



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



21-10-15

SEB

=====  
44 TC-002043/026/12

**Município:** Bertioga.

**Prefeito:** José Mauro Dedemo Orlandini.

**Exercício:** 2012.

**Requerente:** Prefeitura Municipal de Bertioga.

**Em Julgamento:** Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 18-11-14, publicado no D.O.E. de 16-12-14.

**Advogados:** Monica Liberatti Barbosa Honorato e outros.

**Acompanham:** TC-002043/126/12 e Expedientes: TC-025301/026/07, TC-023188/026/12, TC-037287/026/12, TC-033544/026/13, TC-035003/026/13 e TC-042887/026/13.

**Procurador de Contas:** Celso Augusto Matuck Feres Júnior.

=====

## **1. RELATÓRIO**

**1.1** Trata-se de **PEDIDO DE REEXAME** interposto pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE BERTIOGA** contra o v. acórdão da C. Segunda Câmara<sup>1</sup>, que emitiu parecer desfavorável à aprovação de suas contas, relativas ao exercício de 2012.

Para tanto, considerou caracterizados:

**a)** O descumprimento do artigo 212 da Constituição Federal, tendo a aplicação no ensino atingido apenas 21,42% das receitas de impostos e transferências;

**b)** A infringência do artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Aumento da Despesa de Pessoal nos últimos 180 dias de mandato);

**c)** As demais falhas, consignadas nos itens “Planejamento das

---

<sup>1</sup> Prolatado em Sessão de 18-11-14, pelo voto dos Conselheiros Sidney Estanislau Beraldo, Relator, Antonio Roque Citadini, Presidente e do Auditor Substituto de Conselheiro Josué Romero.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



Políticas Públicas”, “A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal”, “Do Controle Interno”, “Resultado da Execução Orçamentária”, “Fiscalização das Receitas”, “Dívida Ativa”, “Análise dos Limites e Condições da LRF”, “Royalties”, “FUNESPA”, “Pagamento – Antecipação de Subsídios”, “Adiantamento”, “Gastos com Combustível”, “Despesa com Material de Escritório”, “Despesas com Eventos Festivos”, “Despesa Imprópria”, “Tesouraria”, “Patrimônio”, “Ordem Cronológica”, “Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades”, “Livros e Registros”, “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”, “Horas Extras”, “Conversão em Pecúnia do Período Integral de Férias” e “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”.

**1.2** Inconformado, a **Recorrente** (fls. 492/524) sustentou que:

No que se refere à aplicação no Ensino, o repasse de R\$ 4.556.000,00, realizado por meio do Termo de Parceria celebrado com a Associação Civil Cidadania Brasil – ACCB, por intermédio da Secretaria de Educação e Desenvolvimento Cultural visou à obtenção de apoio à execução de projeto de gestão e implantação de política pública educacional e teve amparo na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, bem como na Constituição Federal, não merecendo prosperar a glosa realizada. Tanto é verdade que o próprio Governo Federal determinou a implantação da educação inclusive através das chamadas Salas de Recursos nas escolas brasileiras e no chamado Atendimento Educacional Especializado – AEE, que é oferecido em salas de recursos multifuncionais ou em outras instituições, como escolas especiais, também no turno inverso ao do ensino regular. Portanto, não resta dúvida de que as atividades são de fundamental importância para o desenvolvimento do ensino, tanto que nas contas da Prefeitura de Leme<sup>2</sup> (TC-001997/026/08) tais despesas foram aceitas.

Em relação à glosa de “Restos a Pagar”, no montante de

---

<sup>2</sup> TC-001997/026/08 – Contas da Prefeitura Municipal de Leme do exercício de 2008, Sessão da Primeira Câmara de 30-11-10, Parecer Desfavorável, Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI, Pedido de Reexame Conhecido e Provido, Sessão do Tribunal Pleno de 20-07-11.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



R\$ 789.740,91, a posição adotada por este Tribunal feriu o princípio da competência, bem como as normas técnicas editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional. Desta forma, com os devidos ajustes, o percentual aplicado atingiu 25,10% das receitas próprias, cumprindo-se, assim, as normas constitucionais.

Quanto ao descumprimento do artigo 21, parágrafo único, da LRF, não foi expedido atos de gestão que tivesse aumentado as despesas com pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias. A contratação de salva vidas e guardas costas é prática que ocorre em todos os exercícios em razão do enorme aumento na população flutuante, uma vez que Bertioga é um dos quinze municípios paulistas considerados como estâncias balneárias. Conforme quadro de pessoal anexo (fls. 523/524), o aumento ocorreu em dezembro nos itens 01 (Vencimentos e vantagens fixas), 03 (Terceirização de mão de obra) e 05 (Encargos Sociais). Além disso, em dezembro todos os professores da rede municipal de ensino saem de férias, o que, juntamente com o pagamento de 13º salário, ocasiona uma vultosa elevação da folha. Por fim, deve ser levado em consideração que o percentual apurado com despesa de pessoal ficou muito aquém do limite prudencial estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por estas razões, requereu seja dado provimento ao pedido de reexame.

**1.3** Instado (fl. 525), o **Setor de Cálculos da Assessoria Técnico-Jurídica** (fls. 526/529), observou que as razões recursais não trouxeram nenhum fato novo capaz de alterar o percentual de aplicação apurado, de 24,42%, que ora reitera.

No que se refere ao aumento da despesa de pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato, analisando o contido no disposto no artigo 21, parágrafo único, da LRF, entendeu que o espírito da lei é evitar que nova despesa seja contraída sem que haja a contrapartida de recursos, no encerramento de uma administração e passe a onerar, imprudentemente, exercício financeiro futuro sob a responsabilidade de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



outro gestor. Assim, não vislumbrou nenhum ato expedido após 05-07-12, que resultasse no referido aumento, tanto que o percentual apurado no encerramento do exercício atingiu 41,81%, abaixo do limite máximo de 54% previsto no artigo 20, III, “b”, da LRF. Assim, considerou que tal impropriedade poderá ser afastada.

A **Unidade de Economia** (fl. 530) remeteu os autos às demais Unidades, uma vez que as causas determinantes para o juízo desfavorável não abrangiam temas de sua área de atuação.

A **Unidade Jurídica** (fls. 531/533) considerou que as razões apresentadas acerca da aplicação no setor educacional (21,42%) não foram capazes de modificar a situação de irregularidade encontrada nos demonstrativos ora em exame, uma vez que desprovidas de quaisquer elementos que pudessem reverter o descumprimento do artigo 212 da Constituição federal. No entanto, acompanhou a manifestação do Setor de Cálculos e propôs o afastamento da questão atinente ao aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias de mandato. Concluiu pelo não **provimento** do pedido de reexame, sendo acompanhado por sua **Chefia** (fl. 534) e **Ministério Público de Contas** (fl. 535).

É o relatório.

## **2. VOTO - PRELIMINAR**

**2.1** O parecer foi publicado no DOE de 16-12-14<sup>3</sup> (fl. 272), de sorte que o recurso interposto em 30-01-15 (fls. 492/524), é tempestivo.

**2.2** Presentes os demais requisitos de admissibilidade, voto pelo **conhecimento**.

---

<sup>3</sup> Ato da Presidência de 01/2014, publicado no DOE de 15-01-14 **suspendeu** o Expediente deste Tribunal de **18-12-14 até 02-01-15**. Assim, a contagem do prazo iniciou em **17-12-14** e foi suspenso em **18-12-14 (total de um dia)** e reiniciou em **05-01-15**, findando o prazo em **02-02-15**.



### **3. VOTO – MÉRITO**

**3.1** Inicialmente, no que concerne ao descumprimento do artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, as justificativas apresentadas pelo Recorrente podem ser acolhidas.

Digo isso porque foram admitidos<sup>4</sup>, por tempo determinado, 11 (onze) Salva-Vidas e 30 (trinta) Guardas Civis Municipais, no mês de dezembro de 2012, objeto de análise do processo eletrônico TC-004018/989/13-7, e os respectivos contratos vigoraram até o mês de fevereiro de 2013, justificando a necessidade de tais admissões devido à demanda populacional no Município neste período, de modo a atender a segurança dos cidadãos locais e dos turistas, bem como a proteção do patrimônio municipal.

Ressalto, ainda, que a vedação para novas admissões no último ano de mandato também é regulamentada pela Lei federal nº 9504/97 (Lei Eleitoral) em seu artigo 73, V, assim dispõe:

*“Artigo 73: São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:*

*(...)*

*V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, **ressalvados:***

*(...)*

***d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com***

---

<sup>4</sup> Nº de admissões baseado nas planilhas do TC-004018/989/13-7, sob a Relatoria do E. Auditor ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS, pendente de julgamento (Processo Eletrônico de Admissão de Pessoal – Tempo Determinado).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



***prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo.”***  
**(g.n.).**

Além disso, comparando a RCL<sup>5</sup>, de dezembro/2012 (R\$ 253.973.030,14), período em que normalmente ocorre o aumento vegetativo da folha de pagamento (férias, 13º salário, etc.), com a de junho/2012 (R\$ 239.265.606,19), constatei que a variação foi de apenas 6,15% e que, ao final do exercício, as despesas com pessoal atingiram 41,81%, abaixo do limite máximo de 54%, ratificando o cumprimento do mandamento legal.

Portanto, diante das justificativas apresentadas pela Prefeitura, em consonância com as ressalvas previstas na Lei Eleitoral, afasto a irregularidade apontada.

**3.2** No entanto, a questão atinente à aplicação de apenas **21,42%** no ensino permaneceu inalterada. Isso porque o Recorrente repisou as mesmas argumentações apresentadas no r. voto originário.

Em relação às despesas oriundas do Termo de Parceria firmado com a Associação Civil Cidadania Brasil – ACCB, restou decidido:

“(…)

*A instrução dos autos dá conta de que os gastos relacionados ao Termo de Parceria celebrado com a ACCB já foram glosados do câmputo do ensino nos exercícios de 2009 e de 2011, nos autos dos TC's 000584/026/09 e 001454/026/11, precisamente porque, tal como destacado neste último feito, a entidade*

<sup>5</sup>

MÊS/2012	R.C.L	VARIAÇÃO EM RELAÇÃO AO APURADO NO MÊS ANTERIOR
Junho	R\$ 239.265.606,19	-
Julho	R\$ 244.327.012,48	+2,12%
Agosto	R\$ 242.935.234,02	-0,57%
Setembro	R\$ 245.752.751,42	+1,16%
Outubro	R\$ 248.312.961,82	+1,04%
Novembro	R\$ 247.795.408,58	-0,21%
Dezembro	R\$ 253.973.030,14	+1,02%



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



*“desenvolve, em parceria com o Município de Bertioga diversos projetos educacionais, esportivos, culturais e sociais, realizados através das Secretarias Municipais de Educação (projeto de gestão e implantação de política pública social) e de Ação Social (projeto de inclusão social de jovens, idosos e moradores de rua), motivo pelo qual tais gastos não podem ser considerados como despesas exclusivas do ensino.*

*A Fiscalização salientou, ademais, em seu relatório, que o valor não é estipulado por projetos, ou pelos serviços prestados, mas, sim, por percentual predeterminado pela Prefeitura sobre o total contratado com a empresa. E, “como a ‘fórmula’ não é clara, há dificuldade em se estabelecer um parâmetro de correlação entre valor e serviço, principalmente porque o recibo emitido é feito de forma global, envolvendo áreas de atuação da ACCB no Município, como por exemplo: na área da assistência social, cultura e esporte. A ausência de critérios objetivos inviabiliza a mensuração dos resultados.”*

No que se refere aos Restos a Pagar, este E. Tribunal editou o Manual Básico “Aplicação no Ensino e as Novas Regras”, Revisado, Atualizado e Ampliado, Dezembro de 2012, página 33, o qual dispõe:

**“24 - O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO E AS GLOSAS MAIS COMUNS SOBRE A DESPESA OBRIGATÓRIA DA EDUCAÇÃO**

*O não atendimento aos mínimos da Educação tem sido o principal motivo para a negação da conta do Prefeito.*

*Para tanto e baseado nos mencionados artigos 70 e 71 da LDB, realiza este Tribunal impugnações sobre a despesa apresentada pela Prefeitura. Em boa parte dos casos, essas glosas alcançam o que segue:*

***Restos a Pagar não quitados até 31 de janeiro do ano seguinte.  
Tal impugnação é para evitar a não liquidação e posteriores cancelamentos de empenhos contabilizados na Educação,***



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



***assegurando que estes, no ano examinado, revertam em bens e serviços para o ensino público municipal.***

***De todo modo, a despesa glosada pode ser incluída no ano em que ocorre o efetivo pagamento". (g.n)***

Assim, tendo em vista que o Recorrente não trouxe aos autos documentação capaz de afastar a irregularidade apontada, permaneceu comprovado o descumprimento do artigo 212 da Constituição Federal.

**3.3** Por fim, as “Demais Falhas” consignadas nos itens “Planejamento das Políticas Públicas”, “A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal”, “Do Controle Interno”, “Resultado da Execução Orçamentária”, “Fiscalização das Receitas”, “Dívida Ativa”, “Análise dos Limites e Condições da LRF”, “Royalties”, “FUNESPA”, “Pagamento – Antecipação de Subsídios”, “Adiantamento”, “Gastos com Combustível”, “Despesa com Material de Escritório”, “Despesas com Eventos Festivos”, “Despesa Imprópria”, “Tesouraria”, “Patrimônio”, “Ordem Cronológica”, “Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades”, “Livros e Registros”, “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”, “Horas Extras”, “Conversão em Pecúnia do Período Integral de Férias” e “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal” reforçam a manutenção do parecer desfavorável a aprovação das contas.

**3.4** Diante do exposto, voto pelo **desprovemento** do pedido de reexame, afastando, porém, dentre as causas de decidir, a falha referente ao descumprimento do artigo 21, parágrafo único, da LRF, mantendo os demais fundamentos do parecer recorrido.

Sala das Sessões, 21 de outubro de 2015.

**SIDNEY ESTANISLAU BERALDO**  
**CONSELHEIRO**