



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



**PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 03/06/14**

99 TC-001592/026/12

**Prefeitura Municipal:** Piacatu.

**Exercício:** 2012.

**Prefeito(s):** Nelson Bonfim.

**Advogado(s):** Paulo Roberto Vieira.

**Acompanha(m):** TC-001592/126/12.

**Procurador(es) de Contas:** Rafael Neubern Demarchi Costa.

**Fiscalizada por:** UR-1 - DSF-I.

**Fiscalização atual:** UR-1 - DSF-I.

**Sustentação oral proferida pelo Ministério Público de Contas em sessão de 14-02-14.**

**1. RELATÓRIO**

**1.1.** Em apreciação, as contas anuais atinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE PIACATU.

**1.2.** A conclusão do laudo elaborado pela **Unidade Regional de Araçatuba** consigna, em síntese, ressalvas aos seguintes aspectos:

**PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

- a LDO não prevê critérios para limitação de empenho, em desatenção à exigência do artigo 4º, I, “b”, da LRF;
- a LOA, após alteração promovida, passou a conter autorização para abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 25% do total da despesa fixada, não se amoldando à orientação traçada por este E. Tribunal, através do Comunicado SDG nº 29/2010;
- a LOA contém autorização para transposição, remanejamento e transferência de recursos, matéria que deve ser objeto de lei específica;
- inexistência de Plano de Saneamento Básico e de Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, ambos exigidos por legislação federal;



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



**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL**

- não implantação do Serviço de Informação ao Cidadão, em descumprimento à exigência do artigo 9º da Lei Federal nº 12.527/2011;

**CONTROLE INTERNO**

- falta de regulamentação do sistema de controle interno, com emissão de simples ofícios mensais e padronizados dirigidos ao Tribunal de Contas, em inobservância aos artigos 31 e 74 da Constituição Federal;

**RESULTADOS**

- **Resultado da Execução Orçamentária:** déficit orçamentário correspondente a 12,53% da receita arrecadada, em inobservância ao princípio da gestão fiscal responsável (§ 1º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/2000) e ao equilíbrio previsto na própria LOA, viabilizado pela abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, sem recursos disponíveis; abertura de crédito adicional sem autorização legislativa;
- **Resultado econômico:** negativo, tendo por consequência a redução do saldo patrimonial em 23,37%;
- **falta de fidedignidade do Balanço patrimonial**, caracterizada pela inexistência de inventário que comprove a procedência do valor correspondente aos bens patrimoniais, escriturado no Ativo Permanente;

**FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS**

- inobservância às disposições do artigo 11 da LRF, traduzida por incorreção na forma de lançamento e cobrança de ISSQN do Cartório existente no Município;
- não lavratura de autos de infração no exercício, denotando falta de ação fiscalizatória;

**DÍVIDA ATIVA**

- falta de protesto extrajudicial e de medidas judiciais para cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa, dando ensejo, inclusive, à prescrição;

**PRECATÓRIOS**

- depósitos em valor inferior ao devido no exercício (R\$ 13.678,14 a menor);

**ENCARGOS SOCIAIS**

- falta de inscrição em dívida ativa e de medidas judiciais para cobrança de valores de responsabilidade de ex-agentes políticos e assumidos pelo Município;

**DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE**



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



- prestações de contas de adiantamentos de viagem apresentadas em desacordo com o Comunicado SDG nº 19/2010, portanto, sem elementos suficientes para comprovar a legitimidade das despesas realizadas, ressaltando-se que os apontamentos da fiscalização resultam apenas do exame realizado por amostragem;
- realização de despesa a título de “consultoria telefônica”, no valor de R\$ 7.900,00, verificando-se, entre outras falhas na formalização da despesa, inexistência de contrato ou outros documentos que identifiquem a natureza do serviço, e cuja efetiva realização não foi comprovada;

**BENS PATRIMONIAIS**

- inexistência de termos de responsabilidade e de inventário dos bens patrimoniais, em inobservância ao disposto nos artigos 94 e 96 da Lei Federal nº 4.320/64, respectivamente;
- falta de identificação dos bens adquiridos e de registro dos bens baixados no exercício; inexistência de registros relativos às ações de propriedade da Prefeitura, registradas pela Contabilidade;

**ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS**

- descumprimento do artigo 5º da Lei Federal nº 4.320/64;

**LICITAÇÕES**

- disponibilização insatisfatória de documentos, de forma injustificada, pelo Setor de Licitações durante a inspeção *in loco*, prejudicando o desenvolvimento dos trabalhos de fiscalização deste E. Tribunal de Contas;
- publicação dos editais de Tomada de Preços somente no Diário Oficial do Estado e em jornal de âmbito regional, e não em jornal de grande circulação, em ofensa ao artigo 21, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93;
- falta de informações sobre licitações no sítio eletrônico da Prefeitura, em inobservância ao comando do art. 8º, §1º, inc. IV, da Lei Federal nº 12.527/11;
- não disposição, nos editais de licitação, sobre a aplicabilidade do Capítulo V da Lei Complementar Federal nº. 123/06 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte);
- utilização majoritária da modalidade “convite”, em detrimento do Pregão, que, em função de maior amplitude na divulgação, mostra-se mais adequado à obtenção da proposta mais vantajosa;
- realização de licitações sequenciais para a realização de obras, com endereçamento de convites às mesmas três empresas, em violação ao contido no § 6º do art. 22 da Lei Federal nº 8.666/93;



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



- **Tomada de Preços nº 03/2012:** marcada por vícios que, além daqueles de ordem formal, denotam falta de comprovação de publicação do Edital e de realização de prévia pesquisa de preços de mercado, tendo havido, também, indeferimento de impugnações de interessados, sem suficiente justificativas técnicas, de modo a prevalecer exigência editalícia que restringiu a competitividade do certame;

**CONTRATOS**

- celebração de “Distrato de Contrato” com empresa contratada mediante licitação, com mútua quitação das obrigações pactuadas, sem a juntada de parecer e despacho indicando as razões que pudessem fundamentar a rescisão contratual amigável, em afronta à condicionante do art. 79, inc. II, *in fine*, da Lei Federal nº 8.666/93. Não houve, também, apuração de responsabilidades, nem aplicação de penalidades administrativas à contratada, em razão da inexecução do ajuste. Igualmente, não existem registros de que a Origem tivesse tentado aproveitar o resultado do certame licitatório, que deu origem à contratação, por meio de eventual convocação da segunda colocada;
- não apresentação de processo licitatório de exercício anterior à fiscalização, impossibilitando a verificação da execução do contrato dele derivado;

**PESSOAL**

- inexistência de legislação que disponha sobre as atribuições dos titulares dos cargos integrantes do quadro de pessoal, impossibilitando, quanto aos cargos em comissão, a aferição da consonância com a regra do inciso V do artigo 37 da Constituição Federal;
- acúmulo de dois ou mais períodos de férias vencidas, relativamente a 33 servidores, em desacordo com as disposições artigo 134 da CLT, situação que poderia ser evitada a partir da elaboração e cumprimento de escala de férias, procedimentos não adotados;
- pagamento contínuo e reiterado de horas extras, sem que existam registros que identifiquem e comprovem os motivos para tal prática, e o efetivo labor após a jornada normal de trabalho;
- pagamento de gratificação sem definição de critérios objetivos para escolha dos beneficiários, em ofensa ao princípio constitucional da impessoalidade;
- permanência de servidores prestando serviços ao município desde 2002, cujas contratações foram realizadas como se por tempo determinado fossem,



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



- em infringência às disposições da legislação municipal e da CLT, caracterizando-se, ao final, provimento de cargo sem prévio concurso público;
- pagamento, a dois servidores, de remuneração superior aos subsídios do Prefeito, em inobservância ao limitador imposto pelo inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda nº 41/2003;
  - acumulação de cargos públicos, até 30/12/2012, vedada pelo inciso XVI do artigo 37 da Constituição Federal;
  - inexistência de data-base pré-fixada para revisão geral anual das remunerações dos servidores e dos subsídios dos agentes políticos (artigo 37, X, da CF);
  - servidores (Fisioterapeutas) que, embora com jornadas de trabalho idênticas, recebem salários mensais diferentes;

**ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL**

- remessa intempestiva de dados ao Sistema AUDESP, em inobservância ao disposto no artigo 2º das Instruções nº 02/2008, e falta de atendimento às recomendações do Tribunal;

**RESTRIÇÕES DE ÚLTIMO ANO DE MANDATO**

- **DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES – COBERTURA MONETÁRIA PARA DESPESAS EMPENHADAS e LIQUIDADAS:** descumprimento da vedação imposta pelo artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- **TAXA DA DESPESA DE PESSOAL NOS ÚLTIMOS 180 DIAS DO MANDATO** - aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato, tendo se verificado, no período, a expedição de um ato de admissão de pessoal, em afronta ao art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**1.3.** Notificada, a autoridade responsável exerceu o contraditório, procurando afastar, ou justificar, as impropriedades consignadas no relatório de fiscalização.

**1.4.** A Assessoria Técnica, no que tange aos aspectos contábeis, entendeu que os argumentos ofertados não afastaram as falhas como um todo; porém, recentes julgados têm relevado resultados orçamentários e financeiros negativos, glosando o valor de restos a pagar não processados na análise das contas, como nos TCs. 2470/026/10, 2501/026/10 e 2578/026/10.



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



Em relação artigo 42 da LRF, acolheu os esclarecimentos da Origem, tendo em vista a diminuição da iliquidez entre abril e dezembro.

Ressaltou, contudo, a falta de comprovação da quitação de precatório, nos moldes do artigo 100 da Constituição Federal, que, a seu ver, compromete as contas em exame.

Diante disso, opinou pela emissão de parecer **desfavorável** à aprovação das contas.

**1.5.** No âmbito jurídico, quanto à falta de inscrição em dívida ativa e de medidas judiciais para cobrança de valores de responsabilidade de ex-agentes políticos e assumidos pelo Município, levando em conta as medidas anunciadas, a Assessoria Técnica propôs relevação da impropriedade.

Quanto ao tópico “Demais Despesas Elegíveis para Análise”, sugeriu que a contratação direta de serviços de Consultoria Telefônica, firmada com a empresa Márcio José Caetano, e as impropriedades verificadas no processo licitatório para aquisição da retroescavadeira sejam apreciadas em autos próprios.

Em que pesem os aspectos favoráveis, entendeu comprometer as contas em exame o depósito a menor, em R\$ 13.678,14, de precatórios em conta vinculada, pois deveria pagar, pelo regime especial mensal, o valor de R\$ 130.733,94, mas depositou R\$ 117.055,80.

Considerou contributiva para rejeição dos demonstrativos, o aumento da taxa de despesa de pessoal nos últimos 180 dias de mandato.

Nesses termos, a **Assessoria Técnico-Jurídica** e sua **Chefia** posicionaram-se pela emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas.



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



**1.6.** No mesmo sentido posicionou-se o **D. Ministério Público de Contas**, com fundamento nas seguintes falhas:

- déficit orçamentário de 12,53%;
- aumento do déficit financeiro de 470%;
- baixo índice de liquidez imediata;
- depósito em conta do Tribunal de Justiça, a título de precatório, em valor inferior ao devido;
- descumprimento do artigo 42 da LRF;
- afronta ao artigo 21, parágrafo único, da LRF;

Considerou, ainda, passíveis de ressalvas as impropriedades formais listadas às fls. 125/126, e merecedoras de aprimoramento e recomendações as questões aventadas às fls. 126/127.

Pugnou pela aplicação de multa equivalente a 30% do subsídio anual do Prefeito, nos termos do artigo 5º, § 1º, da Lei nº 10.028/00, se constatado déficit orçamentário.

Ao final, propôs remessa de ofício ao Ministério Público Estadual, cientificando-o do descumprimento dos artigos 21 e 42 da LRF.

**1.7.** A **Secretaria-Diretoria Geral** sugeriu a emissão de alerta à Origem, para que evite a repetição das falhas a abaixo relacionadas, sob pena de reprovação das contas futuras:

- ausência de plano municipal de saneamento e plano de gestão integrada de resíduos sólidos;
- omissão do controle interno;
- ausência de inventário de bens patrimoniais;
- quebra da ordem cronológica;
- ausência de controle de viagens;
- intempestividade da transmissão de dados do sistema Audesp;
- falta de definição das atribuições dos cargos em comissão;



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



- pagamento habitual de horas extras desprovido de controle;
- acúmulo de férias vencidas dos servidores, pagas em pecúnia;
- acumulação indevida de cargos públicos por um dos servidores;
- ausência de previsão de limitação de empenhos na LDO.

Quanto às alterações orçamentárias de 40,84%, informou que parte decorreu de anulações de dotações que se enquadram no conceito de transposição, remanejamento e transferência com supedâneo na LDO, e julgou tolerável a situação. Propôs, entanto, advertência à Origem para que proceda às referidas alterações mediante lei específica, como decidido no TC-002/026/09.

Sobre a prescrição de tributos, não havendo indício de que tenha beneficiado qualquer contribuinte em especial, propôs alerta para promover a devida cobrança de seus créditos.

Referente à remuneração dos médicos, que extrapolou o subsídio do Prefeito, considerou pertinente recomendar à Municipalidade que promova a devida adequação, conforme decisório proferido no TC-903/026/11.

No que toca ao déficit orçamentário de 12,53%, ponderou que, excluído o valor dos restos a pagar não processados da despesa empenhada, o resultado negativo passa a ser de R\$ 478.685,97. Se comparada esta importância com a quantia de R\$ 506.759,55, relativa ao mês de abril, infere-se que houve redução da insuficiência financeira nos dois últimos quadrimestres, logo, atendido o artigo 42 da LRF. A fim de reforçar a tese, trouxe à colação o julgado no TC-1301/026/11, em que se adotou o mesmo raciocínio.

Quanto a não quitação de parcela dos precatórios, muito embora a matéria venha sendo objeto de reprovação de contas municipais, no presente caso, face ao diminuto valor envolvido, e a exemplo da decisão proferida no TC-53/026/09, pugnou pela excepcional relevação da falha.



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



Ao exposto, a Secretaria-Diretoria Geral pronunciou-se pela emissão de **parecer favorável** à provação das contas.

**1.8.** Em sessão desta E. Primeira Câmara, ocorrida aos 11/02/2014, o feito foi retirado de pauta a meu pedido, para melhor análise dos argumentos suscitados pelo Representante do Ministério Público de Contas, Dr. Thiago Pinheiro Lima, em sustentação oral, nos seguintes termos:

Existe um ponto grave considerado por esta Corte, que é a insuficiência do depósito de precatório. A meu sentir, isso não foi superado, portanto, esta razão já seria suficiente para emissão do parecer desfavorável.

[...] houve um déficit orçamentário da ordem de 12.53% no município de Piacatu. E o Prefeito, mesmo sendo alertado duas vezes durante a execução orçamentária, não adotou as medidas adequadas para correção dos rumos da sua gestão. Isso gerou ao final do exercício um déficit financeiro da ordem de 470%, o que importa em algo de dois milhões e quinhentos mil reais.

[...]

Portanto, Senhores Conselheiros, o Ministério Público reforça o que foi escrito neste Parecer, para opinar pela emissão de Parecer desfavorável em razão da insuficiência de pagamento do precatório, além de diversas violações legais que foram apontadas ao longo da instrução, como por exemplo os artigos 42 e 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e em virtude do déficit orçamentário e déficit financeiro.

É o relatório.



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



## **2. VOTO**

**2.1.** Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE PIACATU.

**2.2.** Extraí-se dos autos que os recursos obtidos no transcorrer do exercício foram assim direcionados:

|                                                                                                               | EFETIVADO | ESTABELECIDO                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|---------------------------------------------------------|
| Ensino (Constituição Federal, artigo 212)                                                                     | 29,58%    | Mínimo = 25%                                            |
| Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)                       | 70,02%    | 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)                                                   | 22,61%    | Mínimo = 15%                                            |
| Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")                                    | 50,25%    | Máximo = 54%                                            |
| O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal. |           |                                                         |
| Encargos Sociais: recolhimentos efetuados                                                                     |           |                                                         |

**2.3.** Consoante acima sintetizado, os principais indicadores que influenciam a análise das contas, como as aplicações mínimas de recursos no ensino e na saúde, e a observância ao limite máximo para os gastos com pessoal, coadunam-se com os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam as matérias envolvidas.

**2.4.** Em suas finanças, a Administração produziu um resultado da execução orçamentária deficitário da ordem de R\$ 1.833.430,90, correspondente a 12,53% da receita arrecadada, sem o devido suporte financeiro, já que no exercício anterior havia um déficit financeiro de R\$ 398.110,07.



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



Nesse tocante, alerta a defesa que os valores dos empenhos não processados, inscritos em restos a pagar, não poderiam ser considerados no cálculo da Fiscalização, por se tratar de convênios firmados com os Governos do Estado e União, em que a liquidação das despesas estaria vinculada ao término de obras em andamento. Explicou o Responsável que essas esferas de Governo liberam as parcelas, no caso, as receitas, conforme a conclusão de cada etapa da obra.

Assim como a Assessoria Técnica e SDG, acolho as justificativas suscitadas, pois, de fato, os restos a pagar influíram negativamente nos resultados orçamentário e financeiro apurados nas peças contábeis.

Os esclarecimentos ofertados encontram supedâneo, ainda, no “Demonstrativo de Restos a Pagar” extraído do sistema Audesp deste Tribunal, e na Demonstração da Dívida Flutuante, que se encontram juntados às fls. 137/139 dos autos.

Nessas condições, não fosse a ausência dos repasses dos convênios do Estado e da União (construção de barracão R\$149.680,59 + construção de creche R\$ 1.245.377,11 + FNDE equipamento R\$ 214.880,00 = total R\$ 1.609.937,70), o resultado orçamentário, em vez do déficit de 12,53%, como apurado no laudo de fiscalização, seria um déficit de R\$ 223.493,20, correspondente a 1,52% da receita arrecadada.

Tal patamar torna-se perfeitamente tolerável na firme jurisprudência desta Corte.

A propósito, é assim que vem decidindo este Tribunal, a exemplo dos TCs. 1494/026/11<sup>1</sup>, 897/026/11<sup>2</sup> e TC-1589/026/08<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Primeira Câmara, em sessão de 12/11/2013.

<sup>2</sup> Primeira Câmara, em sessão de 26/11/2013.

<sup>3</sup> Primeira Câmara, em sessão de 14/06/2010.



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



Influi no juízo positivo a redução de 10,09% da dívida consolidada líquida, em relação ao exercício anterior.

**2.5.** No tópico que trata das restrições no último ano de mandato, o laudo de fiscalização indica que o Município violou ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que não permite a realização de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem a existência de disponibilidade financeira para suportá-las.

Referido laudo, contudo, merece ajustes, pois foram utilizados indevidamente restos a pagar não processados no indigitado cálculo.

A propósito, a fórmula de cálculo contida no próprio texto do relatório de Fiscalização indica que deve ser utilizado somente o saldo de restos a pagar liquidado em 31/12.

Com base nessa orientação, e segundo o cálculo elaborado pela Secretaria-Diretoria Geral à fl. 134 dos autos, tenho como atendido o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que houve redução da insuficiência financeira nos dois últimos quadrimestres do exercício.

**2.6.** Ademais, observou-se aumento nas despesas de pessoal nos últimos 180 dias de mandato, da ordem de 2,95%.

Embora tenha ocorrido, nesse período, um ato de admissão de pessoal, conforme consignou o laudo de fiscalização, os elementos constantes dos autos não permitem que se afirme, em absoluto, que referido ato, isolada ou preponderantemente, tenha dado causa ao descumprimento do artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De qualquer forma, o ato de admissão será tratado em processo autônomo.



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



**2.7.** No item “Resultado da Execução Orçamentária”, registrou-se que a Prefeitura efetuou abertura de créditos adicionais, bem como realizou transferências, remanejamentos e transposições, que totalizaram R\$ 6.921.826,61, correspondentes a 40,84% da despesa inicialmente prevista.

Segundo observado pela Secretaria-Diretora Geral, R\$ 3.728.209,43 se refere a créditos especiais precedidos de lei, e R\$ 2.261.686,18 decorreu de anulação de dotações. Estes últimos se enquadram no conceito de transposição, remanejamento e transferência, com autorização na lei de Diretrizes Orçamentárias. Já o valor restante, R\$ 931.931,00, proveniente de excesso de arrecadação, esteve compreendido no limite inicialmente previsto de 20%.

Assim como a SDG, considero passíveis de relevação aquelas alterações que, embora não realizadas por meio de lei específica, se enquadram no conceito de transposição, remanejamento e transferência. Recomendo à Origem, contudo, que atente à jurisprudência desta Corte, conforme decidido no TC-002/026/09<sup>4</sup>, e ao Comunicado SDG nº 29/2010.

**2.8.** No tópico dívida ativa, apontou-se a prescrição de créditos tributários, no montante de R\$ 104.787,49, em especial, decorrente da não adoção de medidas judiciais de cobrança daqueles inscritos em dívida ativa. A omissão contribuiu, também, para o aumento de seu saldo.

Nada obstante as alegações de defesa, creio que para melhor análise da matéria torna-se necessária a completa obtenção de informações, tais como a relação de todos os contribuintes devedores com créditos prescritos, na condição indicada pela Fiscalização, bem como o total dos valores envolvidos por contribuinte e por exercício.

Cabe à equipe de fiscalização a execução da tarefa, para permitir a correta avaliação da questão, que se dará em autos apartados.

---

<sup>4</sup> Primeira Câmara, em sessão de 23/08/2011. Parecer desfavorável confirmado pelo Pleno, aos 18/07/2012, em sede de Reexame.



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



Bom lembrar que, na hipótese de os créditos individualmente serem de pequenos valores, a providência judicial será mais dispendiosa do que a possível receita a ser auferida.

**2.9.** No setor de planejamento, observou-se que a LDO não prevê critérios para limitação de empenho, em desatenção à exigência do artigo 4º, I, “b”, da LRF.

Quanto a isso, é imperativo que se estabeleçam critérios para propiciar o acompanhamento e monitoramento do resultado de sua própria atuação, em relação ao que foi planejado, e aplicar a tempo, se o caso, as medidas corretivas necessárias.

Relativamente aos demais apontamentos nesse tópico, especialmente à ausência dos Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, além da ausência de implementação do serviço de informação ao cidadão e da não regulamentação do sistema de controle interno, a Municipalidade deverá adotar providências imediatas para implementação, o que desde já fica recomendado.

**2.10.** No que tange às licitações e contratos, constatou-se a existência de algumas falhas que merecem ser analisadas em **autos próprios** por este Tribunal, a saber:

- a) Tomada de Preços nº 03/2012;
- b) Convites nºs. 03 e 15/2012;
- c) Distrato de Contrato decorrente da Concorrência nº 02/2012.

Quanto aos demais apontamentos feitos neste tópico, cabe recomendação ao Responsável para que observe com maior rigor a legislação que rege a matéria.



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



**2.11.** Na área de pessoal, especificamente em relação à estrutura funcional da Municipalidade, a análise evidencia que a legislação de criação dos cargos em comissão não estabelece as atribuições dos mesmos, ficando, assim, prejudicada a análise conclusiva sobre sua correta caracterização.

A impropriedade deve ser levada ao conhecimento do Ministério Público Estadual, sem prejuízo de se recomendar à Origem que adote, imediatamente, as medidas voltadas a dar a devida transparência às atribuições de todos os cargos, as quais devem estar fixadas em lei, atentando, ainda, para que no quadro de pessoal permaneçam cargos em comissão apenas para desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento.

No que tange às incongruências anotadas no laudo de fiscalização sobre as contratações por tempo determinado, serão tratadas em processo autônomo deste Tribunal.

Acerca dos apontamentos sobre “pagamentos de horas extras a servidores”, “servidores com férias vencidas” e “acúmulo indevido de cargos”, foram objeto de recomendações no r. Parecer das contas do exercício de 2011 (TC-1003/026/11<sup>5</sup>), para regularização. A respectiva publicação, todavia, ocorreu no DOE em 18/05/13, não tendo havido tempo hábil à adoção de providências no exercício em exame.

Constatou-se ainda, nesse tópico, o pagamento de gratificação sem definição de critérios objetivos para escolha dos beneficiários, em violação ao princípio da impessoalidade e da equidade, dada a ausência de regras contendo a identificação do percentual de gratificação a ser concedido, de modo que todos aqueles que se sujeitassem a determinada situação pudessem previamente saber quantificar o percentual acrescido a título de gratificação sobre seu salário.

Ressalte-se que esse tipo de benefício deve ser empregado pela Administração somente com o intuito de obter a maior eficiência possível na

---

<sup>5</sup> Segunda Câmara, em sessão de 07/05/2013.



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



prestação dos serviços públicos à população, e, por consequência, servir de estímulo aos servidores.

Não existindo critérios definidos para a diferenciação dos percentuais no processo de concessão, certamente não se revela adequada sua aplicação.

Contudo, a defesa anunciou a adoção de providências, cuja implementação deverá ser verificada pela fiscalização da Casa em próximo roteiro.

Já a remuneração superior ao teto constitucional deverá ser melhor analisada em autos apartados.

**2.12.** Questão mais polêmica, neste feito, refere-se ao pagamento de precatórios, que dividiu as opiniões dos Órgãos Técnicos e Opinitivos desta E. Corte. De um lado, as Assessorias Técnicas, Chefia de ATJ e MPC consideraram que a falha seria grave o suficiente à emissão de parecer desfavorável. De outro, a SDG ponderou que, diante do reduzido valor não depositado (R\$ 13.678,14), a impropriedade seria passível de excepcional relevação.

Segundo consignado no relatório de fiscalização, o depósito a menor dos precatórios *“deveu-se, [...], à falta de execução do procedimento mensal de cálculo do valor de 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) acumulada no mês de novembro de 2012”*.

Além disso, *“não foram apresentados à Prefeitura de Piacatu, no exercício de 2012, requisitórios de baixa monta pelo Poder Judiciário, bem como mapas orçamentários do Tribunal de Justiça”*, informação, esta, que pode ser confirmada em consulta ao site do citado Tribunal<sup>6</sup>.

As ponderações supra, aliadas ao atendimento pelo Executivo dos principais aspectos que influenciam positiva ou negativamente nas contas



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



municipais como um todo, bem como ao fato de que o valor pago a título de precatórios (R\$ 117.055,80) corresponde a 90% do total devido (R\$ 130.733,94, remanescendo a ínfima diferença de R\$ 13.678,14, evidenciam que não houve má-fé do Administrador.

Dessa forma, assim como a Secretaria-Diretoria Geral, considero passível de relevação a impropriedade ora discutida, sem prejuízo de recomendar à Origem que adote as medidas necessárias a evitar a reincidência.

Lembro, por oportuno, que, em voto proferido nos autos do TC-1311/026/11<sup>7</sup>, o Eminentíssimo Conselheiro Renato Martins Costa exarou o seguinte entendimento:

De acordo com o demonstrativo de fl.46, a Administração deveria pagar, em conformidade com a opção anual, R\$ 117.350,13; no entanto, pagou R\$ 94.886,25, implicando pendência da ordem de R\$ 22.463,88.

Sobre tal aspecto, o Chefe do Executivo informou que os pagamentos se deram na forma da Emenda Constitucional nº 62/09, em face da atualização do estoque de obrigações e da divisão pelo prazo de 14 anos, consoante demonstrativo de fl.200 do Anexo.

Depreende-se de tal registro a existência de saldo atualizado das obrigações de R\$ 1.328.407,54. Assim, diante desse estoque, a Municipalidade pagou a parcela referente à 1/14, ou seja, os já referidos R\$ 94.886,25, conforme comprova o depósito à conta do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo juntado em fl.166.

---

<sup>6</sup> [http://www.tjsp.jus.br/Shared/Handlers/FileFetch.ashx?id\\_arquivo=42501](http://www.tjsp.jus.br/Shared/Handlers/FileFetch.ashx?id_arquivo=42501)

<sup>7</sup> Primeira Câmara, em sessão de 15/10/2013.



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



Observo, ademais, que a Municipalidade pagou a integralidade dos requisitórios de baixa monta do exercício, no total de R\$ 312.159,76 (fl.47).

À luz de tais informações, tenho que a Administração tem acompanhado suas obrigações onerosas vindas do Poder Judiciário, não se olvidando dos respectivos pagamentos, sendo que também não vislumbro, na particular situação dos autos, indícios de má-fé do gestor na amortização dos depósitos devidos.

Nesse cenário e na linha do entendimento exposto por SDG, relevo a impropriedade, sem prejuízo de recomendações ao Chefe do Executivo.

Nesse sentido decidiu esta Câmara<sup>7</sup>, quando do exame das contas anuais da Prefeitura de Itápolis, exercício de 2011, abrigadas nos autos do TC-952/026/118, ensejo em que divergência entre as obrigações judiciais existentes e os pagamentos efetuados equivaleu a R\$ 28.379,92, sendo a falta igualmente relevada, com juízo favorável à matéria.

**2.13.** Em relação aos apontamentos remanescentes, não têm força suficiente para contaminar as contas, entretanto, cabem recomendações à Origem para que, doravante, evite a reedição das falhas anotadas nos itens: “ordem cronológica de pagamentos”; “dívida ativa” (inexistência de medidas judiciais de cobrança de créditos tributários e falta de inscrição em dívida ativa dos débitos relativos à contribuição de seguridade social não paga por vereadores); “bens patrimoniais”; “fidedignidade dos dados informados ao sistema Audesp”; “despesas por regime de adiantamento”; “pessoal” (data base para revisão geral anual), e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e recomendações do Tribunal”.

**2.14.** Para observar melhor as políticas adotadas pelo Município, ao longo dos anos, um importante indicador é o IDH.



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



Sabe-se que o Índice de Desenvolvimento Humano foi criado para medir o nível de desenvolvimento humano dos países, a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total).

Para aferir o nível de desenvolvimento humano de municípios, alguns dos indicadores usados são diferentes. Para a avaliação da dimensão da educação, o cálculo do IDH municipal considera dois indicadores, com pesos diferentes: taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos de idade (com peso dois) e taxa bruta de frequência à escola (com peso um). O primeiro indicador é o percentual de pessoas com mais de 15 anos capaz de ler e escrever um bilhete simples.

O segundo indicador consiste no somatório de pessoas (independentemente da idade) que frequentam os cursos fundamental, secundário e superior, dividido pela população na faixa etária de 7 a 22 anos da localidade.

| MUNICÍPIO DE PIACATU        |       |       |
|-----------------------------|-------|-------|
| ANO                         | 2000  | 2010  |
| IDH M                       | 0,644 | 0,732 |
| IDH M (educação)            | 0,562 | 0,684 |
| Posição no ranking nacional |       | 965º  |

Obs: 0,600 a 0,699 médio e 0,700 a 0,799 alto

Fonte: PNUD – Atlas do Desenv. Humano no Brasil

**2.15.** Embora o Município ainda não tenha superado o patamar de nível médio de IDH na educação, percebe-se que as políticas adotadas nessa área vêm surtindo efeitos desejáveis, pois no último estudo realizado pelo IDEB (2011), a despeito do cumprimento dos limites mínimos da área, verifica-se que a Administração Pública, já naquele exercício, obteve a esperada melhoria na qualidade do ensino ofertado à população, para os anos iniciais do ensino fundamental.



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



Na ocasião, a Administração demonstrou eficiência, pois a nota dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental, além de se situar acima da dos alunos do sistema estadual, ultrapassou a meta estabelecida pelo IDEB.

|                    | 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 | -                                                   | -    | -     | -    | 4,8                               | 5,0  | 4,3   | 4,6  |
| Município          | 6,0                                                 | 6,3  | 5,1   | 5,5  | -                                 | -    | -     | -    |

De qualquer forma, deverá a Origem aperfeiçoar ainda mais seu sistema de planejamento, no sentido de perseguir melhores notas já para os próximos estudos do INEP.

**2.16.** Ante o exposto, no mérito, acompanho a manifestação da Secretaria-Diretoria Geral, e **VOTO pela emissão de Parecer FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE PIACATU, ressalvando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- proceda às alterações no orçamento, nos moldes do Comunicado SDG nº 29/2010;
- realize alterações orçamentárias, que se enquadrem no conceito de transposição, remanejamento e transferência, por intermédio de lei específica;



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



- estabeleça, na LDO, critérios para limitação de empenhos, a fim de propiciar o acompanhamento e monitoramento do resultado de sua própria atuação;
- implemente os Planos de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- regulamente o sistema de controle interno;
- implemente o serviço de informação ao cidadão;
- observe com maior rigor a legislação de licitações e contratos;
- evite a reedição da falha no cálculo da opção mensal de pagamento de precatórios;
- adote medidas voltadas a dar a devida transparência às atribuições de todos os cargos, as quais devem estar fixadas em lei, atentando, ainda, para que no quadro de pessoal permaneçam cargos em comissão apenas para desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento;
- implemente efetivamente ações voltadas ao saneamento das falhas anotadas nos tópicos: “ordem cronológica de pagamentos”; “dívida ativa” (inexistência de medidas judiciais de cobrança de créditos tributários e falta de inscrição em dívida ativa dos débitos relativos à contribuição de seguridade social não paga por vereadores); “bens patrimoniais”; “fidedignidade dos dados informados ao sistema Audeesp”; “despesas por regime de adiantamento”; “pessoal” (data base para revisão geral anual), e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e recomendações do Tribunal”.

Proponho a formação de **autos próprios** para tratar:

- da Tomada de Preços nº 03/2012;
- dos Convites nºs. 03 e 15/2012, e
- do distrato decorrente da Concorrência nº 02/2012.

Determino, ademais, a formação de **autos apartados** para apreciação (i) das prescrições da dívida ativa, nos termos do contido no corpo do voto, e (ii) do pagamento de remuneração superior ao teto constitucional.



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



Oficie-se ao **Ministério Público Estadual**, cientificando-o das constatações relativas ao quadro de pessoal, em especial, quanto à ausência das atribuições dos cargos em comissão. Deverão acompanhar o ofício cópia de fls. 25, 64/65, 74/78 dos autos e de fls. 232/236 do Anexo II, além do relatório e voto.

**DIMAS EDUARDO RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**