



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 12/05/15

29 TC-001874/026/13

Prefeitura Municipal: Águas de Santa Bárbara.

Exercício: 2013.

Prefeito(s): José Mariano da Silva.

Acompanha(m): TC-001874/126/13 e Expediente(s): TC-000186/002/14.

Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalizada por: UR-2 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-2 – DSF-II.

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se das **contas anuais** da **Prefeitura Municipal de Águas de Santa Bárbara**, relativas ao exercício de **2013**.

1.2. A **Unidade Regional de Bauru/UR-2** registrou, na conclusão de seu relatório, os seguintes apontamentos:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- A LDO não estabeleceu adequadamente os indicadores e metas físicas;
- A LOA autoriza a abertura de créditos suplementares da ordem de 35%, percentual superior à inflação verificada;
- Não houve edição do Planos de Saneamento Básico;

FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- Falta de controle e, por vezes, até inexistente frente à arrecadação pelos serviços prestados no Balneário, falha que resultou, inclusive, na abertura do Inquérito Policial 02/2014;

DÍVIDA ATIVA

- Não houve a formalização dos processos de cancelamento de créditos tributários inscritos em dívida ativa;
- Identificadas baixas irregulares por conta da inexistente integração entre os sistemas da dívida ativa, financeiro e orçamentário, em desatendimento às recomendações feitas nas contas do exercício de 2011 (TC-1217/026/11);
- Tratamento não isonômico entre contribuintes por conta dos benefícios da Lei Municipal nº 60/2009 e Decreto nº 1112/2009;



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



ENSINO

- Houve despesas com recursos próprios indevidamente lançadas na aplicação do FUNDEB, ajustadas pela fiscalização;
- Restos a pagar, em 31.01.2014, de R\$ 15.531,20;
- Glosas de despesas não amparadas pelo art. 70 da LDB, no total de R\$ 4.724,09;

DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

- **Adiantamentos:** informações incompletas ao AudeSP; ausência de prestação de contas, e prestação de contas de adiantamento com despesas anteriores à concessão;

ALMOXARIFADO

- Não há qualquer controle no setor;
- Não apresentados registros dos estoques, balancetes mensais e inventário;

LICITAÇÕES

- **Formalização das licitações, dispensas e inexigibilidades:** contratação direta de Tiago Willian da Silva ME, mediante inexigibilidade de licitação (artigo 25, III, da Lei Federal nº 8.666/93), para a participação das Bandas BISS e MAXIMUS no carnaval do Município, de 08 a 12 de fevereiro de 2013, nos valores de R\$ 132.000,00 e R\$ 118.000,00, sem prova de que a Contratada era representante exclusiva dos conjuntos, e de que estes eram consagrados pela crítica especializada ou pela opinião pública;

CONTRATOS

- A Prefeitura não renegociou os contratos com as empresas beneficiadas pela isenção do recolhimento patronal ao INSS (20% da folha salarial), nos termos do Comunicado SDG nº 44, de 2013;

LIVROS E REGISTROS

- Registros ineficientes, conforme descrito nos itens B.1.5 - Fiscalização das Receitas; B.1.6 - Dívida Ativa e B.6.2 - AlmoXarifado;

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- Divergências entre os dados apresentados pela Origem e os cadastrados no Sistema AUDESP, comentadas nos itens A.1 e B.5.3 do relatório de fiscalização;

QUADRO DE PESSOAL

- **CARGOS EM COMISSÃO:** foram nomeados 33 servidores para cargos em comissão, cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e



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



assessoramento (art. 37, V, da CF), nos mais diversos setores da Prefeitura, sendo: (13) Assessores Administrativos; (01) Assessor Pedagógico; (3) Assessores Administrativos II; (02) Assessores Desportivos; (06) Assessores Executivos; (02) Secretários de Escola; (05) Assessores de Secretaria Municipal e (01) Vice-Diretor. Segundo a Fiscalização, as atribuições dos citados cargos, definidas em leis municipais, são meramente técnicas, burocráticas ou operacionais, com exigência de qualificação incompatível, excetuando-se neste aspecto o cargo de Vice-Diretor, atípicas às funções de direção, chefia e assessoramento, preconizadas na Carta Magna;

➤ HORAS EXTRAS: pagamentos habituais de horas extras, prestadas por servidores dos mais diversos setores da municipalidade, com notória frequência das quantidades e cargos ocupados, o que descaracteriza o caráter de eventualidade e se classifica como complemento salarial e, em alguns casos, há pagamentos ininterruptos durante todo o exercício, o que pressupõe inclusive o período de férias, bem como valores pagos a este título, que superam 50% do salário base;

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

➤ Entregas intempestivas de documentos ao Sistema Audesp, e descumprimento de recomendações deste Tribunal;

DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

Expediente TC 186/002/14: o Sr. Georges Zedan Chehade comunica irregularidades na Prefeitura Municipal de Águas de Santa Bárbara no exercício de 2013. Quanto aos medicamentos, a fiscalização não vislumbrou abuso nos preços contratados, e observou que as aquisições ocorreram em virtude de prescrições médicas emitidas nas Unidades Básicas de Saúde ou de decisões judiciais. No que se refere às participações societárias das farmácias, não há sócios comuns entre as mesmas. Acerca da utilização de transporte escolar, não se identificou irregularidades. No que tange às despesas sem licitação com as empresas Sérgio Benedetti ME (padaria) e Inês Magali (pousada), verificou-se que as aquisições de gêneros alimentícios junto à empresa Sérgio Benedetti não oneraram a aplicação do ensino, eis que foram contabilizadas em outras funções, constatando a compatibilidade do preço praticado frente ao mercado. O pagamento feito à empresa Inês Magali Meira de Carvalho (pousada) trata-se de diárias de hospedagens que, somadas, totalizam R\$ 25.340,00, e serviram para hospedar artistas que se apresentaram em eventos culturais no Município, alegando a Municipalidade ser a única que, à época, possuía disponibilidade para hospedagens, embora não comprovada tal situação. Os preços praticados mostraram-se compatíveis aos de mercado, e a Prefeitura declarou não existir familiar da proprietária ocupando cargos comissionados



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



em 2013. Adiantamentos: há razoabilidade nos valores adiantados ao Sr. Abílio Fernando Godoi Monteiro Sobral, pois este centraliza, como responsável, os adiantamentos para cobertura de despesas de viagens dos motoristas da saúde (ambulâncias). Quanto à ausência de prestações de contas, a análise conclusiva consta do item B.5.3 do relatório de fiscalização. Por fim, não foi confirmada a denúncia de prática de nepotismo nas nomeações para cargo em comissão.

1.3. Notificada, a autoridade responsável procurou afastar, ou justificar, as impropriedades consignadas no relatório de Fiscalização.

1.4. A Chefia da ATJ opinou pela emissão de **parecer favorável** às contas, assim entendendo:

a - embora inalteradas as falhas apontadas nos setores de Ensino e Pessoal, os índices que norteiam esta Corte estiveram adequadamente postados, cabendo recomendações para regularização;

b - o superávit da execução orçamentária é circunstância que permite relevar os destaques negativos no item planejamento (autorização pra abertura de créditos da ordem de 35%), merecendo recomendação para que estabeleça limite condicionado à inflação projetada para o período;

c - as inexigibilidades de licitação criticadas podem prosseguir em autos específicos.

1.5. No mesmo sentido posicionou-se o **Ministério Público de Contas**, propondo as determinações e recomendações listadas às fls. 158/162, e a formação de apartados e autos próprios para exame das **(i)** contratações de bandas musicais por inexigibilidade de licitação, **(ii)** pagamento habitual de horas extras e **(iii)** dos fatos anotados no item D.4 – denúncias.

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. Em exame, **contas anuais** da **Prefeitura Municipal de Águas de Santa Bárbara**, relativas ao exercício de **2013**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Na aplicação dos recursos arrecadados, a análise demonstrou a observância aos ditames constitucionais e legais:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
APLICAÇÃO NO ENSINO	27,18%	Mínimo = 25%
DESPESAS COM PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	100,00%	Mínimo = 60%
UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	100,00%	100%
SAÚDE	19,24%	Mínimo = 15%
DESPESAS COM PESSOAL	50,22%	Máximo = 54%

2.3. OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

Os repasses efetuados ao Legislativo obedeceram às diretrizes constitucionais; os encargos sociais foram recolhidos corretamente, e, quanto aos precatórios, apurou-se que o Município não possuía dívidas judiciais.

2.4. FINANÇAS

Os números obtidos demonstram uma situação confortável, tendo em vista:

- a)** o superávit orçamentário de R\$ 116.830,01, equivalente a 0,48%, da receita arrecadada;
- b)** a consequente elevação do resultado financeiro em 4,18%;
- c)** a quitação de todo o estoque da dívida de longo prazo proveniente do exercício anterior, não existindo saldo ao final do exercício em exame, e



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



d) o investimento de 7,4% do total da despesa realizada em infraestrutura ou despesas de capital.

2.5. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Quanto às críticas sobre as peças de planejamento, por não estabelecerem adequadamente os indicadores e metas físicas, e à autorização de abertura de créditos suplementares em percentual superior a 35%, entendo que podem ser toleradas, já que não prejudicaram os resultados orçamentários e financeiros verificados.

De qualquer maneira, medidas devem ser adotadas para aprimoramento das peças de planejamento, com a utilização de indicadores que permitam a aferição da efetividade dos programas de governo, lembrando, ainda, que esta Corte considera razoável a previsão de abertura de créditos adicionais em limites próximos à inflação prevista para o exercício.

Relativamente à ausência do Plano de Saneamento Básico, cabe maior empenho da Administração para sua implementação, como já recomendado em exercícios anteriores.

2.6. FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

A precariedade nos controles do Balneário Municipal, administrado pela Prefeitura, que já havia sido relatada no Expediente TC-289/002/13, por meio do qual foi encaminhada a esta Casa cópia da Sindicância nº 01/2012, instaurada para apurar possíveis irregularidades relacionadas à falta de repasse, aos cofres municipais, de recursos arrecadados junto ao Balneário desde março de 2012, sinalizou urgente correção por parte do Executivo Municipal.

No exercício em tela, há notícias de que na gestão houve controles deficientes, por não identificar os serviços prestados e seus quantitativos, impossibilitando a conferência de regularidade frente à arrecadação.

Supostas irregularidades relativas à arrecadação, no período de agosto a dezembro, foram reduzidas a termo pelo próprio Prefeito Municipal, mediante depoimento junto à Polícia Civil de Avaré, transcrito no Inquérito Policial 02/2014, que revela o recolhimento de valores menores que os efetivamente arrecadados, da ordem de R\$20.957,50.



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



Considerando que persistiu ausência no controle da arrecadação no exercício em exame, proponho a formação de autos apartados para maior aprofundamento da matéria.

2.7. DÍVIDA ATIVA

No que diz respeito à dívida ativa, foi apontada a insuficiente comprovação da regularidade de cancelamentos, no total de R\$ 268.864,63, evidenciando fragilidade dos controles da dívida ativa e deficiente intercâmbio com os sistemas orçamentário/financeiro, falha que já havia sido objeto de recomendação nas contas de 2011.

Apurou-se, ainda, a existência de cancelamentos decorrentes de Legislação Municipal, que somaram R\$ 2.717.989,34, referentes ao IPTU de um único contribuinte, tendo em vista que os dispositivos legais disciplinaram o benefício da remissão tributária de caráter não geral, com possível tratamento desigual entre contribuintes.

Sobre tais fatos, em que pesem as alegações de defesa, para melhor análise da matéria, torna-se necessária a completa obtenção de informações, tais como a relação de todos os contribuintes devedores com créditos cancelados, nas condições indicadas 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.

Na hipótese de os créditos individuais serem de pequenos valores, a providência judicial será mais dispendiosa do que a possível receita a ser auferida.

2.8. LICITAÇÕES

As contratações diretas de Tiago Willian da Silva ME, mediante inexigibilidades de licitação (artigo 25, III, da Lei Federal nº 8.666/93), para a participação das Bandas BISS e MAXIMUS no carnaval do Município, de 08 a 12 de fevereiro de 2013, nos valores de R\$ 132.000,00 e R\$ 118.000,00, deverão ser analisadas em autos próprios.



2.9. QUADRO DE PESSOAL

No que diz respeito ao quadro de pessoal, não há explicações plausíveis para se exigir do Assessor Administrativo ou Assessor Executivo apenas o ensino fundamental incompleto, formação incompatível com as atribuições dos cargos.

Com efeito, sabe-se que, para ocupar um cargo em comissão, o servidor deve ter, necessariamente, graduação adequada à complexidade de suas atividades, inerentes, ainda, à direção, chefia e assessoramento, o que não é o caso dos autos.

Além disso, houve acréscimo no provimento de cargos em comissão, de 61, em 2012, para 72, em 2013, enquanto o número de efetivos foi reduzido de 294 para 286.

Assim sendo, sem prejuízo de determinar a remessa de ofício ao Ministério Público Estadual para ciência dos desacertos, recomendo à Administração que adote as providências corretivas necessárias à readequação de seu quadro de pessoal, atentando ao fato de que a regra é a admissão mediante concurso público, e a exceção, o provimento de cargos em comissão, cujas atribuições devem estar fixadas em ato normativo próprio e revestir-se das características de direção, chefia e assessoramento (artigos 37, incisos II e V, da Constituição Federal).

No tocante à realização e pagamento de horas extras habituais, deverão ser adotadas medidas para sua eliminação gradual, o que desde já fica recomendado.

2.10. APONTAMENTOS REMANESCENTES

As inadequações encontradas nos itens “ensino”; “demais despesas elegíveis para análise” (adiantamentos); “almoxarifado”; “contratos”; “livros e registros”; “fidedignidade dos dados informados ao sistema Audesp”, e “atendimento às instruções, lei orgânica e recomendações do Tribunal” são igualmente passíveis de relevação, recomendando-se a adoção de medidas efetivas para que não se repitam nos exercícios futuros.



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



2.11. IDEB – RESULTADOS E METAS

No setor educacional, embora a Administração tenha aplicado no ensino mais de 27% das receitas de impostos, acima do mínimo constitucional obrigatório de 25%, não houve o reflexo esperado na qualidade do ensino ofertado.

O resultado do último estudo realizado pelo IDEB (2013), para os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental, demonstra que a Municipalidade não foi bem no ensino ofertado à população, já que suas notas não atingiram a meta fixada, nem evoluiu em relação ao último estudo do INEP:

	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - IDEB							
	Anos iniciais do Ensino Fundamental				Anos finais do Ensino Fundamental			
	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
	2011	2013	2011	2013	2011	2013	2011	2013
Redes:								
Municipal Brasil	4,7	4,9	4,2	4,5	3,8	3,8	3,5	3,9
Privada Brasil	6,5	6,7	6,6	6,8	6,0	5,9	6,2	6,5
Estadual São Paulo	5,4	5,7	5,3	5,5	4,3	4,4	4,2	4,6
Estadual Município	-	-	-	-	4,2	4,3	4,9	5,3
Município	6,1	6,1	5,9	6,2				

Sendo assim, deverá a Origem reavaliar suas políticas educacionais, visando à obtenção de melhores notas pelos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental.

2.12. DECISÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **Parecer FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2013, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUAS DE SANTA BÁRBARA, ressalvando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- aprimore as peças de planejamento, utilizando indicadores que permitam a aferição da efetividade dos programas de governo;
- agilize a implementação do Plano de Saneamento Básico;



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



- promova a readequação de seu quadro de pessoal, atentando ao fato de que a regra é a admissão mediante concurso público, e a exceção, o provimento de cargos em comissão, cujas atribuições devem estar fixadas em ato normativo próprio e revestir-se das características de direção, chefia e assessoramento e nível de escolaridade compatível com as atribuições desses cargos;
- adote medidas para a eliminação gradual de horas extras habituais;
- proceda ao saneamento das falhas anotadas nos tópicos: “ensino”; “demais despesas elegíveis para análise” (adiantamentos); “almoxarifado”; “contratos”; “livros e registros”; “fidedignidade dos dados informados ao sistema Audesp”, 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, no sentido de adequar suas ações, perseguindo melhores notas, em relação aos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental, já para os próximos estudos do INEP.

Deverão ser tratadas em **autos próprios** as contratações, por inexigibilidade de licitação, de bandas para realizar o Carnaval local de 2013, e em **apartados** as questões pertinentes **(i)** à possível irregularidade dos repasses de receitas provenientes do Balneário Municipal e **(ii)** aos cancelamentos da dívida ativa, como descrito no corpo do Voto.

Oficie-se ao **Ministério Público Estadual**, noticiando as ocorrências verificadas no quadro de pessoal, quanto às atribuições dos cargos em comissão, com cópias de fls. 78, 106/107 e 112/114 dos autos e 225/236 do Anexo II, além do relatório e voto.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO