

## VOTO

DESCRIÇÃO	FONTE (DATA DA CONSULTA)	DADO	ANO DE REFERÊNCIA
POPULAÇÃO	Site IBGE-Cidades (04/08/2020)	2.452 habitantes	2019
ARRECADAÇÃO MUNICIPAL	Audesp	R\$ 16.388.005,39	2019
RCL	Audesp	R\$ 14.684.131,47	2019

ITENS	
CONTROLE INTERNO	IRREGULAR
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Resultado no exercício	3,71%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Percentual de investimentos	12,77%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	FAVORÁVEL
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	FAVORÁVEL
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	PREJUDICADO
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	PREJUDICADO
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	SIM
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	PREJUDICADO
ENCARGOS – Está cumprindo parcelamentos de débitos de encargos?	SIM
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	SIM
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	54,53%
ENSINO - Aplicação na Educação - art. 212, Constituição Federal (Limite mínimo de 25%)	29,19%
ENSINO - FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	97,66%
ENSINO - Recursos FUNDEB aplicados no exercício	99,89%
ENSINO - Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	SIM
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	20,72%

IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal		
I-EGM	C+	Componentes de Avaliação



IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal		
I-EGM	C+	Componentes de Avaliação
i-AMB	C+	<b>Índice Municipal do Meio Ambiente:</b> Infraestrutura, Contingenciamento, Resíduos Sólidos, IQR, Programa Ambiental, Plano Municipal de Saneamento.
i-CIDADE	C+	<b>Índice Municipal de Cidades Protegidas:</b> Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL)
i-EDUC	C	<b>Índice Municipal de Educação:</b> Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-FISCAL	C+	<b>Índice Municipal de Gestão Fiscal:</b> Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-GOVTI	C	<b>Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação:</b> Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.
i-PLANEJ	C+	<b>Índice Municipal do Planejamento:</b> Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-SAÚDE	C+	<b>Índice Municipal da Saúde:</b> Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.

(A) Altamente Efetiva / (B+) Muito Efetiva / (B) Efetiva / (C+) Em fase de adequação / (C) Baixo Nível de Adequação

Ao final dos trabalhos de inspeção<sup>3</sup> das contas do PREFEITO MUNICIPAL DE EMBAÚBA, referentes ao exercício de 2019, verificou-se aplicação no ensino do equivalente a 29,19% da receita resultante de impostos (artigo 212 da CF<sup>4</sup>), bem como utilização da integralidade do montante advindo do FUNDEB, no período examinado, como previsto no artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07<sup>5</sup>, destinando-

<sup>3</sup> Fiscalizações quadrimestrais (eventos 17 e 40) e fechamento do exercício (evento 64), este último realizado remotamente, por meio de todas as ferramentas e sistemas disponíveis, em razão das limitações de locomoção causadas pela pandemia do novo Coronavírus (COVID-19).

<sup>4</sup> **Artigo 212.** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

<sup>5</sup> **Artigo 21.** Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação



se 97,66% dos recursos do Fundo à valorização do magistério, de acordo, portanto, com o disposto no artigo 60, inciso XII, do ADCT<sup>6</sup>.

Porém, a correta aplicação dos recursos destinados ao ensino não se traduz no índice i-EDUC do IEGM atribuído ao Município, "C – Baixo nível de adequação". Assim, expeça-se **advertência** à Origem acerca da necessidade de providências corretivas, sobretudo no que concerne à ausência de: programa de inibição ao absenteísmo dos professores em sala de aula; formação aos conselheiros do Conselho de Alimentação Escolar - CAE sobre a execução do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) e temas que possuam interfaces com este Programa; e elaboração de atas pelo Conselho de Alimentação Escolar que permitam atestar as condições físicas/estruturais da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos, bem como avaliar o cardápio e sua aceitação pelos alunos.

---

básica pública, conforme disposto no artigo 70 da [Lei 9.394](#), de 20 de dezembro de 1996.

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do artigo 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

<sup>6</sup> **Artigo 60.** Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do artigo 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

**XII** - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.



Fiscalizações ordenadas da merenda escolar<sup>7</sup> apuraram a ocorrência de falhas que ainda não haviam sido objeto de regularização no momento da inspeção.

Por outro lado, conforme se depreende do quadro abaixo<sup>8</sup>, a Municipalidade obteve elevada nota no IDEB do exercício, superando as metas fixadas para os anos iniciais do ensino fundamental.

#### Anos iniciais (4ª série/ 5º ano)

Município	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
EMBAÚBA	5.7	5.1	6.2	6.0	5.9	6.4	7.7	7.9	5.8	6.1	6.4	6.6	6.8	7.0	7.2	7.4

Ao segmento da saúde direcionaram-se 20,72% das receitas de impostos, superando o mínimo exigido pelo artigo 77 do ADCT<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Irregularidades remanescentes em ambas as inspeções (Fiscalizações ordenadas IV e VIII):

- Inexistência de alvará ou licença de funcionamento emitido pela Vigilância Sanitária;
- O CAE não fiscaliza as condições da merenda na escola;
- Falta de AVCB – Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros no prazo de validade;
- Última desinsetização e desratização realizada há mais de 6 meses.

<sup>8</sup> Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/>

<sup>9</sup> **Artigo 77. (...)**

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.



No entanto, o investimento em patamar superior ao mínimo estabelecido pelo artigo 7º da Lei Complementar Federal nº 141/2012<sup>10</sup> não garantiu à população o seu direito ao atendimento com a qualidade atestada pelo i-SAÚDE do IEGM, à vista da piora da nota alcançada pelo Município no período em exame quando cotejada com aquela anotada no antecedente exercício (2018 – Nota “B - Efetiva” e 2019 – Nota “C+ - Em fase de adequação”), reclamando a revisão das políticas públicas da área.

Dessa forma, cabe, aqui também, **advertência** à Prefeitura para que promova melhorias no setor, sobretudo no tocante à necessidade de se assegurar que os recursos financeiros municipais (fonte 1) destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS) sejam movimentados em contas bancárias próprias e que as despesas, consideradas para fins de apuração do mínimo constitucional de aplicação de recursos próprios em saúde, sejam de responsabilidade específica da pasta e com recursos movimentados somente pelo Fundo Municipal de Saúde; apresentar o Relatório do 1º Quadrimestre de 2019 em audiência pública na Câmara; obter o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros para as unidades de saúde; instituir Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS) elaborado e implantado para seus profissionais da área; adotar a Estratégia de Saúde da Família em sua rede de serviços como opção prioritária de organização da Atenção Básica; e disponibilizar serviço de agendamento de consulta médica nas UBSs de forma não presencial.

Da mesma forma, as notas “C – Baixo nível de

---

<sup>10</sup> **Art. 7º** Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.



adequação” conferida ao i-GOV-TI e “C+ - Em fase de adequação” atribuída ao i-AMB, i-CIDADE, i-FISCAL e i-PLANEJAMENTO revelam insatisfatórios resultados e demandam **advertência** à Origem para que promova imprescindíveis ajustes nas áreas de Governança de Tecnologia da Informação, Meio Ambiente, Defesa Civil, Gestão Fiscal e Planejamento, corrigindo-se as deficiências que despontam do questionário aplicado à Administração local.

De outra parte, o superávit da execução orçamentária (3,71% - R\$ 588.738,88<sup>11</sup>), o resultado financeiro positivo (R\$ 2.511.285,93<sup>12</sup>), a disponibilidade para a cobertura total das obrigações de curto prazo e a dívida fundada pouco expressiva<sup>13</sup> demonstram responsabilidade fiscal na gestão local.

11

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	Valores	
(+) RECEITAS REALIZADAS	R\$ 15.852.495,09	
(-) DESPESAS EMPENHADAS	R\$ 14.485.224,82	
(-) REPASSES DE DUODÉCIMOS À CÂMARA	R\$ 793.559,00	
(+) DEVOLUÇÃO DE DUODÉCIMOS DA CÂMARA	R\$ 15.027,61	
(-) TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS À ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	R\$ -	
(+ ou -) AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO	R\$ -	
<b>RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>R\$ 588.738,88</b>	<b>3,71%</b>

12

Resultados	Exercício em exame	Exercício anterior	%
<b>Financeiro</b>	R\$ 2.511.285,93	R\$ 1.922.547,05	30,62%
<b>Econômico</b>	R\$ (1.854.980,11)	R\$ 4.279.479,52	-143,35%
<b>Patrimonial</b>	R\$ 27.049.736,66	R\$ 28.675.349,92	-5,67%

13

	Exercício em exame	Exercício anterior	AH%
Dívida Mobiliária			
Dívida Contratual			
Precatórios	60.749,25		
Parcelamento de Dívidas:	577.266,92	-	
De Tributos			
De Contribuições Sociais	577.266,92	-	
Previdenciárias	577.266,92		
Demais contribuições sociais			
Do FGTS			
Outras Dívidas			
Dívida Consolidada	638.016,17	-	
Ajustes da Fiscalização			
Dívida Consolidada Ajustada	638.016,17	-	



O pagamento dos subsídios dos agentes políticos ocorreu nos termos da Lei Municipal nº 1.047/2016, com aplicação de Revisão Geral Anual, mediante Lei nº 64/2019, na mesma data e índice dos servidores municipais, e em percentual (2,8%) compatível com a inflação do período.

Os repasses à Câmara obedeceram ao limite (7%) imposto pelo inciso I do artigo 29-A da Constituição Federal<sup>14</sup>.

Regulamentado, nos termos do artigo 31 da Constituição Federal<sup>15</sup>, o Controle Interno, cuja responsável é servidora efetiva, expediu relatórios periódicos. Todavia, **advirto** o Executivo de que tais documentos deverão contemplar não apenas informações geradas automaticamente pelo sistema, mas também a apreciação de eficiência, eficácia ou efetividade das ações e resultados da Administração Municipal.

---

<sup>14</sup> **Artigo 29-A.** O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes.

<sup>15</sup> **Art. 31.** A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.



Os encargos sociais foram recolhidos, assim como as prestações relativas aos acordos de parcelamento celebrados com o INSS<sup>16</sup>.

De acordo com informações prestadas pela Prefeitura, não havia precatórios a serem pagos no período em exame e o saldo de R\$ 60.749,25, que consta do registro contábil da dívida judicial, tinha como data limite para quitação o dia 31 de dezembro de 2020.

---

**1. Perante o INSS:**

- nº do acordo: Mandado de Procedimento Fiscal 08.1.07.00-2019-00529-9  
valor total parcelado: R\$ 387.739,20  
quantidade de parcelas: 60  
parcelas devidas no exercício: 8

<sup>16</sup> pagas no exercício: 8

**2. Perante o INSS:**

- nº do acordo: Processo Administrativo 16.004.720.104/2019-52  
valor total parcelado: R\$ 320.237,89  
quantidade de parcelas: 60  
parcelas devidas no exercício: 6  
pagas no exercício: 6

**3. Perante o INSS:**

- nº do acordo: Processo Administrativo 16.004.720.104/2019-52  
valor total parcelado: R\$ 24.112,64  
quantidade de parcelas: 28  
parcelas devidas no exercício: 6  
pagas no exercício: 6



A despeito dos resultados positivos supramencionados, **os gastos com pessoal comprometem a aprovação das contas do Prefeito de Embaúba.**

Com as inclusões da Fiscalização<sup>17</sup>, as despesas com pessoal e reflexos (R\$ 8.007.866,74<sup>18</sup>) atingiram 56,20% da Receita Corrente Líquida (R\$ 14.248.159,70), acima, portanto, do limite de 54% previsto na alínea "b" do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/00<sup>19</sup>.

Em suas justificativas, o Responsável argumenta que os serviços médicos incluídos pela Fiscalização nos gastos laborais não tiveram caráter de substituição de servidores públicos, uma vez que se tratou de atividade complementar, a qual se mostrou necessária diante da insuficiência da carga horária dos médicos prevista no quadro de pessoal da Municipalidade.

<sup>17</sup> Total de R\$ 507.538,21, referentes à contratação de mão de obra terceirizada de médicos (R\$ 441.770,00), em substituição a servidores públicos, e aos pagamentos aos Conselheiros Tutelares (R\$ 65.768,21).

Período	Dez 2018	Abr 2019	Ago 2019	Dez 2019
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	R\$ 7.269.488,26	R\$ 7.365.782,99	R\$ 7.438.563,41	R\$ 7.500.328,53
Inclusões da Fiscalização	R\$ 449.826,39	R\$ 474.307,73	R\$ 489.087,04	R\$ 507.538,21
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	R\$ 7.719.314,65	R\$ 7.840.090,72	R\$ 7.927.650,45	R\$ 8.007.866,74
Receita Corrente Líquida	R\$ 13.483.999,67	R\$ 13.962.489,22	R\$ 13.694.639,87	R\$ 14.684.131,47
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				R\$ 435.971,77
RCL Ajustada	R\$ 13.483.999,67	R\$ 13.962.489,22	R\$ 13.694.639,87	R\$ 14.248.159,70
% Gasto Informado	53,91%	52,75%	54,32%	51,08%
% Gasto Ajustado	57,25%	56,15%	57,89%	56,20%

<sup>18</sup>

<sup>19</sup> **Artigo 20.** A repartição dos limites globais do artigo 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

III - na esfera municipal:

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.



Consoante exposto pelo Setor Especializado da Assessoria Técnica, tais alegações não podem ser aceitas, pois as atividades foram realizadas na Unidade Básica de Saúde Municipal, mediante supervisão, gerenciamento e atendimento a diretrizes internas da Prefeitura, com objetivo de suprir determinados postos de trabalho. Assim sendo, não se vislumbra o caráter complementar arguido pela defesa, aplicando-se, à espécie, o disposto no artigo 18, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>20</sup>, que determina a contabilização, como "Outras despesas de pessoal", de expensas com substituição de servidores.

De outra parte, a Fiscalização excluiu, da Receita Corrente Líquida, recursos advindos de concessão onerosa do pré-sal. A Nota Técnica SDG nº 154<sup>21</sup> orientou as equipes de inspeção a elaborarem os cálculos de gastos da espécie com e sem o repasse

---

<sup>20</sup> **§ 1º** Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

<sup>21</sup> "No final do exercício de 2019 o Governo do Estado repassou aos Municípios importância de variadas fontes (concessão onerosa, refiz, convênios).

Esses repasses foram efetuados no final do mês de dezembro com prazo de aplicação praticamente impossível de cumprimento, diante do regramento legal.

Assim, as dependências da fiscalização deverão fazer constar dos correspondentes relatórios, cálculos dos valores objeto desses repasses, de tal modo que possam ser identificadas as parcelas sobre as quais, por exemplo, deveriam incidir os mínimos do ensino e saúde.

Igualmente deverá ser demonstrada a base de cálculo para gastos com pessoal.

Em ambas as situações os cálculos deverão ser elaborados com ou sem a inclusão dos repasses".



originário do pré-sal. Já o Comunicado AUDESP nº 1/2020<sup>22</sup> consignou que os recursos a que se refere a Lei Federal nº 13.885/2019 (concessão onerosa do pré-sal) integram a base de cálculo da RCL, porém não devem ser computados nos percentuais de educação e saúde, por não serem decorrentes da receita de impostos.

Nesse contexto, acolho posicionamento de ATJ, no sentido de que, para o cômputo da despesa laboral, o montante advindo da concessão onerosa do pré-sal deve ser considerado na apuração da Receita Corrente Líquida. Por conseguinte, os dispêndios com pessoal passam a representar **54,53% da RCL**, mantendo-se acima do limite legal.

Tendo em vista que a extrapolação do teto ocorreu no 1º quadrimestre de 2018, verifica-se que a Administração Municipal

---

<sup>22</sup> “Informamos aos jurisdicionados municipais que encaminham seus balancetes contábeis ao Sistema Audesp, que a Lei Complementar nº 176/2020 estabeleceu a entrega de recursos da União para Estados, DF e Municípios.

Como se trata de entrega de recursos, ou seja, transferências não vinculadas a tributos ou determinação constitucional, eles devem ser contabilizados com a fonte 5 – Fonte Federal, uma vez que estes recursos não integram a base de cálculo do FUNDEB, do Ensino e da Saúde.

Como recomenda a Nota Técnica SEI nº 58903/2020/ME, sugere-se utilizar o código de receita 1.7.1.8.99.1.0 – Outras Transferências da União, até que outro melhor venha a ser criado.

Para atendimento ao Princípio da Transparência e facilitar o gerenciamento destes recursos, recomenda-se a criação de um código de aplicação variável, que o órgão poderá combinar com qualquer código de aplicação fixo, uma vez que a citada lei não determinou onde os recursos devem ser aplicados (aplicação livre, conforme as necessidades).

Divisão AUDESP”.



não reconduziu os dispêndios no prazo atribuído pela Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 23<sup>23</sup>).

Por fim, importante ressaltar que a superação do limite de gastos não decorreu única e exclusivamente da nova metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida, com a contabilização do FUNDEB retido. Conforme detalhada análise do Setor Especializado da Assessoria Técnica, a extrapolação do teto é decorrente de diversos fatores<sup>24</sup> que acarretaram aumento nominal dos

---

<sup>23</sup> **Art. 23.** Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

<sup>24</sup> - No Poder Executivo de Embaúba, a extrapolação dos gastos com pessoal acima do teto de 54% foi apurada desde o 1º quadrimestre de 2018, antes mesmo dos ajustes da fiscalização;

- No ano de 2019, os gastos laborais nos 1º e 2º quadrimestres igualmente superaram o limite prudencial, também antes de qualquer ajuste da fiscalização. No 2º quadrimestre o índice havia ultrapassado o teto de 54%;

- Desde o exercício passado esta Corte de Contas vem alertando a Administração Municipal sobre o excesso de gastos com pessoal, determinando atendimento às regras da Lei Fiscal para que a parcela excedente pudesse ser eliminada;

- Houve expressivos aumentos nominais das despesas, passando de R\$6.876.032,85 em dezembro de 2017 para R\$7.719.314,65 em dezembro de 2018, ou seja, uma majoração de R\$843.281,80 equivalente a 12,26%, enquanto a inflação no período, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), atingiu apenas 3,75%;

- A tendência de aumento nominal das despesas em 2019 foi mantida, passando de R\$7.719.314,65 em dezembro de 2018 para R\$8.007.866,74 em dezembro/2019 (aumento de R\$288.552,09 = 3,738%);

- Contratação de horas extras e suplementares, perfazendo um total anual de R\$192.475,84, portanto, em desatendimento ao artigo 22, parágrafo único, V, da Lei



gastos laborais, conjugado com a realização de atos vedados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (contratação de servidor comissionado e pagamento de horas extras), em afronta ao artigo 22, parágrafo único<sup>25</sup>, deste diploma legal.

Inaplicável, pois, à espécie o entendimento consignado na Deliberação TC-A-007019/026/19, publicada no Diário Oficial em 12 de setembro de 2019, que dispõe que “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 limite previstos na lei, no prazo de 02 (dois) exercícios, a contar de 2020, na proporção de 50% por exercício<sup>26</sup>” (g.n.).

---

Fiscal - LRF, evidenciando, assim, a inobservância aos alertas desta Corte de Contas;

- Nomeação de servidor para cargo comissionado em período vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF).

<sup>25</sup> **Parágrafo único.** Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

<sup>26</sup> DELIBERAÇÃO

(TC-A-007019/026/19)

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ESTADO DE SÃO PAULO, na conformidade do artigo 114, inciso II, alínea c, do Regimento Interno, e, considerando:

(...)

RESOLVE DELIBERAR QUE:

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;



Nestas circunstâncias, acompanho manifestações da Assessoria Técnico-Jurídica e sua Chefia e do d. Ministério Público de Contas e VOTO pela emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas do PREFEITO DE EMBAÚBA, relativas ao exercício de 2019, nos termos do artigo 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93 e do artigo 56, inciso II, do Regimento Interno.

Sem embargo das *Advertências* retro consignadas, *Recomendações* serão transmitidas pela Fiscalização para que o Executivo reduza o volume de alterações do orçamento, observando os Comunicados SDG nº 29/2010 e 18/2015; corrija as falhas identificadas no processo de elaboração dos indicadores temáticos do IEGM nas áreas de: Ensino (i-EDUC), Planejamento (i-PLANEJ), Gestão Fiscal (i-FISCAL), Saúde (i-SAÚDE), Gestão Ambiental (i-AMB), Proteção dos Cidadãos (i-CIDADE) e Governança da Tecnologia da Informação (I-GOV-TI); regularize os cargos do Executivo que carecem de requisito de escolaridade superior; sane os desacertos encontrados em virtude de Fiscalização Ordenada – Merenda Escolar; atenda, integralmente, às Leis de Acesso à Informação e da Transparência Fiscal; busque alcançar as metas estabelecidas pela Agenda 2030 entre países membros da ONU; planeje adequadamente suas políticas públicas, visando ao

---

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.

A presente Deliberação, aprovada na 27ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 11 de setembro de 2019”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

melhor atendimento à população e ao atingimento das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; e cumpra as recomendações exaradas por esta Corte.

É como voto.

GCECR  
CMB