



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 12/11/13

82 TC-001494/026/11

Prefeitura Municipal: Taquarivaí.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Maria Sebastiana Cecé Cardoso Priosti.

Advogado(s): Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Caio Cesar Benício Rizek e outros.

Acompanha(m): TC-001494/126/11 e Expediente(s): TC-021609/026/11.

Procurador(es) de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-16 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-16 - DSF-I.

1.RELATÓRIO

1.1. Em apreciação as contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE TAQUARIVAÍ.

1.2. Constan da conclusão do laudo de fiscalização, elaborado pela Unidade Regional de Itapeva, ressalvas aos seguintes aspectos:

- I. **PLANEJAMENTO** – as metas e indicadores constantes das peças de planejamento (PPA/LDO) não constituem parâmetros adequados e não permitem a aferição da efetiva execução dos programas; LOA autoriza a abertura de créditos adicionais em percentual superior à média inflacionária; não há previsão orçamentária de recursos que assegurem o princípio da absoluta prioridade da criança e do adolescente; o Município não editou o Plano Municipal de Saneamento Básico; o Município não editou o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; não foram adotadas providências para acessibilidade em prédios públicos, em descumprimento ao disposto no art. 11 da Lei Federal nº. 10.098/2000;
- II. **RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA** – abertura de Créditos Adicionais Suplementares por Excesso de Arrecadação sem respectivo lastro, o que fere aos artigos 42 e 43,



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



inciso II, da Lei Federal 4.320/64; informação incorreta ao sistema AUDESP quanto ao montante relativo à abertura de créditos adicionais; superestimativa da receita sem a real contrapartida na sua realização;

III. **RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO**

PATRIMONIAL – o saldo patrimonial não demonstra a realidade do Órgão tendo em vista a não elaboração do Levantamento Geral de Bens Móveis e Imóveis além das divergências no saldo da Dívida Ativa;

IV. **RENÚNCIA DE RECEITAS** - renúncia irregular de receitas, visto que houve a concessão de isenção e anistia relativamente aos pagamentos de juros e multas de tributos, sem a elaboração do demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas, contrariando o § 6,º do artigo 164, da Constituição Federal;

V. **DÍVIDA ATIVA** - discrepância entre os valores registrados no Balanço Patrimonial e Demonstrativo das Variações Patrimoniais, relativos ao saldo da Dívida Ativa, o que denota falta de confiabilidade do Balanço Patrimonial por não demonstrar a realidade do patrimônio da entidade, ferindo, assim, o artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64;

VI. **SAÚDE** - despesas com aquisição de combustível e manutenção de veículos sem a comprovação de que os veículos abastecidos pertencem ao setor da Saúde, o que impede a perfeita liquidação da despesa, consoante disciplinado nos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº. 4.320/64, no valor de R\$ 49.462,74; despesas com locação de veículos e transporte de passageiros, com diversas empresas do ramo, sem a comprovação de que foram destinadas às ações da Saúde, além de não apresentarem regularidade na liquidação, contrariando os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº. 4.320/64, no valor de R\$ 76.595,00; não movimentação, em contas específicas do Fundo Municipal de Saúde, dos recursos da saúde municipal;

VII. **PRECATÓRIOS** - não realização de depósitos do valor equivalente ao somatório dos requisitórios de baixa monta, relativos ao exercício de 2011; não regularização das pendências dos débitos relativos aos ofícios requisitórios relativos ao exercício anterior; não obediência à Decreto Municipal nº 26/2010, que



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



institui o regime especial mensal para o pagamento de precatórios, não realizado os depósitos mensalmente conforme determinado; não realização do depósito do valor devido relativo à soma das parcelas mensais dos precatórios, não atendendo à determinação do Tribunal de Justiça quanto ao parcelamento de inadimplência relativa ao exercício anterior;

VIII. **DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE** –

adiantamentos: ausência de requisição na forma exigida pelo artigo 7º da lei autorizadora; ausência de relatórios na forma exigida pelo artigo 10 da lei autorizadora; ausência da comprovação da finalidade pública/motivação da viagem; concessão de adiantamento tendo como responsável agente político; ausência de parecer do controle interno; **Despesas Impróprias** - despesas com a aquisição de combustível e manutenção de veículos sem comprovação de que os veículos pertencem à municipalidade, além de apresentarem irregularidade na liquidação das despesas, contrariando os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, no montante de R\$ 29.091,33; despesas com a locação de veículos e transporte de pessoas, com diversas empresas do ramo, sem a comprovação da finalidade pública, além de não apresentarem regularidade na liquidação, no montante de R\$ 60.194,70; realização de despesas com o pagamento de multa ambiental – CETESB, no valor de R\$ 4.707,72; **Despesas sem a regular liquidação:** apurou-se irregularidade na liquidação das despesas de pessoal, em razão da ausência da folha de pagamento de salários junto à documentação da despesa, contrariando as disposições dos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64;

IX. **TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS** –

Tesouraria: divergências entre as informações enviadas ao Sistema AUDESP, com relação às conciliações bancárias, que não guardam conformidade com os dados existentes na origem, em 31/12/2011 (Comunicado SDG nº 34/2009); **Almoxarifados** da saúde e educação: controle físico e financeiro inexistente; ausência de balancetes mensais; **patrimônio:** não elaboração do Inventário Físico-Financeiro dos bens Móveis e Imóveis, contrariando o artigo 96 da Lei Federal nº 4.320/64; existência de imóveis sem devido



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



registro junto ao Cartório de Bens Imóveis dos bens da municipalidade;

- X. **LICITAÇÕES** - FALHAS DE INSTRUÇÃO: informações incorretas ao Sistema AUDESP quanto às Modalidades de Licitações utilizadas nas despesas da Prefeitura Municipal; prática da realização de despesas sem licitação (fracionamento), em desacordo com o artigo 37, “caput” e inciso XXI da Constituição Federal c/c os artigos 3º, “caput”, 23 e 38 “caput” e inciso VI da Lei Federal nº 8.666/93; realização de despesas sem a formalização de processo de dispensa/inexigibilidade, referentes às contratações de serviços de energia elétrica e de água e esgoto, contrariando os artigos 24, 25, 26 e 38 da Lei Federal nº 8.666/93; contratação direta, sem a formalização de processos licitatórios ou mesmo de dispensa/inexigibilidade e sem a formalização de contrato, para a prestação de serviços médicos (pessoas físicas e jurídica), odontológicos, fonoaudiológicos, farmacêuticos e de terapia ocupacional; contratação direta para a prestação de serviços na área médica com a Santa Casa de Misericórdia, sem a formalização de processo licitatório ou de dispensa/inexigibilidade e sem a formalização de contrato ou convênio, além da irregularidade na liquidação das despesas relativas aos serviços prestados pela Entidade;
- XI. **CONTRATOS** - **Inexigibilidades de Licitação nº 03/2011** - contratação por inexigibilidade com empresa não detentora de exclusividade dos artistas, contrariando o artigo 25, inciso III da Lei Federal nº 8.666/93; ausência de orçamento para indicação dos recursos orçamentários em função das despesas decorrentes da execução dos contratos, contrariando o artigo 7º, incisos II e III da Lei Federal nº 8.666/93; cláusulas com previsão de pagamento adiantado aos artistas caracterizando a realização de despesas sem a regular liquidação, contrariando os artigos 60, 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64; **Pregão Presencial nº 06/2011** - não atendimento aos artigos 136, 137, 139 e 329 do Código de Trânsito Brasileiro c/c Portaria Detran/SP nº 503/09, por não incluir entre as exigências para habilitação e assinatura do contrato os requisitos necessários às contratações de transporte escolar; descumprimento do artigo 7º, inciso III da Lei Federal nº 8.666/93 c/c artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64 pela ausência de previsão



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



de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes da execução do objeto contratado no exercício financeiro em curso; ausência de previsão no contrato da forma de recebimento/prestação dos serviços, contrariando o artigo 55, II da Lei Federal nº 8.666/93; não designação de responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução do objeto do contrato, a quem cabe a responsabilidade de anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, contrariando o artigo 67, § 1º da Lei das Licitações; EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO: não elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, contrariando os artigos 11, 17 e 19 da Lei Federal nº 11.445/07; COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DE REJEITOS E RESÍDUOS SÓLIDOS: não elaboração do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, contrariando o artigo 18 da Lei Federal nº 12.305/10;

- XII. **ANÁLISE DO CUMPRIMENTOS DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS** - o controle interno não vem cumprindo com a sua missão constitucional, não tendo, inclusive, elaborado os relatórios e pareceres exigidos pela Instrução nº02/2008 desta Corte;
- XIII. **LIVROS E REGISTROS** - irregularidades na formalização dos livros Dívida Ativa, Dispensa, Inexigibilidades, Contratos, Leis Complementares, Ordinárias; ausência dos livros de Licitações, Declarações de Bens e Precatórios;
- XIV. **FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP** - ausência de qualidade das informações enviadas ao Sistema AUDESP, uma vez que os dados informados não retratam a realidade da Prefeitura Municipal; envio de informações incorretas quanto ao montante de créditos adicionais abertos durante o exercício; divergências entre os dados informados ao sistema AUDESP, nos demonstrativos contábeis de 2011; divergências nos saldos de diversas contas, nas informações prestadas ao sistema AUDESP;
- XV. **PESSOAL** - existência, no Quadro de Pessoal, de cargos que não guardam consonância com a determinação constitucional do inciso V do artigo 37, os quais não se revestem das atribuições de Chefia, Direção e Assessoramento; concessão de gratificação com característica de premiação pelo desempenho das funções, a parcela reduzida de servidores, ferindo os princípios constitucionais



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



da impessoalidade, moralidade e legalidade; contratação de profissionais em diversas áreas de atuação, sem a realização de concurso público, desatendendo o artigo 37, inciso II da Constituição Federal;

XVI. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

encaminhamento intempestivo das informações prestadas ao sistema AUDESP, em detrimento do estabelecido nas Instruções nº 02/2008; inexatidões de dados informados ao sistema AUDESP que prejudicam diretamente a avaliação da gestão fiscal. Tal qual o Comunicado SDG n.º 34, de 2009, as divergências apuradas denotam falha grave, eis que, à vista de tais desacertos, a Prefeitura deixa de atender aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal n. 4.320/64); não atendimento ao disposto no artigo 89 da Instrução nº 02/08, visto que o Controle Interno não vem exercendo sua missão na forma instituída pelo artigo 74 da Constituição Federal e 35 da Constituição Estadual; não atendimento às recomendações desta Corte expedidas quando do julgamento das contas dos exercícios anteriores;

XVII. DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES -

EXPEDIENTE: TC-21609/026/11 - MAÍSA LAURA OLIVEIRA, Comunica possíveis irregularidades no setor da Educação do município de Taquarivaí, relativamente ao cargo de Vice-Diretor; merenda escolar utilizada por professores e profissionais da Rede; preenchimento dos cargos de Coordenação sem concurso público e desvio de funções na área da Educação. A análise da fiscalização concluiu: 1 – procede a denúncia quanto ao preenchimento do cargo de Vice-Diretor, haja vista que não foi comprovado que a Sra. Sandra R. C. Galvão possuía 5 anos de efetivo magistério e que a Sra. Maria J. Rodrigues possuía o curso de pedagogia, requisitos exigidos para preencher o cargo, na Lei Complementar nº 01/2006; 2 – procede a denúncia de que a merenda escolar está sendo distribuída para professores da rede de ensino e por servidores de outros setores. Consta que a Câmara Municipal solicitou à Secr. Mun. Educação reunião dos membros do Conselho de Alimentação Escolar, objetivando discutir proposta de possibilidade da distribuição da merenda. Em reunião



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



de 28/01/2011, do CAE e do Conselho Municipal de Educação do Fundeb, foi deliberado que os professores e funcionários poderiam se alimentar nas unidades escolares. Em 02/07/2012 o CAE deliberou pela continuidade da permissão; 3 – quanto ao preenchimento dos cargos de coordenação, a fiscalização questionou a Administração se os ocupantes dos cargos são servidores efetivos, constatando que somente 2 (coordenador pedagógico infantil e coordenador PEB II), dos 12 listados às fls. 65/66 do Expediente, estão nessa condição, descumprindo determinação constitucional de que, preferencialmente, os cargos com natureza de direção, chefia ou assessoramento devem ser ocupados por servidores efetivos; 4 - Sobre os desvios de funções na área de educação, a denúncia não procede.

1.3. A autoridade responsável exerceu o contraditório mediante o oferecimento de justificativas, procurando afastar, ou justificar, as impropriedades consignadas no relatório de fiscalização.

1.4. Sob os **aspectos contábeis**, a **Assessoria Técnica** entendeu que as justificativas não afastaram as falhas como um todo, em face da pequena piora apresentada, porém não suficientes para macular as contas integralmente.

Sugeriu seja recomendada à origem que a abertura de créditos adicionais seja feita nos termos do Comunicado SDG nº29/10, que as alterações orçamentárias não extrapolem os limites da razoabilidade aceitos por este Tribunal e obedeçam a legislação vigente, quanto à existência de recursos e que regularize as discrepâncias da dívida ativa.

No que tange aos precatórios, o órgão técnico entendeu que o depósito a menor dos precatórios maculou as contas em análise, pois houve descumprimento ao artigo 100, da Constituição Federal, nos moldes do decidido nos TC's 2653/026/10, 2636/026/10 e 2801/026/10.

Contribuiu no juízo negativo a falta de pagamento dos requisitórios de baixa monta, tendo em vista o não atendimento ao artigo 100, § 3º da Carta Magna.



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



Assim, sob tais aspectos, posicionou-se pela emissão de parecer desfavorável.

No que toca aos **aspectos jurídicos**, a **Assessoria Técnica** destacou, além das impropriedades de ordem contábil, as falhas relativas ao setor de Pessoal; às prestações de contas de adiantamentos; aos controles do almoxarifado e bens patrimoniais; à realização de despesas impróprias e à fidedignidade das informações constantes do sistema Audesp, que devem se ajustar às normas de regência.

Observou ainda que reclamam rigorosa observância as regras grafadas na Lei Federal 8.666/93, especialmente das contratações praticadas sem prévio certame, sem prejuízo de eventual exame da matéria em separado.

A **Assessoria Técnica** e sua **Chefia** opinaram pela emissão de parecer desfavorável.

1.5. O Ministério Público de Contas opinou pelo prosseguimento do feito de acordo com as conclusões da Assessoria Técnica, com a emissão de parecer desfavorável.

Isso porque, se tem como incontroversa a insuficiência dos depósitos frente ao compromisso anual para a quitação de precatórios. O mesmo se diz em relação aos requerimentos de pequeno valor, destacando-se que ofícios anteriores ao exercício de 2011 também se encontravam pendentes.

Sugeriu sejam analisados em autos específicos os defeitos apontados nos itens B.5.3 especialmente a não demonstração da finalidade pública em relação às despesas com combustíveis (R\$ 29.091,33) e com locação de veículos e transporte (R\$ 60.194,70).

O mesmo se diz em relação ao item C.1.1, sobre recorrentes contratações de forma fracionada, sem licitação. Também, para o detido exame da declarada inexigibilidade de licitação para contratação de shows artísticos.



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



Inclusive para o item D.3.1 – contratação de profissionais autônomos na saúde para o desempenho de funções para as quais já existiam servidores no quadro de pessoal.

1.6. A Secretaria-Diretoria Geral, em relação ao setor de planejamento, consignou que a LOA incorretamente dispôs sobre a realização de transposição, remanejamento e transferência, institutos constitucionais que exigem leis específicas, nos termos do artigo 167, VI, da CF.

Sobre a insuficiência dos depósitos mensais e a falta de pagamento dos requisitórios de baixa monta são motivos suficientes para macular as contas em apreço.

Sugeriu ainda:

- que o Município regulamente, em tempo breve, seu sistema de controle interno, dando cumprimento aos artigos 31 e 74 da Constituição Federal;
- que o Município edite seu Plano de Saneamento Básico, nos moldes dos artigos 11, 17 e 19 da Lei Federal nº 11.445/07;
- que edite seu Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;

A Secretaria-Diretoria Geral manifestou-se pela emissão de Parecer Desfavorável à aprovação das contas.

1.7. Ressalto que o presente feito foi excluído da pauta desta Colenda Primeira Câmara do dia 29/10/2013, pelo Auditor Antonio Carlos dos Santos, na qualidade de Substituto de Conselheiro.

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. Versam os autos sobre as contas anuais, pertinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE TAQUARIVAÍ, cuja análise indica que o Executivo obteve os investimentos da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	26,66%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	67,16%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100,0%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	16,64%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, “b”)	46,19%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal		
Encargos sociais: Houve recolhimento.		

Os setores de Ensino e Saúde mereceram investimentos em volumes de recursos superiores aos mínimos obrigatórios.

A despesa com pessoal, ao final do exercício, da mesma sorte, foi inferior ao máximo estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.2. Quanto às finanças, importante tecer algumas considerações.



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



Apurou-se no resultado da execução orçamentária um déficit da ordem de R\$ 272.719,52, equivalente a 1,89% das receitas arrecadadas, o que ocasionou reflexos nos demais resultados, especialmente, a elevação do resultado financeiro negativo proveniente do exercício anterior, passando de R\$ 363.328,27, para R\$ 447.801,14, um aumento de 23,25% em 2011.

Sobre esse déficit o senhor Prefeito, em suas justificativas, chamou a atenção para o fato de que no saldo de empenhos a pagar, ao final do exercício, existiam despesas vinculadas a convênios que não foram repassadas, conforme documentação trazida aos autos, firmados entre a municipalidade e os Governos do Estado e Federal.

Relacionados a tais convênios, foram inscritos em restos a pagar não processados no montante de R\$ 319.100,57, cujos empenhos foram emitidos anteriormente à transferência do recurso, que não adentrou aos cofres até o final do exercício de que se cuida.

Indubitavelmente o fato influiu negativamente nos resultados orçamentário e financeiro apurados nas peças contábeis.

Confirmam-se as alegações de defesa quando nos reportamos ao demonstrativo dos restos a pagar informados ao sistema Audesp, observando-se, inclusive, sua inscrição em restos a pagar não processados.

Descontando-se, desta feita, esses restos a pagar não processados de R\$ 319.100,57, do resultado deficitário da execução orçamentária, da ordem de R\$ 272.719,52, obtém-se um novo resultado orçamentário, agora superavitário de R\$ 46.381,05, equivalente a 0,32% das receitas arrecadadas.

Na firme jurisprudência deste Tribunal, os recursos de convênios firmados com a União e com o Estado que foram empenhados e não repassados à municipalidade é fator que justifica a existência de desequilíbrio orçamentário, conforme decidiu o E. Plenário, na sessão de 09/06/2010, ao reformar o r. Parecer desfavorável emitido nos autos do processo TC - 1611/026/08, referente às contas da Prefeitura Municipal de Indaiaporã, exercício de 2.008.

“ ...



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



Como evidenciam os elementos do processo, a Administração realizou diversas despesas que deveriam ser cobertas por recursos estaduais e federais, cujos repasses não foram efetuados em tempo hábil, o que provocou o involuntário desequilíbrio orçamentário, no montante de R\$ 698.231,57, equivalente a 7,13% da arrecadação, bem como a elevação do déficit financeiro que, em 31 de dezembro de 2008, alcançou R\$ 942.963,17.

Verifica-se, na espécie, que os gastos inscritos em “Restos a Pagar”, vinculados a recursos provenientes de Convênios, atingiam a cifra de R\$ 808.287,10, cuja quantia superava o valor do déficit orçamentário (R\$ 698.231,57).

Resta claro, portanto, que se os recursos previstos tivessem ingressado nos cofres municipais, tal como era avençado, a situação seria bem diferente, pois a Administração teria obtido superávit orçamentário, assim como poderia registrar um inexpressivo resultado financeiro negativo.

Por esse raciocínio, tem-se, ainda, que disponibilidades de caixa eram suficientes para saldar os compromissos assumidos, não havendo falar em afronta ao artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal....”

Nessas condições, não fosse a ausência dos repasses, o resultado orçamentário ao invés de déficit de 1,89%, como apurado no laudo de fiscalização, seria superavitário e corresponderia a 0,32% da receita arrecadada.

Contribui no juízo positivo das contas a redução da dívida de longo prazo de 2010 para 2011, que diga-se de passagem, não é expressiva, já que representa 11,0% da receita corrente líquida.

2.3. Acerca das peças de planejamento, a licença orçamentária concedida ao Executivo é inadequada por ultrapassar os índices inflacionários, já que a Lei Orçamentária Anual autorizou promover abertura de créditos suplementares até 20% do orçamento.

Entrementes, neste tópico, chama a atenção, o destaque da Secretaria-Diretoria Geral de que a Lei Orçamentária Anual contém autorização para transpor, remanejar ou transferir recursos, institutos que podem alterar o orçamento, uma vez que o Executivo pode modificar parte considerável daquele, tornando-o, em última análise, mera peça coadjuvante.

Nada obstante as argumentações defensórias, importante realçar que tais institutos devem ser realizados somente por lei especial, conforme apregoa a Magna Carta (artigo 167, VI).



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



Sobre essa matéria, ao consultarmos a obra “Direito Municipal Brasileiro”¹, de Hely Lopes Meirelles, verifica-se a forma correta a ser utilizada para a execução de tais institutos:

A transposição de recursos é uma contingência de toda Administração diante da variabilidade dos fatos e da modificação das condições que atuaram na elaboração do orçamento; e, por isso mesmo, é admitida dentro de certos critérios técnicos e legais. Havendo necessidade de transposição, total ou parcial, de dotação de um elemento para outro, dentro ou fora da mesma unidade orçamentária, será indispensável que, por **lei especial**, se anule a verba inútil ou sua parte excedente e se transfira o crédito resultante dessa anulação para a dotação insuficiente. Essa exigência constitucional, todavia, não se aplica aos casos em que se admite dotação global (programas especiais de trabalho, entidades da Administração indireta), nos quais a discriminação das parcelas se faz por decreto do Executivo ou por ato do dirigente da entidade, na forma estatutária, conforme o caso, com possibilidade de alteração por ato da mesma natureza.

É bem nesse sentido que esta Casa vem decidindo, conforme se verifica, entre outros, nos autos dos TCs. 616/026/09, 493/026/09 e 3041/026/10, referentes às contas anuais do exercício de 2009 das Prefeituras Municipais de Campina do Monte Alegre e Patrocínio Paulista, e de 2010 da Prefeitura Municipal de Ouroeste.

Mas ao voltarmos à questão da licença orçamentária, o laudo de fiscalização indica que a Administração realizou a abertura de créditos adicionais, da ordem de 46,1% da despesa inicial, e consoante a análise de SDG, os créditos adicionais suplementares, únicos previamente autorizáveis por meio da LOA, totalizaram R\$ 4.065.862,47, correspondentes a 36,6% da receita prevista inicialmente, mesmo assim, acima do patamar prévio de 20%.

E tal superação, conforme observado pelo órgão técnico, se deu pela utilização do remanejamento, repiso, incorretamente autorizado na LOA, fato que deve ser evitado pela origem nas próximas edições da referida peça de planejamento.

Em que pese essas incongruências, por outro lado, noto que o Município promoveu investimentos da ordem de 16% da sua receita corrente líquida, e considerando que houve equilíbrio nas finanças, haja vista o superávit da execução acima mencionado, a falha deve ser relevada e alçada ao campo

¹ (15ª edição – 2ª tiragem – página 290)



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



das recomendações, para que, doravante, a Origem aprimore as peças de planejamento, a fim de evitar alterações tão significativas como as ora verificadas.

E no que toca ao Plano Municipal de Saneamento Básico e ao Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, justificou o responsável que a municipalidade e a Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos, do Governo do Estado de São Paulo, celebraram o Convênio nº 77/2011, objetivando a elaboração do Plano de Saneamento Básico do Município, que compreenderá os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e controle de inundações urbanas.

Anunciou a contratação de empresa que já iniciou os trabalhos para elaboração do plano de saneamento na região do Alto Paranapanema, onde se encontra o Município de Taquarivaí.

As medidas anunciadas deverão ser alvo de verificação em próximo roteiro de fiscalização da Casa.

As demais críticas no tópico planejamento deverão ser objeto de atenção da origem para evitar a sua reedição.

2.4. No item “fiscalização das receitas”, detectou-se a ocorrência de renúncia irregular de receitas, visto que houve a concessão de isenção e anistia relativamente aos pagamentos de juros e multas de tributos, sem a elaboração do demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas, contrariando o § 6º, do artigo 165, da Constituição Federal.

Não prosperam as argumentações do Responsável, uma vez que o artigo 5º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal reforça a exigência constitucional contida no artigo 165, § 6º, para que seja elaborado o impacto orçamentário de renúncia fiscal, para acompanhar o orçamento anual do Município.

Diante dessa exigência, o Executivo precisa demonstrar a quantia que a Municipalidade deixa de arrecadar, em face das isenções e anistias concedidas, e como compensá-las, tudo a título de dar satisfação à comunidade local.



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



Entretanto, à medida que decorreu um longo tempo sem esse procedimento, o aumento permanente de receitas, praticamente, neutralizou o montante renunciado, e é bem por isso que não há elementos nos autos para afirmar que houve prejuízo para o Município, tampouco dimensionamento do efeito dos benefícios aos contribuintes.

Na peculiaridade, não se observam consequências insustentáveis ao Município na execução orçamentária, que, aliás, permeia uma situação de equilíbrio, segundo já abordado.

Contudo, recomendações devem ser encaminhadas à origem para saneamento da questão.

2.5. Sobre a dívida proveniente de condenações judiciais, segundo o relatório de fiscalização, a municipalidade, não realizou os depósitos do valor equivalente ao somatório dos requisitórios de baixa monta, relativos ao exercício de 2011, restando uma pendência de R\$2.699,61.

Consta, ainda, do laudo de fiscalização que, por falha de interpretação da Administração, especificamente, sobre o regime especial mensal, sobre qual base de cálculo deveria ter sido aplicado o percentual para apuração do valor a recolher mensalmente, tanto no exercício de 2010 como parte do exercício de 2011, a municipalidade efetuou os recolhimentos a menor, não atendendo ao previsto no art. 97, §3º, do ADCT, da constituição Federal.

Em face da insuficiência dos depósitos mensais de precatórios, tanto no exercício anterior, como de janeiro a agosto do exercício em análise, a municipalidade foi notificada, no mês de novembro de 2011, pelo Tribunal de Justiça, para regularizar os depósitos, oferecendo parcelamento da dívida em 11 parcelas, que seriam adicionadas ao valor mensal devido.

O órgão de instrução ao interpretar indigitada notificação, calculou que a Prefeitura Municipal deveria ter realizado depósitos mensais, em 2011, no montante de R\$ 246.089,18, porém, como os depósitos efetivados totalizaram R\$ 215.089,18, concluiu que o Município não depositou em conta vinculada, o valor equivalente à parcela devida para o exercício em análise.



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



Nessas condições, o fato influenciou negativamente no juízo das contas uma vez que os órgãos técnicos da Casa, quais sejam, a Assessoria Técnica e sua Chefia; o Ministério Público de Contas; bem como a Secretaria-Diretoria Geral; opinaram, por unanimidade, pela emissão de Parecer Desfavorável.

A autoridade responsável, por sua vez, em razão do equívoco na interpretação sobre qual base deveria ter sido aplicado o percentual de apuração do valor a recolher, não recolheu a quantia devida e acabou notificado pelo Tribunal de Justiça, para que se regularizasse os depósitos.

O Município foi autorizado por aquela Corte a parcelar o débito em 10/11/2011 e a partir dessa data o responsável afirma que está cumprindo o parcelamento, seguindo assim, as orientações traçadas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Resolvi, então, me debruçar sobre a documentação anexada pela equipe de fiscalização, para uma análise mais acurada dos fatos.

Percebi que a orientação traçada no Processo Geral de Gestão nº 8270/10, que serviu de base para execução da planilha (fls. 246 do anexo II), não havia sido bem interpretada pelo órgão de instrução.

Ocorre que a autorização de parcelamento, em 11 meses, inicia-se a partir de novembro e englobou não só o montante que não foi quitado em 2010, mas também, os depósitos não efetivados corretamente até meados do exercício de 2011, conforme demonstra a própria planilha citada.

A orientação do Tribunal de Justiça foi no sentido de se iniciar referido parcelamento em novembro de 2011, sem prejuízo dos depósitos mensais atinentes a 2011, entretanto o órgão de instrução considerou, equivocadamente, que os mesmos deveriam ter sido realizados desde janeiro de 2011.

Ora, assim fosse, haveria pagamento em duplicidade, em desfavor dos cofres municipais.

De mais a mais, novo documento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, obtido junto ao órgão de instrução (Informação nº 564/2013 do



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



Processo Geral de Gestão nº 8270/10), que incluo às fls. 426/431 dos autos, dá conta que os depósitos efetivados pelo Município, no exercício de 2011, foram suficientes para cobrir, na integralidade, os débitos a que estava obrigado a pagar.

Portanto, acolho as justificativas de defesa, para considerar que o Município cumpriu o comando constitucional que rege a matéria.

Quanto ao saldo pendente de precatórios de baixa monta, deverá a fiscalização, em próximo roteiro, verificar o seu adimplemento.

2.6. No capítulo “demais despesas elegíveis para análise” destaca-se a realização de despesas com a aquisição de combustível e manutenção de veículos que, além da ausência de comprovação de que os veículos pertencem à municipalidade, apresentaram irregularidade na sua liquidação.

Constataram-se também, despesas com a locação de veículos e transporte de pessoas, com diversas empresas do ramo, sem a comprovação da finalidade pública, sem contar que não apresentarem regularidade na liquidação.

Tendo em vista que as alegações da defesa não tiveram o condão de afastar as irregularidades, proponho a formação de autos próprios para tratar da matéria.

Quanto às demais críticas nesse tópico, como os defeitos detectados nas despesas realizadas por intermédio do regime de adiantamentos e na execução de despesas sem a regular liquidação, deverão ser objeto de atenção para regularização.

2.7. No tocante aos setores de licitação e contratos, foram detectadas algumas impropriedades, destacando-se a prática da realização de despesas sem licitação e contratação direta, também, sem licitação ou mesmo de dispensa/inexigibilidade e sem a formalização de contrato, para a prestação de serviços médicos (pessoas físicas e jurídica), odontológicos, fonoaudiológicos, farmacêuticos e de terapia ocupacional.



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



Sendo assim, proponho a formação de autos apartados para tratar das despesas listadas pela fiscalização sem licitação com Serviços Médicos Hospitalares (R\$ 30.358,38); com a locação de veículos (R\$ 56.232,00) e gêneros alimentícios (R\$ 129.062,93).

Já em relação à contratação de profissionais autônomos, para prestação de serviços médicos, odontológicos, fonoaudiológicos, farmacêuticos e de terapia ocupacional, deve a equipe de fiscalização instruir a matéria em processo específico para admissão de pessoal, nos termos das Instruções da Casa.

Quanto às despesas sem a formalização de processo de dispensa/inexigibilidade, referentes às contratações de serviços de energia elétrica e de água e esgoto, deverá a municipalidade providenciar sua regularização que, desde já fica recomendado.

No item “contratos”, a Inexigibilidades de Licitação nº 03/2011 e o Pregão Presencial nº 06/2011 serão analisados em autos próprios para maior aprofundamento.

2.8. No capítulo “pessoal”, destaca-se a realização de pagamentos de gratificação a título de “Bonificação 60% FUNDEB” a apenas 09 servidores da área da Educação, no valor, individual de R\$ 500,00.

Consoante a equipe de fiscalização, a justificativa do Executivo de que visou premiar o desempenho dos professores que ocasionou a melhora no índice não é plausível, principalmente, se o argumento utilizado para a concessão do benefício é o desempenho das funções e com fulcro no artigo 107, § 4º da Lei 372/2005 (Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Taquarivaí).

Quanto à gratificação em comento, embora sirva de estímulo aos servidores, fato é que não existem parâmetros que demonstrem, de forma cabal, as condições no processo de concessão, não se revelando adequada, portanto.

Providências devem ser implementadas pelo Município para regularização da questão, o que desde já recomendo.



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



2.9. Ainda no tópico pessoal, a fiscalização detectou a existência de cargos de provimento em comissão, os quais não apresentem características inerentes à Chefia, Direção e Assessoramento exigidas pelo Artigo 37, V, da Constituição Federal.

O órgão de instrução citou os cargos de Assistente de Crédito e Assistente Técnico Pedagógico.

Quer dizer a fiscalização que os ocupantes de referidos cargos exercem funções que seriam de natureza operacional (efetiva), violando o dispositivo constitucional (artigo 37, II, da Constituição Federal), que determina a realização de concurso público para admissões dessa natureza.

É sabido que cargos em comissão devem ser utilizados somente em posições que elevem e melhorem o nível da gestão pública, nunca para desempenhar atividades ordinárias e operacionais.

Nunca é demais lembrar que a quantidade desses cargos deverá ser em número adequado, tendo em conta que o excesso de cargos em comissão compromete a eficiência da Administração.

Providências imediatas devem ser implementadas pelo Município para regularização dessa questão, haja vista que o r. Parecer, referente às contas do 2009, TC-624/026/09, publicado em 04/08/2011 já recomendava que a municipalidade evitasse que as impropriedades anotadas na instrução processual voltassem a ocorrer, tendo em vista que essa questão foi anotada no relatório de fiscalização.

2.10. Relativamente às denúncias contidas no Expediente TC-21609/026/11, a origem deverá adotar as seguintes providências:

1 – nomear para ocupar o cargo de Vice-Diretor somente profissionais que se enquadrem na definição do artigo 13, IV, da Lei Complementar nº 01/2006, que, dentre outros requisitos, tenham curso de Licenciatura Plena e Pedagogia, com a respectiva habilitação ou pós graduação em Educação e cinco anos de efetivo exercício no magistério;



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



2 – nomear para os cargos de coordenação, de provimento em comissão, preferencialmente, de servidores efetivos e aproveitar a oportunidade para definir as atribuições dos cargos por lei;

3 - No que tange ao consumo da merenda escolar por professores, importante registrar que se o recurso é exclusivo da União, resultante da transferência financeira, por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o mesmo visa garantir a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica matriculados em escolas públicas e filantrópicas.

Se o objetivo é atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, a merenda escolar, obviamente, deve ser direcionada somente aos alunos.

Entretanto, não há informações nos autos se há verba do Município que complemente a alimentação dos professores ou qualquer outra subdivisão de custos, já que houve autorização em ata do Conselho Municipal de Educação do Fundeb e do Conselho de Alimentação Escolar. De qualquer forma deverá a municipalidade regularizar a matéria.

O Expediente TC-021609/026/11 seguirá juntamente com o processo principal, eis que as matérias encontraram o exaurimento.

2.11. Quanto aos demais apontamentos que remanesceram, podem ser relevados, contudo cabe recomendações à Origem para que evite a reedição daqueles anotados nos itens: “dívida ativa”; “saúde”; “tesouraria”, “almoxarifado”; “bens patrimoniais”; “análise do cumprimento das exigências legais (controle interno)”; e “cumprimento das recomendações e Instruções do Tribunal”.

2.12. Afora as questões até aqui tratadas, torna-se necessário mudar o foco da atenção para outro ponto de real importância no âmbito do Município.

Refiro-me à qualidade do gasto público em suas áreas de atuação.

Analisando os resultados alcançados pela Administração, especificamente sobre questão de fundamental importância nas áreas de



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



atuação do Município, nota-se que o setor educacional carece de uma maior atenção.

No exame do desempenho no sistema de ensino de 2011, último estudo revelado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, verifica-se que os alunos dos anos iniciais e finais do ensino fundamental obtiveram notas que se situaram acima das dos alunos do sistema estadual de ensino e da rede municipal brasileira.

Porém, tanto os alunos dos anos iniciais como os alunos dos anos finais do ensino fundamental não atingiram a meta estabelecida pelo IDEB, aliás muito aquém, no caso dos alunos dos anos iniciais.

	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - IDEB							
	Anos iniciais do Ensino Fundamental				Anos finais do Ensino Fundamental			
	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
	2009	2011	2009	2011	2009	2011	2009	2011
Redes:								
Municipal Brasil	4,4	4,7	3,8	4,2	3,6	3,8	3,3	3,5
Privada Brasil	6,4	6,5	6,3	6,6	5,9	6,0	6,0	6,2
Estadual São Paulo	5,4	5,4	4,9	5,3	4,3	4,3	4,0	4,2
Estadual Município	-	-	-	-	-	-	-	-
Município	5,4	5,9	7,4	7,6	4,3	4,5	5,4	5,6

Em que pese o investimento de quase 27% de impostos no ensino, os esforços precisam ser redobrados, pois apesar da elevação nas notas de 2010 para 2011, as metas não foram alcançadas.

Diante desse contexto, o fato merece atenção dos Administradores, devendo atentar ao seu sistema de planejamento, no sentido de adequar suas ações, perseguindo melhores notas nos próximos estudos do INEP, com vistas a alcançar a meta do Ideb para os alunos dos anos iniciais e finais do ensino fundamental.

E na área da saúde, observa-se que os dispêndios culminaram com uma aplicação acima do mínimo estabelecido, mais de 16% de suas receitas de impostos, mas os resultados produzidos pela Administração são insatisfatórios.



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



É que as taxas de mortalidade infantil, na infância, de jovens e da população idosa, bem como o índice de mães precoces, todos, se situaram acima do observado na Região de Governo e, também, do Estado de São Paulo:

Dados	2011		
	Taquarivaí	RG de Itapeva	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	22,73	17,18	11,55
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	22,73	20,21	13,35
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	211,42	133,36	119,61
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	4.009,43	3.846,15	3.611,03
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	15,91%	11,74%	6,88%

Assim, cabe advertência ao Executivo para que aprimore as políticas públicas na educação e na saúde, pois a utilização de recursos públicos deve ser diretamente proporcional aos efeitos causados pelas políticas adotadas

No mérito, diferente das manifestações dos órgãos opinativos, **VOTO** no sentido da emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE TAQUARIVAÍ**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao órgão de origem, recomendando-lhe que:



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



- aprimore seu planejamento e autorize a abertura de créditos adicionais na LOA nos moldes do Comunicado SDG nº 29/2010;
- utilize os institutos da transposição, do remanejamento e da transferência de dotações somente por meio de leis específicas;
- elabore a demonstração do impacto das isenções e anistias decorrentes de impostos na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual e nas metas de resultados fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- observe com rigor as normas que regem a realização de despesas por intermédio do regime de adiantamentos;
- providencie a regularização das fases na execução de despesas, especialmente a da liquidação;
- providencie que as contratações de serviços de energia elétrica e de água e esgoto sejam formalizadas por processos de dispensa/inexigibilidade, nos termos da lei federal de licitações e contratos;
- estabeleça parâmetros que demonstrem de forma cabal as condições no processo de concessão de gratificação, a servidores, da "Bonificação 60% FUNDEB";
- regularize a questão dos cargos em comissão, uma vez que devem ser utilizados somente em posições que elevem e melhorem o nível da gestão pública, nunca para desempenhar atividades ordinárias e operacionais;
- implemente efetivamente ações voltadas ao saneamento das falhas anotadas nos tópicos : "dívida ativa"; "saúde"; "tesouraria", "almoxarifado"; "bens patrimoniais"; "análise do cumprimento das exigências legais (controle interno)"; e "cumprimento das recomendações e Instruções do Tribunal".

Deverá constar, ainda, do ofício, recomendação para que, no setor de educação, a Origem busque, ao menos, atingir a meta do Ideb para os alunos



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



dos anos iniciais e finais do ensino fundamental e na saúde reduza todas as taxas de mortalidade, bem como o índice de mães precoces.

Proponho, ainda, a formação de autos apartados para tratar das despesas listadas pela fiscalização sem licitação com Serviços Médicos Hospitalares (R\$ 30.358,38); com a locação de veículos (R\$ 56.232,00) e gêneros alimentícios (R\$ 129.062,93)

Proponho, por fim, a formação de autos próprios distintos para tratar:

- 1- da Inexigibilidade de Licitação nº 03/2011; e
- 2- do Pregão Presencial nº 06/2011.

Outrossim, deve a equipe de fiscalização instruir processo específico para admissão de pessoal, nos termos das Instruções da Casa, envolvendo as contratações de profissionais autônomos no item C.1.1.4, do relatório de fiscalização.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO