



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 04/06/13

95 TC-000916/026/11

Prefeitura Municipal: Coroados.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Nelson Gonzales Caetano.

Advogado(s): Ivanete Zugolaro.

Acompanha(m): TC-000916/126/11 e Expediente(s): TC-000119/001/12 e TC-000120/001/12.

Fiscalizada por: UR-1 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-1 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

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

1.2 A conclusão do laudo de fiscalização, elaborado pela Unidade Regional de **ARAÇATUBA UR-1 / DSF-I**, apontou, em síntese, as seguintes ocorrências:

A.1 Item A.1 – Planejamento das Políticas Públicas:

- Os indicadores previstos no PPA e a LDO não permitem avaliação da eficácia e efetividade dos programas e ações de governo.
- Os quantitativos físicos utilizados pela Administração no estabelecimento das metas do PPA e LDO, em sua grande maioria, foi “1,00” de estimado e “1,00” de realizado, não permitindo aferir com precisão o seu significado e/ou objetivo.
- A LDO não prevê critérios para concessão de repasses a entidades do terceiro setor, em desacordo com art. 4º, I, “f”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- A LOA contém autorização para abertura de créditos suplementares em até 30% do orçamento, incompatível com a inflação prevista no período fiscalizado.
- Além da autorização de suplementação de 30% prevista na LOA, o Executivo aprovou lei específica autorizando remanejamentos até 30% do orçamento, totalizando a possibilidade de alterações orçamentária de até 60%, desde total, houve alterações orçamentárias de R\$ 5.731.658,00, correspondente a 58,04% do orçamento inicialmente previsto, evidenciando que as peças de planejamento não passaram de mera ficção.
- O Município não editou o Plano Municipal de Saneamento Básico, exigência dos arts. 11, 17 e 19 da Lei n.º 11.445/07.



- O Município não editou o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, exigência do art. 18 da Lei n.º 12.305/2010.
- Programa Bolsa de Estudos, com previsão de atendimento de 110 pessoas, não sendo atendida nenhuma, considerando que, apesar do deferimento do benefício, não houve o pagamento aos beneficiários, cuja justificativa constante do Relatório de Atividades não se sustenta (A.1.1).
- Programa Bolsa de Estudos sem estabelecimentos de critérios objetivos para concessão do benefício, em desatendimento aos princípios da isonomia e moralidade (A.1.1).
- Concessão do benefício de bolsa de estudos sem Decreto regulamentador, exigência da Lei Municipal n.º 1.475/2005 (A.1.1).

Item B.1.1 – Resultado da Execução Orçamentária

- Superávit orçamentário inflado com receitas de transferências do Estado e da União que não tiveram as correspondentes despesas empenhadas no exercício. Desconsiderando estas receitas o resultado orçamentário corresponde a um déficit de 0,59% (entendimento compartilhado com o Responsável pelo Controle Interno).

Item B.1.2 – Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial

- Resultado financeiro negativo (R\$ 162.765,91), também inflado pelas receitas de transferências recebidas do Estado e União sem correspondentes despesas. O déficit financeiro do exercício ajustado é de R\$ 864.004,63.

Item B.1.3 – Dívida de Curto Prazo

- Dívida de Curto Prazo de R\$ 1.469.368,60, correspondente a mais de um mês de arrecadação do exercício, elevada em 18,48% em comparação com o exercício anterior e sem recursos financeiros para acobertá-la.
- Não adoção de providências para redução da dívida, em especial a limitação de empenhos, prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 11 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, mesmo alertado pelo Sistema AUDESP e pelo Responsável pelo Controle Interno, caracterizando infração administrativa contra as finanças.

Item B.1.5 – Fiscalização das Receitas

- Renúncia irregular de receitas, em desatendimento ao art. 14 da Lei Complementar n.º 101/200 (Item B.1.5.1).

Item B.1.6 – Dívida Ativa



- Proposta de recomendação à origem para que realize as cobranças administrativas e acompanhamento das execuções fiscais com eficácia.
- Última atualização da Planta Genérica de Valores (IPTU) deu-se no exercício de 1.990, não contribuindo para o eficaz cumprimento do art. 11 da LRF.

Item B.2.2 – Despesa de Pessoal

- Despesas de Pessoal correspondente a 53,32% da Receita Corrente Líquida, percentual acima do limite prudencial estabelecido pelo art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Terceirização de mão de obra via celebração de contrato com empresa e pessoas físicas ou contratação direta (autônomos), não contabilizadas como “Outras Despesas de Pessoal” e subsídios dos membros do Conselho Tutelar não contabilizados como “Despesas de Pessoal”, em desacordo com art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e Portaria STN n.º 163/2001.
- Distorção do percentual de gasto de pessoal contabilizado e publicado pela origem, em razão da contabilização indevida de terceirização de mão de obra e subsídio, não atendendo ao princípio da transparência fiscal (art. 1º, § 1º, da LRF)

Item B.3.1 - Ensino

- Despesas com combustíveis de outros setores empenhadas no ensino fundamental, em desacordo com art. 70 da LDB.
- Despesas com ônibus que atenderam ao transporte de trabalhadores e alunos do ensino superior, contabilizadas como despesas da educação básica, em desacordo com art. 70 da LDB.

Item B.3.2 - Saúde

- O Município não possui Plano de Carreira, Cargos e Salários para os servidores da Saúde, exigência do art. 4º da Lei n.º 8.142/1990 (Item B.3.2.2).

Item B.5.1 - Encargos

- Pagamento dos encargos devidos ao INSS e PASEP com atraso.
- Recolhimento de FGTS sobre remuneração de servidores comissionados, em desacordo com decisões desta E. Corte de Contas e jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho.

Item B.5.3 – Demais Despesas Elegíveis para Análise

- Despesas com pagamento de multa e juros por atraso no pagamento de obrigações, causando prejuízo de R\$ 46.161,38 por exclusiva culpa do



administrador que não observou o contido no art. 5º, § 3º da Lei de Licitações e art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Item B.5.3.1).

- Despesas com pesquisa de opinião (R\$ 2.000,00), não restando comprovado a realização dos serviços e sem atestado de recebimento, em desacordo com art. 63 da Lei n.º 4.320/1964 (Item B.5.3.2).*
- Despesas sob o regime de adiantamento sem observância das normas legais que rege a matéria e Comunicado publicado no DOE de 07/06/2010 (Item B.5.3.3).*
- Falta de atestado de recebimento de serviços, exigência do art. 63 da Lei n.º 4.320/1964 (Item B.5.3.4).*
- Despesas com prestação de serviços de horas máquinas, cujos serviços foram atestados pessoalmente pelo Sr. Prefeito, fato incomum. Contudo, inexiste no processo das despesas os devidos controles das horas trabalhadas (dia e hora em que os serviços foram prestados).*

Item B.6.1 - Tesouraria

- Não formalização das conciliações bancárias mensais, realizando-se meras conferências informais.*
- Conciliação bancária informada ao Sistema AUDESP não reflete a realidade, pois as ocorrências foram demonstradas pela origem de forma sintética e com datas divergentes dos fatos.*

Item B.6.3 – Bens Patrimoniais

- Não realização do levantamento geral dos bens móveis e imóveis, exigência do art. 96 da Lei n.º 4.320/1964.*
- Ausência de termos de responsabilidades atualizados.*
- Os bens patrimoniais adquiridos no exercício em exame não foram identificados.*
- O registro, por sistema de processamento de dados, não indicam com precisão a sala ou setor em que os bens se encontram.*
- Não foi dada a devida destinação aos bens inservíveis, sobre os quais a Prefeitura não possui qualquer controle, encontrando-se amontoados em porão e/ou garagem do Almoxarifado.*
- Creche Thereza Fressoldi Pugina com salas de aulas sem acesso coberto ao refeitório; não possui ambiente coberto próprio para atividades lúdicas; sem parque infantil, sem arborização adequada e com cerca de alambrado que compromete a segurança (Item B.6.3.1-“a”).*
- Paço Municipal funcionando provisoriamente em imóvel construído para abrigar a Maternidade Municipal de Coroados (Item B.6.3.1- “b”).*



- *Local e instalações do abastecimento de óleo diesel não atendem às normas de segurança, em especial Resolução CNP n.º 08/71 e Instruções Gerais para Armazenamento de Petróleo e seus Derivados Líquidos da Norma Brasileira NB-216 da ABNT (Item B.6.3.1-“c”).*
- *Precárias condições de ônibus destinados ao transporte de estudantes (Item B.6.3.2).*

Item B.8 – Ordem Cronológica de Pagamentos

- *Descumprimento à ordem cronológica de pagamentos, em desatendimento ao art. 5º, § 3º, da Lei de Licitações.*
- *Existência de muitos títulos protestados por falta de pagamento, conforme certidões.*

Item C.1 – Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades

- *Falhas de instrução comuns às Tomadas de Preços n.º 1 e 2/2011: não publicação em jornal de grande circulação, em desatendimento ao art. 21, III, da Lei n.º 8.666/1993; existência de cláusulas restritivas – exigência de CND; cláusula restritiva – exigência de regularidade tributo imobiliário; exigência de índices de apuração de boa situação financeira, sem especificar quais seriam os parâmetros e exigência de garantia de participação, considerada incompatível com art. 32, § 5º, da Lei n.º 8.666/1993 (Item C.1.1.1).*
- *Tomada de Preços n.º 01/2001: falhas comuns já citadas item C.1.1.1; não efetivação da garantia contratual antes da assinatura do contrato, exigência do Edital; emissão de Ordens de Serviços sem constar o recebimento por parte da contratada; não cumprimento pela contratada do objeto contratual e não acionamento das penalidades previstas no contrato (Item C.1.1.2).*
- *Tomada de Preços n.º 2/2011: falhas comuns já citadas item C.1.1.1; não consta do processo o Certificado de Matrícula junto ao INSS; Carta de Fiança vencida; não conclusão da obra;*
- *Não acionamento das penalidades previstas no contrato e não utilização da obra para a finalidade prevista, em desatendimento ao princípio da eficiência (Item C.1.1.3).*
- *Não acionamento das penalidades previstas no contrato e não utilização da obra para a finalidade prevista, em desatendimento ao princípio da eficiência (Item C.1.1.3).*
- *Pregão Presencial n.º 3/2011: pregão para aquisição de combustível declarado deserto, abrigando no mesmo processo contratação direta por dispensa de*



licitação, em desacordo com art. 26, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/1993; contratação com empresa cujos preços não foram objeto de pesquisa; acréscimo contratual sem justificativa; pagamento antecipado para o fornecimento de combustível, em desacordo com art. 5º, § 3º, da Lei n.º 8.666/1993 e Art. 63 da Lei n.º 4.320/1964; contratada localizada no município de Birigui, mesmo existindo três postos em Coroados, obrigando os veículos da Prefeitura a percorrerem 20 km somente para efetuarem os abastecimentos, em prejuízo à economicidade; preços acima do mercado e não acionamento de penalidades previstas no contrato pelo não fornecimento (Item C.1.1.4).

- *Realização de despesas sem a devida licitação (aquisição de materiais diversos e medicamentos), em desacordo com art. 23, II, da Lei n.º 8.666/1993 (Item C.1.2).*
- *Contratação de empresa para prestação de serviços médicos por dispensa de licitação, sem caracterização de fato da “emergência” alegada; não consta nos processos de despesas/pagamentos relatórios com horários em que os médicos prestaram atendimento; valores pagos pelos serviços acima de contrato análogo existente na Prefeitura e terceirização dos serviços públicos de saúde não permitida pelas normas legais (Item C.1.3).*
- *Contratação de serviços advocatícios comuns continuados sem formalização de contrato e sem licitação e documentação da despesas/pagamentos não informam os serviços efetivamente prestados, em desacordo com art. 63 da Lei n.º 4.320/1964 (Item C.1.3.1).*

Item C.2.3 – Execução Contratual

- *Obra com atraso, sem aditivo ao instrumento contratual original, tampouco aplicação de penalidades ao contratado (C.2.3-3).*
- *Não utilização de equipamentos adquiridos para utilização na coleta seletiva, em desrespeito ao princípio da eficiência (C.2.3-4A/4B).*
- *Despesas com telefonia móvel 62,88% superior ao valor contratado, em desacordo com art. 65, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993; ausência de controle sobre despesas geradas pelo uso de celulares; uso abusivo de aparelhos celulares disponibilizados a funcionários e distribuição de aparelhos móveis a servidores cujas funções não se justificam (C.2.3-6).*

Item D.1 - Transparência das Contas Públicas e Demais Aspectos

- *Atendimento parcial do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por conta de desatualização da página na internet do Município.*



- *Anotações sobre possíveis ofensas aos princípios do art. 37, Caput, da Constituição Federal e alertas efetuados pelo Responsável pelo Controle Interno não observados pelo Chefe do Executivo.*

Item D.2 – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP

- *Divergência entre dados da origem e prestados ao Sistema AUDESP.*

Item D.3 - Pessoal

- *Contratação de pessoal temporário formalizado como contrato de prestação de serviços, em desacordo com art. 37, IX, da Constituição Federal e Lei Municipal n.º 1.662/2011 (D.3.1.1).*
- *Contratação de pessoal sem formalização, em desatendimento ao art. 37, II e IX, da Constituição Federal (D.3.1.2.).*
- *Cargos de natureza técnica preenchidos em regime de comissionamento, em desacordo com o art. 37, II cc V, da Constituição Federal (D.3.1.3).*
- *Pagamento de horas-extras em valores fixos e variáveis, sem correspondente controle efetivo da quantidade de horas trabalhadas e, em alguns casos, a título de verba fixa conforme “previamente combinado”(D.3.1.4).*
- *Criação, alteração e inclusão de padrões de vencimentos dos cargos e empregos em comissão em ofensa aos princípios da isonomia e moralidade (D.3.1.5).*
- *Pagamento de gratificação referente a designações para responder por atribuições não previstas nos respectivos cargos, sem que haja lei estabelecendo as atribuições; sem caracterização a situação prevista em lei municipal, tratando-se apenas de desvio de função e, ainda, remunerada; sem previsão de critérios objetivos, em desrespeito aos princípios da impessoalidade e moralidade (D.3.1.6).*
- *Celebração de acordo coletivo de trabalho, sem autorização legal, em desacordo com a Súmula 679 do STF e doutrina sobre a matéria (D.3.1.7).*
- *Celebração de acordo individual de trabalho, sem autorização legal, com um único servidor, em ofensa aos princípios da impessoalidade e moralidade (D.3.1.8).*

Item D.5 – Atendimento à Lei orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- *Não atendimento às Instruções n.º 2/2008, no tocante ao encaminhamento de documentos ao Sistema AUDESP e de informações ao Cadastro Eletrônico de Obras (D.5.1).*
- *Atendimento parcial às recomendações exaradas nos pareceres das contas de 2007 e 2008 (D.5.2)*



DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES :

Acompanham as presentes contas os **Expedientes TC-119/001/12 e TC-120/001/12**, com declarações do Sr. Prefeito sobre o cumprimento de dispositivos da LRF, assuntos que foram abordados pelo relatório da fiscalização nos itens B.1.5 e B.2.1.

1.3. Notificado, o Sr. Nelson Gonzales Caetano, responsável pelas contas, por sua advogada devidamente constituída nos autos, apresentou esclarecimentos às fls. 159/209, que podem ser assim resumidos:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – com relação à LOA e à abertura de créditos suplementares em até 30% do orçamento, não contraria o disposto no artigo 165 da Constituição Federal, posto que o seu § 8º não estabelece limite; ficará a cargo do Poder Legislativo Municipal a competência para aprovar o percentual; deve-se destacar a dificuldade dos municípios pequenos, que não possuem receita própria para atender às necessidades da população, e dependem de repasses das outras esferas de poder; os pedidos de recursos nem sempre são atendidos no mesmo exercício, obrigando a Prefeitura, quando da elaboração da LDO, a solicitar autorização do Legislativo para abertura de créditos suplementares acima da previsão inflacionária; tendo em conta o interesse público, o Legislativo aprova;

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – o Município vem melhorando o controle do gerenciamento das despesas e obteve melhores resultados que em 2009 e 2010;

RESULTADO FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL – justifica o déficit financeiro com maior gasto na saúde, que alcançou o montante de R\$2.352.964,02 no exercício; o Município investiu, na aquisição de imóvel ao Serviço Público, o montante de R\$77.000,00;

DÍVIDA DE CURTO PRAZO – a dívida de curto prazo representa R\$122.447,38, ou seja, menos de 10% da arrecadação mensal;

FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS – não houve renúncia de receita; a Lei nº 1.681/2011 reduziu a multa e os juros, porém os valores recebidos foram devidamente corrigidos;

DÍVIDA ATIVA – segundo a própria Fiscalização, foram feitas 108 notificações, e ajuizadas 117 execuções fiscais; a prescrição constatada



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



decorreu de falha da Administração anterior, cujo advogado deixou de se manifestar nos autos, fato apontado pelo agente de fiscalização;

DESPESA DE PESSOAL – as despesas com a celebração de contratos com empresa e pessoas físicas ou contratação de autônomos não foram contabilizadas como “Outras Despesas de Pessoal”, por tratar-se de pessoas não concursadas e não consideradas como funcionários públicos; o mesmo ocorreu com os subsídios do Conselho Tutelar, que, para o próximo exercício, será incluído como “Despesa de Pessoal”; o Município ficou dentro do limite das despesas com pessoal (53,32%), atendendo aos termos da Lei;

ENSINO – discorda do apontamento referente às despesas com combustíveis, empenhadas no ensino fundamental, e aos gastos com ônibus, contabilizados como despesas da educação básica, eis que atenderam ao transporte de estudantes do ensino superior e trabalhadores; o Município observou o percentual de 25% de aplicação na educação e houve significativa melhora neste aspecto, com a realização de inúmeras atividades e treinamentos;

SAÚDE – o Prefeito responsável assumiu a Prefeitura em 30.07.2008, e recebeu o Município sem a elaboração do plano Municipal de Saúde e sem plano de carreira, cargos e salários para os funcionários da área; atualmente, a movimentação da área é feita pelo Diretor de Saúde; o incêndio no prédio da Prefeitura e a queima de todo o arquivo de documentos prejudicou demais a presente Administração; a situação está se regularizando; a Lei nº 1.171/94 regulamenta cargos, salários e todos os direitos dos servidores da saúde; há que se considerar que o Município instituiu o Conselho Municipal de Saúde, que houve a aprovação da Gestão da Saúde pelo Conselho Municipal de Saúde e que a composição do C.M.S. obedece à Resolução nº 333/03 do CNS; o Município deu atendimento ao percentual mínimo de aplicação na saúde, no valor de R\$782.000,00 a mais;

ENCARGOS – o atraso no pagamento dos encargos decorreu da carência de receitas do Município, que depende do repasse de verbas de outras esferas administrativas; no exercício de 2011, esses repasses diminuíram e o Executivo teve que atender a outras prioridades, tais como a saúde e a educação; quando ao recolhimento de FGTS sobre a remuneração de comissionados, segundo parecer jurídico, esse seria devido, excepcionando-se tão somente a multa de 40%;



DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE – não houve má-fé; as despesas havidas com horas-máquinas sempre foram acompanhadas pessoalmente pelo Prefeito; a incidência de juros decorreu de pagamentos feitos com atrasos, por necessidade de destinar as verbas para áreas de maior prioridade, tal como a saúde; a pesquisa foi devidamente realizada e cópia foi entregue ao agente da fiscalização; de fato, houve desvio de rota na viagem para assinatura de convênio na Capital, necessária em razão de enfermidade da esposa do Prefeito, que se encontrava em tratamento de saúde na cidade de São Carlos;

TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS – no que se refere a não formalização da Conciliação bancária, reconhece a falha e afirma que a mesma será executada a partir de novembro de 2012, a cada dois meses; também reconhece que os demonstrativos são sintéticos, porém não contêm erros, e que, diante do alerta, mudará o procedimento; quanto aos bens patrimoniais, em função das novas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e da necessidade de adaptação do sistema às mudanças introduzidas, já preparou pessoa encarregada que fez curso de aperfeiçoamento; necessita comprar equipamentos, porém, em razão da queda de arrecadação, ainda não foi possível adquiri-los; todos os bens patrimoniais estão registrados no sistema, devidamente numerados; as falhas detectadas são perfeitamente sanáveis e grande parte delas ocorreu em razão do incêndio que destruiu todos os móveis e equipamentos;

ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS – as ocorrências foram reflexos da queda de arrecadação do Município, incluindo o FPM, obrigando a Administração a priorizar os serviços essenciais à população; a Administração justificou publicamente a quebra da ordem cronológica de pagamentos;

FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES – contesta a Origem os apontamentos da fiscalização com relação à publicação em jornal de grande porte, existências de cláusula restritiva, exigência de regularidade tributária e de índices de apuração de boa situação financeira; entende que não ocorreu ofensa aos termos da Lei nº 8.666/93; com relação ao Pregão Presencial nº 03/2011, visando à contratação de combustível, houve cotação de preços nos três postos locais e um de Araçatuba, mas tal certame restou negativo por três vezes, fato que autoriza o Município a contratar diretamente; o preço pago pelo combustível fornecido pelo



Posto de Birigui é menor que o preço exigido pelos postos locais; quanto à compras realizadas sem licitação, os valores são de pequena monta; em relação à contratação de empresa para prestação de serviços médicos, somente se deu após a recusa dos médicos aprovados em concurso público declinarem dos cargos; no exercício anterior foi apontado que não se poderia contratar médico em cargo de comissão, ocorrendo a dispensa dos contratados; o Município não tem recursos para pagar por consultas particulares; em razão das necessidades da população, o Município procedeu à contratação em caráter emergencial; o Contrato firmado com a empresa IVANETE ZUGORALO SOCIEDADE DE ADVOGADOS venceu em fevereiro/2011, a partir desta data a pessoa física IVANETE ZUGOLARO passou a prestar os serviços; o trabalho contratado foi por tarefas e foi necessário para dar continuidade aos processos em curso;

EXECUÇÃO CONTRATUAL – com relação à obra em atraso, existe ação judicial em andamento, em face da Contratada, por descumprimento de cláusula contratual; por ocasião da inspeção, o barracão ainda não estava concluído e, por conta disso, os equipamentos adquiridos na coleta seletiva ainda não se encontravam instalados; quanto aos celulares, o gasto de R\$ 38.161,45 pelo uso de 33 linhas, durante os 12 meses não pode ser considerado excessivo, pois significa uma despesa de R\$96,36 por linha ao mês; a utilização de uma das linhas pela advogada contratada destinava-se a atender exclusivamente aos interesses do Município; os gastos com celulares, considerados indevidos, foram ressarcidos;

TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS E DEMAIS ASPECTOS

– a Prefeitura cumpre as regras da transparência, divulgando as peças em reuniões, jornais, audiências, sessões da Câmara dos Vereadores, portais, sites;

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- as eventuais diferenças encontradas entre as informações do Município e as encontradas no Sistema AUDESP decorrem de glosas efetuadas pela Fiscalização;

PESSOAL – houve contratação de engenheiro civil e auxiliar de engenharia até que fosse criado o cargo pela Câmara; a engenheira existente no quadro do Município prestou concurso para o cargo, mas tem formação em arquitetura; em razão de denúncia, que gerou processo administrativo, a arquiteta foi demitida; por essa razão, para dar seguimento às obras em andamento, foi necessária a contratação



de engenheiro; para os demais cargos, foi feita a contratação temporária, até a realização de concurso; com a nomeação dos concursados ocorreu a dispensa dos contratados e a regularização da situação; as demais funções e cargos estão em vias de ser regularizados, e a contratação do professor coordenador de Educação Básica se deu por meio do plano de carreira do Magistério; as situações pendentes aguardam a realização de concurso; quanto ao pagamento de horas extras, esclarece que a situação constatada pela Fiscalização, de pagamento de horas extras classificadas como fixas e variáveis, com o intuito de majorar salários, foi herdada da Administração anterior e o controle era feito por livro de ponto; as horas extras fixas também foram implantadas pela Administração anterior; quanto às horas extra excedentes, a situação somente foi regularizada mediante notificação do Ministério do Trabalho, instauração de inquérito civil e assinatura de Termo de Ajuste de Conduta consignando prazo para controlar a jornada por meio de relógio de ponto digital; mediante acordo, as horas extras fixas, pagas há mais de quinze anos, foram excluídas e a situação normalizada; hoje o Município paga somente as horas extras efetivamente prestadas; a alteração e inclusão de padrões de vencimentos dos cargos e empregos em comissão foram feitas mediante a implantação de revisão de remuneração por hierarquia; as gratificações pagas são autorizadas pela Lei Municipal nº 1171/94; a situação relatada não se trata de desvio de função mas de acúmulo de cargos;

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL – as falhas e os atrasos das remessas dos documentos para o Sistema AUDESP decorrem de problemas de acesso ao Sistema; é comum o Município enfrentar dificuldades técnicas para transmissão dos dados; os equívocos são pontuais e estão sendo corrigidos; já estão sendo feitas orientações para que o atendimento ao sistema AUDESP seja normalizado.

1.4. Seguiram os autos para a **ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA** que, analisando os aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial do Município, observou que o resultado da execução orçamentária foi de superávit de 4,97% ou R\$ 626.550,89, tendo em conta a receita arrecadada foi de R\$ 12.605.167,57 e a despesa empenhada foi de R\$11.978.616,68. A situação financeira do Município foi deficitária e o resultado econômico foi positivo, no valor de R\$ 1.148.743,5, melhor do que o obtido no exercício anterior, que era positivo de R\$396.315,39. Positivo também foi o saldo patrimonial.



Consignou que, embora o resultado financeiro seja negativo, não é expressivo, pois correspondeu a 1,36% da receita corrente líquida, representando menos de um mês de arrecadação.

Quanto aos recursos vinculados a transferências da União e do Estado, verificou que, após as exclusões dos valores, o resultado da execução orçamentária permanece próximo da posição de equilíbrio (déficit de 0,59%), e o déficit financeiro de R\$864.004,63 continua a corresponder a menos de um mês de arrecadação.

Diante dos números, a Assessoria Técnica sugere recomendação à Municipalidade para que continue a obter resultado orçamentário positivo, visando reverter, mais ainda, este quadro negativo no resultado financeiro.

Conclui afirmando que, quanto ao aspecto estritamente econômico-financeiro, não encontra óbices a serem apontados, ressalvando os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

1.5. No âmbito jurídico, a Assessoria Técnica, por primeiro, destacou os índices apurados:

Aplicação no ensino (art. 212 da CF)	25,49%
Remuneração dos profissionais do magistério recursos FUNDEB	72,62%
Total Geral aplicado com recursos FUNDEB	100,00%
Gastos com Pessoal	53,32%
Aplicação na Saúde	22,52%
Execução Orçamentária	déficit – 0,59%

Em seguida, não identificou óbices intransponíveis para declaração de regularidade dos atos de gestão em apreciação. Observou que ***“a maioria das irregularidades lançadas nas contas da Prefeitura não se referem ao aspecto contábil, mas tão somente a função jurisdicional dessa Corte”***.

Quanto ao recolhimento do FGTS para os ocupantes de cargos em comissão, deu razão à Origem, com suporte na Emenda Constitucional nº 20, de 16 de dezembro de 1998, que assim dispõe:

Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime



geral da previdência social. (parágrafo 13º acrescido ao art. 40 da CF pela EC 20/98).

A corroborar seu entendimento, citou acórdão da lavra do Juiz Luiz Cosmo da Silva Junior, do TRT da 16ª Região, RO 380/00, DO/MA de 31.01.01, pag. 43, *in* Dicionário de Decisões Trabalhistas de B. Calheiros Bomfin, Silvério dos Santos e Cristina Kaway Stmato, Ed. Trabalhista, 32 ed. Pag. 585.

Finaliza, posicionando-se pela emissão de Parecer Favorável à aprovação das contas examinadas nos presentes autos.

1.6. O Sr. Assessor-Procurador Chefe, acolhendo as manifestações das Assessorias Técnicas, às fls. 765/771, opinou pela emissão de Parecer Favorável aos demonstrativos da Prefeitura de Coroados, sem prejuízo das propostas constantes das manifestações.

1.7. Seguiram os autos para manifestação do Ministério Público que se posicionou, igualmente, pela emissão de **Parecer Favorável, com ressalva e recomendações.**

Quanto às contas de Gestão, pugna por sua instrução na forma de **APARTADO**, a fim de se apurar as seguintes questões: (i) Item D.3 – Pessoal com irregularidades – relativo à contratação de servidores comissionados em funções atípicas de direção, chefia e assessoramento, que destoam dos preceitos estipulados no art. 37, II e V, da CF; (ii) contratações temporárias que infringem o art. 37, II e IX, da CF; (iii) pagamentos de horas extras sem comprovação efetiva da jornada excedente; (iv) concessões de gratificações e modificações (criação, alteração e inclusão de vencimentos sem previsão legal; (v) celebração indevida de acordos trabalhistas, com ofensa aos princípios da impessoalidade e moralidade.

É o relatório.



2. VOTO

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

2.2. Os autos revelaram que o Município promoveu os seguintes investimentos:

	APLICADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	25,49%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério(ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	72,62%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da L Federal nº 11.494/07)	100,00%	Mínimo
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, III)	22,52%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (LRF, artigo 20, III, “b”)	53,32%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal nos termos e no limite do artigo 29-A da Constituição Federal		

Os resultados apresentados pela Administração sinalizam situação favorável à aprovação das contas. Com efeito, os setores de Ensino e Saúde mereceram investimentos em volumes de recursos superiores aos mínimos obrigatórios.

A despesa com Pessoal cingiu-se a índice inferior ao permitido por Lei, revelando cautela da Administração no trato do assunto.

No total geral, constatou-se que a utilização dos recursos advindos do FUNDEB no exercício de 2011, em consonância, portanto, com a Lei de Regência.

Nas ações e serviços públicos de saúde, os órgãos técnicos atestaram que o Executivo aplicou o correspondente a **22,52%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve o artigo 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

No tópico “Planejamento”, dentre os apontamentos da Fiscalização, merece destacar a expressiva licença orçamentária concedida ao Executivo, uma vez que a Lei Orçamentária Anual autorizou a promoção de abertura de créditos suplementares em até 30% do orçamento.



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



Sobre a questão, a Origem alegou não existir qualquer irregularidade, considerando que o artigo 165, § 8º, da Constituição Federal, que autoriza a abertura de créditos suplementares, não estabelece limites percentuais.

Lembro ao Administrador, neste aspecto, o Comunicado SDG nº 29/2010:

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

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.
2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.
3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deverão superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração orçamentária.
4. (...)

Nessa senda, cabe **recomendação** à Origem para que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, limite a autorização de abertura de créditos suplementares a patamares próximos aos índices inflacionários previstos para o período.

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 **53,32%** da receita corrente líquida.

Cabe observar, todavia, que o Município extrapolou o **limite prudencial** do art. 22 da mencionada Lei de Responsabilidade Fiscal.

De acordo com o citado dispositivo, se a despesa com pessoal, em relação à RCL, ultrapassar 95% do limite, ao respectivo poder ou órgão é vetado:

- I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- II - criação de cargo, emprego ou função;



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



- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Essa sobredeterminação do limite legal da despesa de pessoal é denominada de **limite prudencial**, que, para o poder executivo municipal, equivale a 51,3% da Receita Corrente Líquida, cuja inobservância configura irregularidade e pode dar lugar às restrições mencionadas acima.

Nesse passo, impõe-se **recomendar** à Origem que conserve seus gastos com pessoal abaixo do limite prudencial expresso em lei (art. 22 da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000).

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

Quanto à execução financeira, econômico e patrimonial, os resultados foram positivos e os investimentos alcançaram 3,14% da Receita Líquida. A execução orçamentária foi superavitária, no percentual de 4,97%.

No que diz respeito aos recursos vinculados a transferências do Estado e da União, associo-me ao entendimento da Assessoria Técnica, que entendeu não haver mudança significativa nos resultados da execução orçamentária e financeira após a exclusão daqueles valores, ficando próximos da posição de equilíbrio.

Diante destes números, tenho que o resultado da execução orçamentária do Município mostrou equilíbrio, não merecendo censura por parte desta Corte. De qualquer forma, cabe **recomendação** à Administração para que envide esforços na obtenção de resultado orçamentário positivo, visando reverter o quadro negativo no resultado financeiro.

Quanto a não realização do levantamento geral dos bens móveis e imóveis, impende **recomendar** à Origem que, de imediato, dê início ao levantamento geral de bens, consoante o art. 96 da Lei Federal nº 4.320/64.



No que tange aos apontamentos feitos em relação ao item C.1 - Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades, entendo plausíveis os argumentos expendidos pela defesa, mormente considerados os valores envolvidos, as características das aquisições e dos contratos de prestação de serviços.

Relativamente aos encargos sociais, observou-se que os recolhimentos mensais devidos ao INSS e PASEP foram realizados com atraso.

Sobre essa questão, alegou a autoridade responsável que houve atraso no recolhimento em face da queda da receita e da contrapartida dos convênios firmados com o Estado e a União.

Em que pesem as justificativas apresentadas pela Origem, fato é que houve incidência de juros e atualizações monetárias que oneraram o erário, demonstrando ter havido ineficiência nos controles do setor.

Deve a Origem, doravante, tomar as devidas precauções para evitar a falha, implementando controles eficientes no recolhimento das contribuições previdenciárias, o que desde já fica **recomendado**.

No que toca ao recolhimento do FGTS, a Administração Municipal deverá **cessá-lo imediatamente**, consoante entendimento consolidado a respeito da matéria.

Esse assunto já foi devidamente aclarado pelo Tribunal de Contas, quando da resposta do E. Plenário à consulta formulada pela Câmara Municipal de Motuca, albergada no TC-16827/026/05, sob a relatoria do Substituto de Conselheiro Olavo Silva Junior:

...os cargos de provimento em comissão, sob regime estatutário por excelência, não se compatibilizam com obrigações decorrentes do regime celetista, como recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS e pagamento de verbas indenizatórias a seus ocupantes, que vierem a ser exonerados. Aliás, ainda mesmo que, eventualmente, servidor celetista venha a ser admitido em cargo em comissão, não há que se cogitar desses recolhimento e pagamento, visto que, na hipótese, terá seu contrato de trabalho suspenso, durante o período em que permanecer nesse cargo de livre de livre provimento e exoneração.



A posição desta Corte de Contas se coaduna com a jurisprudência consolidada da mais alta Corte Trabalhista do país, o E.TST:

PROCESSO Nº TST-AIRR-633/2003-088-15-40.0

fls. 1 PROCESSO Nº TST-AIRR-633/2003-088-15-40.0

A C Ó R D Ã O 5ª Turma

AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. MUNICÍPIO. FGTS. CARGO COMMISSIONADO. De acordo com o art. 37 da Constituição da República, os titulares de cargo de provimento em comissão são de livre nomeação e exoneração. Nesse caso, esta Corte tem entendido que não é cabível a condenação ao pagamento dos depósitos do FGTS, bem como a respectiva multa. Violação do art. 7º, III, da CF/88 não demonstrada. (...) Agravo de instrumento a que se nega provimento.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. FGTS. CARGO EM COMISSÃO DE LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO. A possibilidade de nomeação e exoneração ad nutum do servidor ocupante de cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração, torna indevido o pagamento de qualquer tipo de compensação pela dispensa do cargo. No presente caso, o Agravante ocupava o cargo comissionado de Diretor de Departamento de Turismo, sendo a sua dispensa amparada pelo art. 37, II, da Constituição Federal, não fazendo jus aos depósitos do FGTS. Precedentes. Agravo de instrumento a que se nega provimento. - (TST-RR-81/2005-081-15-40, 1ª Turma, Rel. Min. Walmir Oliveira Costa, DJ 27/6/08).

FGTS. SECRETÁRIO MUNICIPAL. CARGO EM COMISSÃO. DE LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO. A Carta Política, no art. 37, inciso II, parte final, autoriza as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei, de livre nomeação e exoneração. Nesses termos, a nomeação de servidor, pela Administração Pública, para o exercício de função comissionada, não gera vínculo de emprego entre eles, mas sim, uma situação diferenciada, com possibilidade de dispensa ad nutum, mesmo que o regime jurídico adotado pelo ente público seja o celetista, como na hipótese dos autos. Não há cabimento, dada a precariedade e previsibilidade da dispensa dos ocupantes de cargos em comissão, falar-se em qualquer tipo de compensação decorrente da despedida, inclusive, os depósitos do FGTS acrescidos de multa, parcelas que devem ser excluídas da condenação. No caso concreto, o reclamante foi nomeado para exercer o cargo em comissão de Secretário



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



Municipal da Cultura, Turismo e Esporte do Município reclamado, sendo, nessas circunstâncias, a sua demissão, amparada por lei, não tendo o reclamado cometido nenhuma ilegalidade. Recurso de revista provido.- (TST-RR-916/2003-111-15-00, 2ª Turma, Rel. Min. Vantuil Abdala, DJ 23/5/08).

Os apontamentos referentes ao **“pagamento de horas extras sem comprovação efetiva da jornada excedente”**; **“criação, alteração e inclusão dos padrões de vencimentos dos cargos e empregos comissionados”**; **“celebração de acordo coletivo de trabalho por pessoas de jurídicas de direito público”**, e **“celebração de acordo individual do trabalho”** merecem melhor análise em autos **APARTADOS**.

Por fim, as demais falhas e incorreções apontadas, a saber, **“contratações de pessoal temporário formalizado como contrato de prestação de serviços”** **“transparência das contas públicas”**, **“divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles armazenados no Sistema AUDESP”** e **“atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”** ou foram suficientemente aclaradas pela Origem ou não configuram falta grave, a ponto de macular as contas, cabendo sua relevação.

Por tudo isso, no mérito, acompanho os Órgãos Técnicos da Casa e o Ministério Público de Contas e voto pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas anuais prestadas pela Prefeitura Municipal de **COROADOS**, relativas ao exercício de 2011, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

À margem do parecer, recomenda-se ao atual Administrador que: (i) adote providências visando ao melhor Planejamento e Execução Física, com a limitação da autorização para abertura de créditos suplementares em patamares próximos aos índices inflacionários previstos para o período, atendendo-se, ainda, ao disposto no artigo 165, § 8º, da Constituição Federal; (ii) mantenha os gastos com pessoal abaixo do limite prudencial estipulado pela LRF; (iii) providencie a atualização do cadastro de bens móveis e imóveis; (iv) implemente medidas de agilização da cobrança da dívida ativa; (v) adote medidas visando ao controle diário da movimentação das mercadorias do almoxarifado e abastecimento de veículos oficiais; (vi) adote controles eficientes de acompanhamento dos pagamentos dos encargos sociais e previdenciários; (vii) atenda à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.

Determino, ademais, a formação de autos apartados para tratar dos itens **“pagamento de horas extras sem comprovação efetiva da jornada excedente”**;



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



“criação, alteração e inclusão dos padrões de vencimentos dos cargos e empregos comissionados”; “celebração de acordo coletivo de trabalho por pessoas de jurídicas de direito público” e “celebração de acordo individual do trabalho”, tendo em conta que as justificativas apresentadas pelo Responsável não foram suficientes a afastar os apontamentos.

Determino que os Expedientes nºs. 119/001/12 e 120/001/12 permaneçam apensados aos presentes autos.

É como voto.

**SILVIA MONTEIRO
SUBSTITUTA DE CONSELHEIRO**