



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 15/07/14

81 TC-001502/026/12

Prefeitura Municipal: Charqueada.

Exercício: 2012.

Prefeito: Romeu Antonio Verdi.

Advogado(s): Emerson de Hypolito.

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

Acompanha(m): TC-001502/126/12 e Expediente(s): TC-000904/010/12, TC-041781/026/13e TC-042666/026/13.

Fiscalizada por: UR-10 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-10 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A conclusão do laudo elaborado pela **Unidade Regional de Araras** consigna, em síntese, as seguintes ocorrências:

PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

- Autorização para abertura de créditos suplementares em patamar superior a 20% das receitas arrecadadas;
- Os elementos de despesas não foram discriminados na Lei Orçamentária Anual;
- O Município não editou o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- Atendimento parcial ao art. 11 da Lei Federal nº. 10.098/2000, no que tange às providências para acessibilidade em prédios públicos;

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

- A Prefeitura não criou o Serviço de Informação ao Cidadão, previsto no art. 9º da Lei Federal nº 12.527/11;
- Atendimento parcial ao artigo 8º, § 1º, da Lei Federal nº 12.527/11, no que diz respeito à divulgação das informações relativas aos repasses ao terceiro setor, ao horário de atendimento ao público e ao *link* de acesso às respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;



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



- Ausência de ferramenta que possibilite a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos e de acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, em desacordo com o artigo 8º, § 3º, II e VIII, da Lei Federal nº 12.527/11;

DO CONTROLE INTERNO

- O sistema de controle interno não está regulamentado e os relatórios periódicos elaborados não dispõem sobre suas funções institucionais, desatendendo aos artigos 31 e 74 da Constituição Federal e ao artigo 35 da Constituição Estadual;

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Déficit na execução orçamentária de R\$ 4.162.153,78 (12,87%);
- A abertura de créditos adicionais por Excesso de Arrecadação e Superávit Financeiro foi superior à somatória do excesso efetivamente constatado ao final do exercício e do superávit financeiro do exercício anterior;
- O Município foi alertado por 02 (duas) vezes sobre o descompasso entre receitas e despesas, mas, ainda assim, não conteve o gasto não obrigatório e adiável;

INCONSISTÊNCIAS NAS PEÇAS E DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS

- Conta do ativo financeiro com saldo negativo e não encerrada no exercício, podendo distorcer o resultado;
- Conta do passivo financeiro com saldo devedor não encerrada no exercício;
- Várias divergências nos itens “Dívida Ativa” (item B.1.6) e “Bens Patrimoniais” (item B.6.2);
- Possível afronta aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil;

DÍVIDA ATIVA

- Divergências nos valores do Saldo Final, Inscrições, Cancelamentos e Recebimentos da dívida entre os constantes do Sistema Audesp, peças contábeis e registros do Setor da Dívida, com possível infringência aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64);
- O sistema da dívida ativa não gera relatórios estáticos de datas pretéritas;
- Processo Administrativo instaurado para apurar responsabilidade pela prescrição de créditos da dívida, pendente de providências para conclusão do mesmo;

DESPESA DE PESSOAL

- Inclusão de valores relativos a serviços profissionais de Fisioterapia, Nutrição e Fonoaudiologia, prestados durante o exercício de 2012, através da contratação de empresas;

ENSINO

- Exclusão do Fundeb 40% de R\$ 22.733,22, referente a profissionais de outras áreas;

PRECATÓRIOS



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



- Recolhimentos junto ao Instituto Nacional de Seguro Social referentes aos pagamentos dos requerimentos de pequena monta realizados fora do prazo, resultando em juros e multa no valor de R\$ 2.754,14;

DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

- Ausência de prévia pesquisa de preço em aquisições com dispensa de licitação, em possível infringência ao inciso V do artigo 15 da Lei das Licitações;
- Aquisições, por dispensa, no total de R\$ 81.030,81, junto à empresa Aragão Peças e Acumuladores Elétricos Ltda. – ME, e de R\$ 44.180,25, junto à empresa Rafael Piassa Rigigo – ME, em possível violação aos arts. 23, II, e 24, II, da Lei de Licitações;

ALMOXARIFADO

- Falta de estrutura adequada para estocagem dos produtos;
- Ausência de ficha de controle individual nas prateleiras;
- Falta de campo para autorização do superior hierárquico nas requisições de materiais;
- Diferença de 08 unidades de câmaras de ar 1000X20;

BENS PATRIMONIAIS

- O setor de patrimônio não possui controle dos bens imóveis, prejudicando a análise de compatibilidade do valor contabilizado, em desacordo aos artigos 83, 85, 89 e 94 da Lei Federal nº 4.320/64;
- Divergência entre o saldo e valor adquirido de bens patrimoniais apresentado no relatório do setor de patrimônio e no valor contabilizado;
- Ausência de inventário dos bens móveis e imóveis;

LICITAÇÕES

- FALHAS DE INSTRUÇÃO: exigência de “certidões negativas” das Fazendas Municipal, Estadual e Federal como prova de regularidade fiscal, em desacordo com entendimento jurisprudencial desta Corte;

CONTRATOS

- EXECUÇÃO CONTRATUAL:
- Justificativa inábil de fato superveniente para prorrogação do prazo de execução;
- Atraso no início das obras, com descumprimento da Cláusula 8ª do Contrato;
- Ausência de medições mensais, em desacordo ao item 6.1 do Contrato;
- Paralisação da obra sem apresentação de justificativas;
- Pagamentos de serviços não realizados;

ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- Publicação intempestiva do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 1º bimestre/12;
- Publicação intempestiva dos tributos arrecadados em fevereiro;

QUADRO DE PESSOAL

- Habitualidade no pagamento de horas-extras em desacordo com as disposições estabelecidas no artigo 59 da CLT e em Termo de Ajuste de Conduta;



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



- Servidores com duas ou mais férias vencidas;
- Contratações de Nutricionistas, Fisioterapeutas e Fonoaudiólogos por meio de licitação durante reiterados exercícios;
- Gasto de R\$ 75.611,00 com os Programas: Emergencial de Auxílio-Desemprego (Frente de Trabalho) e de Solidariedade do Trabalhador Desempregado, sem recolhimento de encargos ou formalização da relação jurídica;
- Recolhimento do FGTS em relação a ocupantes de cargos exclusivamente em comissão, em desacordo com o entendimento deste Tribunal;

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- Emissão de notificações de alerta em todos os meses de 2012, exceto maio;
- Não atendimento de recomendações desta Casa;

AUMENTO DA TAXA DA DESPESA DE PESSOAL NOS ÚLTIMOS 180 DIAS DO MANDATO

- Aumento da despesa com pessoal, com contratações não vedadas pela Lei Eleitoral, porém sem que houvesse compensação com cortes em outras rubricas de pessoal;
- A Prefeitura foi alertada, por 06 vezes, sobre o possível descumprimento da norma fiscal em análise (art. 21, parágrafo único, da LRF);

ALTERAÇÕES SALARIAIS

- O reajuste salarial dos agentes políticos ocorreu em 25/04/2012, podendo caracterizar o descumprimento do art. 73, VIII, da Lei Eleitoral;

DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL

- Ao longo de todo o exercício de 2012, os gastos liquidados de publicidade superaram a média despendida nos 03 últimos exercícios financeiros (2009 a 2011);

DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

- **Expediente TC-904/010/12** – Sra. Doralice Fátima Leonel, servidora municipal, comunica possíveis irregularidades ocorridas no Município de Charqueada, em especial, no Concurso Público nº 03/2011, homologado em 17/02/2012, a saber: **1)** exigência, no Edital, de formação em nível técnico para preenchimento do cargo de Contador, enquanto, para outros cargos, com remuneração inicial idêntica (R\$ 1.668,00 para Enfermeiro, Engenheiro Civil, Monitor de Esportes e Psicólogo), foi requerido nível superior. Considerando a ausência de lei municipal que regulamente as atribuições do cargo, e que o Ato Convocatório do Concurso também não as disciplinou, a **Fiscalização concluiu** que o Técnico em Contabilidade possui as mesmas funções do cargo de Contador, desde que o servidor não exerça atividades de perito ou auditor contábil, privativas de contadores diplomados; **2)** a Sra. Doralice, contadora efetiva do Município desde 03/03/2003 (fls. 234 do Anexo II), estaria indevidamente afastada de seu cargo, em desvio de função na Secretaria Municipal de Saúde. A **Fiscalização concluiu**, mediante análise de declaração do Secretário da Saúde, que a servidora, na data da



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



denúncia, auxiliava nas decisões do controle dos recursos financeiros da fonte Federal, Estadual e Municipal, visando à regular execução orçamentária da receita e da despesa, ações que se coadunam com as atribuições de contador; **3)** ausência de lei municipal criando o 2º cargo de Contador, preenchido por meio do citado Concurso. A **Fiscalização verificou** que o Anexo III da Lei Complementar Municipal nº 93/2009, que reorganizou a estrutura administrativa da Prefeitura do Município de Charqueada, evidencia a existência de 02 cargos de Contador. Assim, considerou **elididos** os apontamentos feitos na inicial e, conseqüentemente, **regular** a situação da servidora.

➤ **Expediente TC-42666/026/13** – trata-se de resposta a ofício desta relatoria;

➤ **Expediente TC-41781/026/13** – O Ministério Público do Trabalho comunica a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta nº 325/12, no exercício de 2012, no âmbito do Inquérito Civil nº 788.2009.15.000/9. Segundo a **Fiscalização**, foi apontado no TC-1502/026/12 o pagamento habitual de horas extras, acima do permissivo legal, em descumprimento ao mencionado TAC. Quanto ao processo, foi **arquivado** em 21/03/2013, após a emissão de parecer pelo Procurador do Trabalho noticiando a notória evolução da situação em comparação ao anteriormente averiguado, bem como atestando o cumprimento do TAC pela Municipalidade.

1.3. A autoridade responsável exerceu o contraditório, procurando afastar, ou justificar, as impropriedades consignadas no relatório da Fiscalização.

1.4. Instada, a **Assessoria Técnica, setor de cálculos**, reintegrou ao cálculo do Fundeb 40% a despesa de R\$ 22.733,22, por se tratar de pagamento de fonoaudiólogo que atuou efetivamente no processo de aprendizagem dos alunos, conforme entendimento do MEC sobre o tema. Com isso, observou que o Município empenhou 100% dos recursos recebidos do Fundeb.

Quanto ao aumento da taxa da despesa de pessoal nos últimos 180 dias do mandato, referido Órgão não identificou nenhum ato expedido após 05/07/2012 que pudesse ter colaborado para tanto.

Entendeu, ainda, não ser razoável considerar o pagamento de horas extras na análise da regra prevista no parágrafo único do artigo 21 da LRF.

Nesses termos, e verificada a boa ordem dos aspectos econômico-financeiros, opinou emissão de parecer **favorável** às contas.



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



1.5. No âmbito jurídico, o **Órgão Técnico** afirmou que os resultados positivos da execução financeira e patrimonial, e os investimentos correspondentes a 21,8% da Receita Corrente Líquida permitem a relevação dos aspectos negativos encontrados nos itens: “Planejamento” (abertura de créditos adicionais em patamar superior a 20% das receitas arrecadadas), e outros.

Em relação ao acréscimo nos gastos com pessoal, entendeu que não decorreu de ato expedido nos últimos 180 dias anteriores ao final do mandato.

Ponderou que as despesas com publicidade, embora superiores à média dos 03 (três) últimos exercícios, podem ser admitidas, com recomendação, já que o valor empenhado a maior foi de apenas R\$ 400,00.

Propôs a relevação das falhas listadas às fls. 130/131, com recomendações ao Prefeito para que as regularize, bem como providencie a implantação do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e cesse o recolhimento do FGTS sobre os vencimentos de servidores comissionados.

Sugeriu, ademais, o prosseguimento, em **autos específicos**, das seguintes matérias: (i) contratações diretas, por dispensa de licitação, sem prévia pesquisa de preços ou justificativa dos valores pactuados; (ii) gastos com manutenção automotiva e aquisição de materiais de construção, sem processo licitatório, e (iii) Contrato nº 08/2012.

Ao final, manifestou-se pela emissão de parecer **favorável** à aprovação dos demonstrativos, no que foi acompanhada pela **Chefia da ATJ**.

1.6. O **Ministério Público de Contas** adotou entendimento contrário aos preopinantes, no sentido da emissão de parecer **desfavorável**, face aos seguintes fatores: (i) significativas divergências e falhas apuradas nos registros e sistemas relativos à dívida ativa, demonstrando o descontrole do setor, e (ii) recolhimento indevido de FGTS em benefício de servidores comissionados, no valor total de R\$ 13.238,33.

Sem embargo de sua conclusão, propôs as ressalvas e recomendações relacionadas às fls. 141/143, e a formação de autos apartados/próprios, para análise:



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



- a) das contratações diretas firmadas, mediante dispensa de licitação, com as empresas Aragão Peças e Acumuladores Elétricos Ltda. e Rafael Piassa Rigigo – ME, que resultaram nos gastos de R\$ 81.030,81 e R\$ 44.180,25, respectivamente;
- b) do Contrato nº 08/2012, em que apurada a ausência de justificativa plausível para a prorrogação do prazo de execução; o atraso no início das obras, com descumprimento da Cláusula 8ª do Ajuste; a falta de medições mensais, em desacordo ao item 6.1 do Contrato; a paralisação imotivada da obra, e o pagamento de serviços não realizados;
- c) do pagamento habitual de horas extras, com a indicação de servidores que receberam mais de 100 horas extras em um único mês.

1.7. A **Secretaria-Diretoria Geral** constatou o atendimento ao artigo 21 da Lei 11.494/07, eis que aplicados integralmente os recursos do Fundeb, bem como ao artigo 21 da LRF, por entender que o aumento da despesa com pessoal não decorreu de ato praticado no período de vedação.

No que tange à dívida ativa, sustentou que os apontamentos lançados pela Fiscalização não contém dados concretos e substanciais que permitam a emissão de juízo desfavorável às contas. Com efeito, grande parte da diferença apurada decorreu da contabilização da atualização do saldo devedor e do ajuste contábil de exercícios anteriores. Além disso, não foi confirmado pelo Órgão de Instrução se houve ou não prescrição no exercício.

Nesse caso, sugeriu que o Executivo seja advertido a manter um controle rigoroso do seu estoque de dívida ativa, evitando possíveis prescrições.

Com relação ao recolhimento do FGTS sobre a remuneração de servidores comissionados, tem se posicionado, com base, inclusive, na decisão proferida pela 8ª Turma do TST, em sede de Recurso de Revista, pela inadequação do procedimento, dada a natureza do cargo, demissível *ad nutum*. Diante disso, propôs recomendação à Prefeitura para que cesse os depósitos respectivos imediatamente.



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



Ao exposto, pronunciou-se pela emissão de parecer **favorável** à aprovação das contas.

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 CHARQUEADA.

2.2. A documentação acostada aos autos revela que o Município promoveu os seguintes investimentos:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	28,16%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	73,85%	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)	24,23%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	41,56%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.		
O Município quitou os precatórios a que estava obrigado a pagar		
Encargos Sociais: recolhimentos efetuados		

2.3. De início, verifica-se a observância às normas constitucionais e legais, no tocante às aplicações na saúde e ensino, bem como às despesas com pessoal.

2.4. Em relação ao Fundeb, assim como os Órgãos Técnicos, entendo que despesa de R\$ 22.733,22 deve ser reintegrada ao cálculo, por se tratar de pagamento de fonoaudiólogo que efetivamente atuou no processo de ensino-aprendizagem dos alunos, adequando-se ao entendimento do MEC sobre a questão.



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



Feita a reinclusão, conclui-se que o Município empenhou 100% dos recursos recebidos do Fundeb, em atendimento ao artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07.

2.5. No setor econômico-financeiro, o déficit registrado de R\$ 4.162.153,78, equivalente a 12,87% da receita arrecadada, foi totalmente solvido pelo superávit financeiro do exercício anterior, de R\$ 5.082.171,74.

Aliás, o resultado financeiro manteve-se positivo em 2012, no montante de R\$ 1.060.127,93.

Ao final do exercício em exame, o saldo da dívida de longo prazo apresentou pequena expressividade, no caso, 2,12% da Receita Corrente Líquida, tendo havido uma redução de 25% em relação a 2011.

Ademais, o Executivo possuía liquidez em 31/12/2012, cumprindo, assim, às determinações do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.6. Quanto à apontada inobservância ao parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, face ao aumento da despesa com pessoal, da ordem de 3,64%, compartilho do posicionamento dos Órgãos Técnicos, de que não há nos autos indícios da expedição de atos posteriores a 05/07/2012 que tenham concorrido para tal acréscimo.

Além disso, os gastos com pessoal (41,28%) ficaram abaixo do limite prudencial de 95%, e que a majoração havida entre junho e dezembro de 2012 não foi significativa.

2.7. No tópico “encargos sociais”, o laudo de fiscalização registrou o recolhimento de FGTS sobre a remuneração de servidores comissionados, em desacordo com decisões desta E. Corte de Contas e jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho.

Sobre o fato, alegou o Responsável que a adoção do regime celetista pela Prefeitura Municipal de Charqueada ensejaria o depósito de FGTS mesmo aos ocupantes de cargos de livre provimento, conforme decisão do TRT da 15ª Região mencionada na defesa.



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



Ressalto, no entanto, que, nos autos do Processo nº 707/2003-079-15-40.8, o Tribunal Superior do Trabalho exarou entendimento no sentido de que “o **ocupante de cargo comissionado, mesmo em contrato regido pela CLT, não faz jus ao pagamento de aviso prévio, FGTS e multa de 40% do FGTS, por se tratar de contratação a título precário, sem nenhuma garantia, sendo o cargo de livre nomeação e exoneração, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal**”.

Referida Decisão faz alusão a precedentes de igual teor da 1ª, 2ª e 3ª Turmas do TST, e foi publicada no DEJT aos 20/03/2009, ou seja, aproximadamente 03 (três) anos antes do exercício de 2012.

A exemplo do TST, esta Corte possui, em seu repertório de julgados, diversas decisões na mesma linha¹. Transcrevo, a propósito, trecho de interesse do Voto proferido no TC-357/026/09, que tratou das contas de 2009 da Prefeitura Municipal de São Pedro do Turvo:

Quanto aos funcionários ocupantes de cargos de livre provimento e nomeação, ainda que classificadas como celetistas são contratações precárias, sem garantia de vínculo e não gera direito ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço razão porque determino ao atual chefe que, doravante, cesse os aludidos recolhimentos. (Segunda Câmara, em sessão de 17/05/2011, sob a relatoria do Eminentíssimo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues)

Tal entendimento vem sendo adotado por esta E. Corte em diversos julgados².

A questão foi abordada, também, quando da análise das contas da Prefeitura Municipal de São Pedro do Turvo, relativas ao exercício de 2009, no TC-357/026/09, sob a relatoria do E. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, que votou pela emissão de Parecer Favorável, com a seguinte determinação:

Quanto aos funcionários ocupantes de cargos de livre provimento e nomeação, ainda que classificadas como celetistas são contratações precárias, sem garantia de vínculo e não gera direito ao Fundo de Garantia

¹ TC-1493/026/11, TC-3246/026/07, TC-2585/026/04 e TC-800259/522/03, entre outros.



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



por Tempo de Serviço razão porque determino ao atual chefe que, doravante, cesse os aludidos recolhimentos.

Nesse sentido, a ementa da decisão proferida pela 8ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho, em sede de Recurso de Revista (processo nº 707/2003/079-15-40, DJ de 20/03/09), bem como pela 1ª Turma do TST, no RR 104800-97.2000.5.15.0079 (Rel. Min. Dora Maria da Costa, j. 05.12.2007), bem demonstra o posicionamento daquele e. Tribunal:

RECURSO DE REVISTA. EXERCÍCIO DE CARGO DE CONFIANÇA. SERVIDOR PÚBLICO COM CARACTERÍSTICAS ESPECIAIS. INEXISTÊNCIA DE DIREITO AO FGTS, NÃO OBSTANTE A ANOTAÇÃO NA CTPS. O Regional é categórico no sentido de que o reclamante foi nomeado para exercer cargo de confiança, de livre nomeação e exoneração. Nesse diapasão ocupava o cargo público, com respaldo no art. 37, II da Constituição Federal, sendo, pois, servidor público com características especiais. O fato de ter sido anotada a CTPS não significa sujeição a regime celetista, pois trata-se de cargo público, de livre nomeação e exoneração. **Recurso de revista conhecido e provido.**

Nesse contexto, **recomendo** ao Executivo de Charqueada que cesse imediatamente o recolhimento de FGTS em benefício de servidores ocupantes de cargos exclusivamente em comissão, sem prejuízo de dar conhecimento do fato ao Ministério Público do Estado de São paulo.

2.8. No que toca ao setor de planejamento, a instrução indica que, em um de seus dispositivos a Lei Orçamentária Anual estabeleceu o limite de 5% do total da receita arrecadada para abertura de crédito suplementar, e, em outro, excluiu dessa limitação os créditos destinados a suprir insuficiência nas dotações de pessoal, dívida pública e de precatórios judiciais.

Tal mecanismo possibilita ao Executivo uma elasticidade superior a 20% para efetivar abertura de créditos suplementares, tanto que houve alterações orçamentárias correspondentes a 33% da despesa inicialmente fixada na Lei Orçamentária Anual, extrapolando o limite de 5% estabelecido nessa mesma Lei.



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



Esse tipo de licença orçamentária concedida pelo Legislativo, de fato, torna sem efeito o limite estabelecido, proporcionando ao Executivo a possibilidade de alterar o planejamento da forma que considerar oportuna.

Sobre a questão, é necessário lembrar que o mecanismo de abertura de créditos adicionais serve para dar flexibilidade ao orçamento, contudo, o meticoloso planejamento minimiza a ocorrência de imprevistos, e, nessa ótica, este Tribunal, em firme jurisprudência expressada no Comunicado SDG nº 29/2010, recomenda que a alteração da peça de planejamento, por meio de créditos adicionais, não extrapole o índice de inflação.

A experiência vem mostrando que percentuais muito flexíveis encobrem defeitos no planejamento, além de prejudicar a execução das políticas prometidas na campanha eleitoral perante a comunidade.

Nada obstante as argumentações da defesa, a anomalia mencionada se confirma, já que o Executivo está autorizado a modificar o orçamento sem limitação, ou seja, em mais de 5% de toda a despesa fixada.

Apesar dessas incongruências, não há indícios, nos autos, de que o procedimento adotado tenha causado prejuízo insustentável aos sistemas orçamentário e financeiro, podendo a falha ser alçada ao campo das **recomendações**, para que, doravante, a Origem aprimore as peças de planejamento, a fim de evitar alterações significativas como as ora verificadas.

2.9. Ainda em relação ao planejamento, destacam-se a não edição do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e o cumprimento parcial do artigo 11 da Lei Federal nº 10.098/00, que dispõe sobre a acessibilidade em prédios públicos.

Defende o Responsável que, segundo a Lei Federal nº 12.305/10, o Município tinha o prazo de 02 anos para implantação do Plano, a contar da data de sua publicação, ocorrida em 03/08/2012, mas, em razão do período eleitoral e por se tratar de último ano de mandato, não foi possível concluir os trabalhos para elaboração do respectivo plano, face às restrições decorrentes da legislação vigente.



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



Sustenta, ademais, que o prédio da Secretaria de Saúde e a Escola de Educação Básica, situada no Jardim Solar, possuem ou preveem providências para a acessibilidade. Destacou que alguns prédios públicos antigos, como é o caso do Paço Municipal, não contam com tal recurso, no entanto, o piso térreo concentra o atendimento à população, visando garantir a acessibilidade.

Tendo em conta as justificativas apresentadas, as falhas podem ser relevadas, sem embargo de se **recomendar** à Municipalidade que promova à implantação do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, assim como à acessibilidade aos prédios públicos, nos termos do dispositivo legal mencionado.

2.10. Relativamente à deficiência no sistema de controle interno, o Responsável aduziu que, embora não tenha sido regulamentado, não houve prejuízo à fiscalização, já que foram elaborados regularmente os relatórios, demonstrando que houve acompanhamento dos atos da Administração.

Face à argumentação de defesa, remeto a impropriedade ao campo das **recomendações**, para adoção das medidas saneadoras pertinentes.

2.11. No que tange às despesas com publicidade, embora, de fato, tenham superado a média de gastos dos últimos 03 (três) exercícios, o valor empenhado a maior foi de apenas R\$ 400,00, valor muito pouco significativo para comprometer a matéria.

2.12. As incongruências anotadas no item “dívida ativa” são passíveis de **recomendação** ao Executivo, para que passe a manter controle rigoroso do estoque da dívida ativa, evitando possíveis prescrições.

2.13. No capítulo “demais despesas elegíveis para análise”, apontou-se a aquisição de peças para manutenção automotiva e de materiais de construção diversos, sem pesquisa prévia de preços e mediante dispensa de licitação, embora tenham sido despendidos em 2012, somente com a empresa Aragão Peças e Acumuladores Elétricos Ltda. – ME, R\$ 81.030,81, e com a empresa Rafael Piassa Rigigo – ME, R\$ 44.180,25, valores que ultrapassam o limite estabelecido no artigo 24, II, da Lei Federal nº 8.666/93.



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



Alegou o Responsável que as compras realizadas decorreram de necessidades esporádicas e imprevisíveis, como a manutenção da frota de veículos e pequenos reparos nos próprios públicos, o que inviabilizaria a realização de procedimento licitatório.

A respeito do assunto, entendo que a simples relação dos empenhos acostada aos autos pela Fiscalização, indicando o fornecedor e os valores correspondentes, não é suficiente para se concluir, de forma absoluta, que houve descumprimento do dispositivo legal retro mencionado.

Dessa forma, e não tendo sido detectado desvio quanto aos valores praticados, tampouco prejuízo na execução dessas despesas, relevo as impropriedades, **recomendando** ao Executivo que, sempre que possível, proceda à aquisição de bens e serviços mediante prévia licitação, nos termos dos artigos 37, XXI, da Constituição Federal e 2º da Lei Federal nº 8.666/93, valendo-se do sistema de registro de preços, quando o caso assim recomendar, e realize a devida pesquisa de preços ou os justifique nos autos do processo administrativo.

2.14. Quanto às falhas constatadas na execução do Contrato nº 08/2012, deverão ser melhor analisadas em **autos próprios**.

2.15. No tocante à área de pessoal, a habitualidade no pagamento de horas-extras; a existência de servidores com duas ou mais férias vencidas; as contratações de Nutricionistas, Fisioterapeutas e Fonoaudiólogos por meio de licitação, e os gastos com os Programas: Emergencial de Auxílio-Desemprego e de Solidariedade do Trabalhador Desempregado, sem recolhimento de encargos ou formalização da relação jurídica, foram objeto de recomendação nas contas do exercício de 2011 (TC-913/026/11), cujo parecer foi publicado em 27/06/2013. Logo, não houve tempo hábil à adoção de providências no exercício em análise.

Pertinente, assim, reiterar aqui as **recomendações** feitas nos autos supracitados, para que a Prefeitura regularize as questões.

2.16. Os apontamentos remanescentes podem ser relevados, até porque não têm força suficiente para contaminar as contas, cabendo **recomendações** à Origem para que, doravante, evite a reedição das falhas consignadas nos itens: “inconsistências nas peças e demonstrativos contábeis”; “dívida ativa”; “precatórios”; “bens patrimoniais”;



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



“almoxarifado”; “licitações”; “análise do cumprimento das exigências legais”, e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e recomendações do Tribunal”.

2.17. Dirigindo, agora, a atenção para as políticas da Administração na área educacional, observo que, de acordo com o último estudo realizado pelo IDEB (2011), o Executivo não obteve, naquele exercício, a esperada melhora na qualidade do ensino ofertado à população, embora aplicado o percentual mínimo na área.

Com efeito, a nota dos alunos dos anos finais do ensino fundamental não atingiu a meta do IDEB para 2011, ficando no mesmo patamar verificado no exercício de 2009, conforme a tabela a seguir:

	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	-	-	-	-	3,7	4,6	4,2	4,4
Município	5,6	5,8	5,2	5,6	4,6	4,6	4,9	5,1

Sendo assim, deverá a Origem reavaliar sua política educacional, visando à obtenção de melhores notas, em relação aos alunos dos anos finais do ensino fundamental, já para os próximos estudos do INEP.

2.18. Por fim, observo que, na edição de 2012 do Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS³, Charqueada classificou-se no Grupo 5, que agrega os municípios com baixos níveis de riqueza e indicadores de longevidade e escolaridade insatisfatórios:

³ Sistema de indicadores socioeconômicos destinado a subsidiar a formulação e avaliação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento dos municípios paulistas. Compõe-se de 04 indicadores: três sintéticos setoriais, que mensuram as condições atuais de um município em termos de renda, escolaridade e longevidade, com classificação dos 645 municípios do Estado de São Paulo, segundo cada uma dessas dimensões, e uma tipologia constituída de 05 grupos, denominada grupos do IPRS, que resume a situação dos municípios segundo os três eixos considerados, sem, no entanto, ordená-los.



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



- *Riqueza* - Posições no ranking: 2008 – 299^a; 2010 – 258^a. Somou pontos em seu escore de riqueza no último período, e avançou posições nesse *ranking*, contudo, seu índice situa-se abaixo do nível médio estadual;

- *Longevidade* - Posições no ranking: 2008 – 468^a; 2010 – 499^a. Somou um ponto nesse escore no período, e situa-se abaixo da média estadual. Com esse desempenho, piorou sua colocação nesse *ranking*;

- *Escolaridade* - Posições no ranking: 2008 – 461^a; 2010 – 562^a. Somou pontos nesse escore, contudo, está abaixo da média estadual e piorou sua colocação nesse *ranking* no período.

Em síntese, o Município registrou avanços em todas as dimensões, mas, quanto aos aspectos sociais, os níveis de longevidade e de escolaridade estão abaixo da média do Estado.

2.19. Ante o exposto, no mérito, **VOTO pela emissão de Parecer FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE CHARQUEADA, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- aprimore as peças de planejamento, de modo que as alterações orçamentárias respeitem o limite autorizado, bem como a média inflacionária do período;
- promova a implantação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, assim como a adequada acessibilidade aos prédios públicos;
- proceda à efetiva regulamentação do sistema de controle interno da Municipalidade;
- mantenha controle rigoroso do estoque de dívida ativa, evitando possíveis prescrições;
- realize e formalize a prévia pesquisa de preços ou justifique os valores pactuados, conforme o caso, tanto em procedimentos licitatórios como nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação;
- efetue a aquisição de bens e serviços mediante procedimento licitatório, sempre que possível, nos termos dos artigos 37, XXI, da Constituição Federal e 2º da Lei Federal nº 8.666/93, valendo-se do sistema de registro de preços, quando o caso assim recomendar;



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



- cesse o recolhimento de FGTS em benefício dos servidores ocupantes de cargos em comissão;
- saneie as impropriedades constatadas na área de pessoal, em especial, no tocante ao pagamento de horas extras habituais e excessivas; servidores com férias vencidas; contratações de nutricionistas, fisioterapeutas e fonoaudiólogos por meio de licitação, e aos gastos com os Programas: Emergencial de Auxílio-Desemprego e de Solidariedade do Trabalhador, sem recolhimento de encargos ou formalização da relação jurídica;
- regularize as falhas anotadas nos tópicos: “inconsistências nas peças e demonstrativos contábeis”; “dívida ativa”; “precatórios”; “bens patrimoniais”; “almoxarifado”; “licitações”; “análise do cumprimento das exigências legais”, e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e recomendações do Tribunal”.

Deverá constar do ofício, também, alerta para que a Origem envide esforços no setor de educação, com a finalidade de melhorar as notas dos alunos dos anos finais do ensino fundamental, em relação aos índices do IDEB.

Determino, ainda, a formação de **autos próprios** para tratar do Contrato nº 08/2012.

Após o trânsito em julgado, remeta-se, mediante **ofício**, cópia do relatório e voto, bem como de fls. 33, 60/61 e 68/72 dos autos e fls. 230/233 do Anexo II, ao **Ministério Público do Estado de São Paulo**, para que tome ciência dos recolhimentos indevidos de FGTS aos servidores comissionados, e adote as providências de sua alçada que entender cabíveis.

MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO
AUDITOR SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO