



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 07/05/13

68 TC-001366/026/11

Prefeitura Municipal: Pedra Bela.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): José Ronaldo Leme.

Acompanha(m): TC-001366/126/11.

Fiscalizada por: UR-3 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1 Em apreciação, no processo em epígrafe, as contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, **da PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRA BELA.**

1.2 A conclusão do laudo de fiscalização, elaborado pela Unidade Regional de Campinas – UR.03, apontou, em síntese, as seguintes ocorrências:

- i. Item B.1.6 – Dívida Ativa: Dados informados ao Sistema Audesp divergentes das peças contábeis; falta da inscrição de Dívida Ativa;
- ii. Item B.5.2 – Subsídios dos Agentes Políticos: Subsídios revistos sem edição de legislação específica para este fim, afrontando ao inciso X do art. 37 da Constituição Federal;
- iii. Item C.1.1 – Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades – Falhas de Instrução: Inobservância ao art. 3º da Lei de Licitações e ao art. 37, inciso XXI, da CF/88, ante a utilização indevida de inexigibilidade de licitação;
- iv. Item C.2.4.1 - Abastecimento e Distribuição de Água: Execução dos serviços sem ajuste contratual;
- v. Item C.2.4.2 - Coleta e Tratamento de Esgoto: Execução dos serviços sem ajuste contratual;
- vi. Item D.1 – Análise do Cumprimento das Exigências Legais: Não divulgação, na página eletrônica do Município, do PPA, LDO, LOA, balanços do exercício, parecer prévio do Tribunal de Contas, RGF e RREO;
- vii. Item D.2 – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp: Divergência nos dados informados pelo AUDESP no item B.1.6;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



viii. Item D.3.1.1 – Terceirização de Mão de Obra: Contratação de profissionais por meio de dispensa de licitação, desatendendo ao inciso II do art. 37 da Constituição Federal;

ix. Item D.5 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal: Atendimento parcial às Instruções, em especial, no que se refere ao prazo de entrega de documentos ao Sistema AUDESP, e Recomendações desta Casa.

A Fiscalização informa que não teve conhecimento da formalização de denúncias, representações ou expedientes.

1.3. Notificado, o Sr. José Ronaldo Leme, responsável pelas contas, apresentou esclarecimentos às fls. 48/57 dos autos, alegando que:

DÍVIDA ATIVA – Não há divergência entre os dados informados ao Sistema AUDESP e as peças contábeis, como aponta o próprio relatório da Fiscalização, demonstrando como inclusão o Valor Inscrito da Dívida Ativa Tributária (R\$84.481,24). Tal importância, assim como outras de natureza Patrimonial, consta das Notas Explicativas do Balanço Anual 2011;

SUBSÍDIO DOS AGENTES POLÍTICOS – Discorda, neste tópico, do apontamento da Fiscalização, pois, no exercício em exame, Lei Municipal de iniciativa do Executivo Municipal concedeu aos servidores revisão geral anual de 6,5%; este percentual incide sobre os subsídios dos agentes políticos, dentre eles o Prefeito e o Vice-Prefeito, por força de disposição constitucional, que assegura revisão geral anual na mesma data e sem distinção de índices; a norma jurídica que fixou os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito previu expressamente, em seu art. 1º, a aplicação da revisão anual; não há que se falar em recebimento a maior ou restituição de valor; não existe irregularidade, já que foram respeitadas as regras que disciplinam o tema;

FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADE – Os processos de inexigibilidade demonstram que a contratação foi correta e em defesa dos interesses da Prefeitura; o próprio TCE vem referendando esse tipo de contratação;



ABASTECIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA E COLETA DE TRATAMENTO DE ESGOTO – Está renegociando o contrato com a SABESP, visando à renovação;

ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS - A página de contas públicas está desatualizada, em razão do processo de construção de um novo Portal, mais adequado às exigências da nova legislação; o processo envolve a contratação de tecnologia adequada e, assim que definidos todos os aspectos de ordem técnica, os dados serão atualizados;

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP – As divergências apontadas encontram-se devidamente justificadas em Notas Explicativas do Balanço 2011, que são partes integrantes do balanço, conforme dispõe a NBCASP NBC T 16.6;

TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA – A contratação de serviços técnicos na forma terceirizada é regular e legal; como órgão de pequeno porte, a Prefeitura optou por não dispor desses profissionais, preferindo obter serviços mediante licitação; tal atitude significa economia de recursos, pois não há despesas com recolhimento de encargos patronais, e os honorários pagos são inferiores aos salários que seriam devidos aos ocupantes de empregos permanentes; as contratações efetivadas encontram eco na doutrina e no entendimento jurisprudencial desta Corte; por fim, as contratações foram precedidas do devido processo de licitação e os valores dos contratos encontram-se em consonância com aqueles vigentes no mercado;

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL- A Municipalidade vem atendendo às instruções e recomendações de forma eficiente e gradativa, considerando o modesto aparato administrativo e quadro de pessoal; o atraso apontado no relatório não trouxe prejuízos à alimentação do Sistema e todos os balancetes foram entregues; ocorreram falhas escusáveis, como, por exemplo, a conversão dos arquivos, quando o sistema apontava ocorrência de erro; a falha apontada não acarretou prejuízos ao erário e pode ser relevada.

1.4. A Assessoria Técnica, considerando os aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial, destacou que o resultado da execução orçamentária foi superavitário em 2,13% (R\$ 257.088,83), já que a receita arrecadada foi de R\$



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



12.067.505,32 e a despesa empenhada, de R\$ 11.810.416,49; o Município apresentou, ao final do exercício, superávit financeiro da ordem de R\$ 321.510,61; o resultado econômico foi positivo, no valor de R\$ 349.087,17; a dívida de curto prazo exibiu o saldo de R\$ 647.565,55 e, segundo a Fiscalização, a Municipalidade possuía disponibilidade financeira suficiente para cobertura desta despesa. Ademais, a dívida ativa, em comparação ao ano anterior, sofreu um aumento de 41,11%.

Concluindo, com base nos dados do relatório, quanto ao aspecto econômico-financeiro, a Assessoria Técnica não encontrou óbices a serem apontados.

1.5. Quanto aos gastos com ensino e despesa com pessoal e reflexos, o Órgão Técnico observou que se mantiveram em bom patamar; os investimentos na área da saúde apresentaram-se adequados à norma constitucional, assim como os recursos do FUNDEB foram apropriadamente direcionados aos profissionais do magistério, sendo aplicado na sua totalidade. As transferências à Câmara obedeceram ao limite constitucional e os encargos sociais foram corretamente recolhidos.

Já em relação ao item “Licitação”, propôs recomendação à Prefeitura para que observe com rigor os mandamentos da Lei Federal nº 8.666/93, e o tratamento em autos próprios das Inexigibilidades nºs 01/11 e 02/11. Sugeriu, também, que, em próximo roteiro, a Fiscalização verifique as providências adotadas quanto às impropriedades relacionadas aos itens Abastecimento e Distribuição de Água e Coleta e Tratamento de Esgoto.

Ao final, pugnou pela emissão de Parecer Favorável às contas da Prefeitura de Pedra Bela, relativas ao exercício de 2011, sem embargo das recomendações propostas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



1.6. O Sr. Assessor-Procurador Chefe, na esteira das manifestações dos Órgãos Técnicos, opinou pela emissão de Parecer Favorável aos demonstrativos, sem prejuízo das propostas constantes de fls. 62/64.

1.7. No mesmo sentido posicionou-se o Ministério Público de Contas, propondo a formação de autos **apartados**, para melhor análise das Inexigibilidades nºs 01/2011 e 02/2012, bem com da contratação de profissionais por meio de dispensa de licitação.

É o relatório.



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2011, da **PREFEITURA MUNICIPAL de Pedra Bela**.

2.2 Depreende-se da instrução processual que o Município de **PEDRA BELA** aplicou, na manutenção e desenvolvimento do ensino, o equivalente a **26,68%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Ainda com relação ao Ensino, da receita proveniente do FUNDEB, **81,63%** foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII, do ADCT. No total geral, constatou-se a utilização integral dos recursos advindos do FUNDEB no exercício de 2011.

Nas ações e serviços públicos de saúde, os Órgãos Técnicos atestaram que a Administração aplicou o correspondente a **24,00%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve o artigo 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

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 **47,16%** da receita corrente líquida.

Os repasses ao Legislativo obedeceram ao limite constitucional estabelecido pelo artigo 29-A, e não se verificou pagamentos indevidos aos Agentes Políticos.

Quanto ao apontamento relativo aos **Subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito**, entendo que a revisão geral anual foi aplicada de forma correta, consoante os termos da Lei Municipal nº 256/2008 e Lei Complementar nº 087/2010, não ocorrendo pagamentos a maior, nem desrespeito à disposição constitucional do art. 37, inciso X.



Ademais, alinho-me ao entendimento do Assessor Técnico especializado, no sentido de não haver restrições em relação aos aspectos financeiros, orçamentários e contábeis.

No que tange ao abastecimento e distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto, informa o Município que está ultimando a renovação do contrato com a SABESP, cabendo à Fiscalização, em visita próxima, verificar se a situação encontra-se solvida.

Em relação à **Terceirização de Mão de Obra** e à contratação de prestação de serviços de Farmacêutica e de Auxiliar no ensino fundamental, para execução de atividades corriqueiras, que deveriam ser desempenhadas por servidores do quadro de pessoal, cabe **severa recomendação** à Origem para que suspenda imediatamente esta prática.

Ressalte-se que a Terceirização, no âmbito da Administração, é permitida somente em situações especiais, que envolvam atividades-meio, como conservação, limpeza, segurança, vigilância, transporte, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, devendo, a contratação, ser precedida de procedimento licitatório¹.

A transferência para terceiros de atividade-fim do Poder Público é irregular, pois constitui burla à exigência de concurso público estabelecida no art. 37, II, da Constituição Federal. Não é razoável admitir-se que atividades administrativas passem para o controle de terceiros, sob o singelo argumento de que traduz em economia para os cofres públicos.

Merece transcrição o Parecer da Procuradoria-Geral, nos autos do Processo nº 004.908/95-3, do Tribunal de Contas da União²:

A verdadeira terceirização é contratação de serviços e não locação de trabalhadores. Quando uma empresa terceiriza um serviço, sempre uma atividade meio, ela contrata outra empresa para realizar aquela atividade, por sua conta e risco, interessando à empresa tomadora dos serviços o resultado, o produto, a tempo e modo, independentemente de quais ou quantos funcionários a empresa contratada empregou. Com a locação de mão-de-obra sucede exatamente o contrário. A contratante solicita que se coloque à sua disposição, no lugar que indica, número certo de empregados, que podem ou não ser aceitos e que desenvolverão, sob supervisão da

¹ DECRETO Nº 2.271, DE 7 DE JULHO DE 1997.

² In TC-001600/006/08, Primeira Câmara, Sessão de 05/03/2013, Relator Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



contratante, as atividades que determinar. Trata-se de fraude à legislação trabalhista, nada mais que isso. A locação de mão-de-obra sempre tenta travestir-se de terceirização a fim de adquirir aparente revestimento de legalidade.

A Fiscalização, em próximo roteiro, deverá verificar a cessação desta prática, sendo certo que a sua manutenção implicará na imposição de rigorosa penalidade à Municipalidade.

No que concernem às Contratações nºs 01/2011 e 02/2011, firmadas com Castelluci Figueiredo e Advogados Associados, com fundamento no inciso II do art. 25, combinado com o inciso II do artigo 13, ambos da Lei nº 8.666/93, entendo que merecem ser mais bem analisadas, com a autuação dos Termos Contratuais, a tramitarem conjuntamente, a fim de que se verifique se realmente estão presentes os elementos que justifiquem a inexigibilidade de licitação.

Por fim, as demais falhas e incorreções apontadas, ou foram suficientemente aclaradas pela Origem ou não configuram falta grave, a ponto de macular as contas, merecendo ser relevadas.

Por tudo isso, filio-me ao entendimento das Assessorias Técnicas, respectiva Chefia e D. Ministério Público de Contas e voto pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas anuais prestadas pela **Prefeitura de Pedra Bela**, relativas ao exercício de 2011, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de Ofício à Origem, transmitindo-lhe **recomendação** para que adote as seguintes medidas:

- cesse, imediatamente, as contratações de mão de obra sem realização de concurso público, em desrespeito ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal;
- regularize o ajuste relativo ao tratamento e distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto.

Voto, ainda, pela **autuação dos Termos Contratuais** decorrentes das Inexigibilidades de Licitação nºs 01/2011 e 02/2011, firmados com Castellucci Figueiredo e Advogados Associados, visando, respectivamente, (I) à prestação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria tributária, jurídica e administrativa, consistente em análise, levantamento de dados e documentos, apuração e recuperação de pagamentos efetuados indevidamente junto à Receita Federal, a título de contribuição previdenciária patronal, e (II) à análise,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



levantamento de dados e documentos, apuração e recuperação de pagamentos efetuados indevidamente a título de contribuição previdenciária, redução da alíquota e interposição de ações junto aos órgãos competentes, os quais deverão **tramitar conjuntamente**, para apreciação mais aprofundada dos fatos.

É como voto.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO