



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 26/05/15

43 TC-001857/026/13

Prefeitura Municipal: Presidente Prudente.

Exercício: 2013.

Prefeito(s): Milton Carlos de Mello.

Advogado(s): Cássio Teles Ferreira Netto, Carlos Augusto Nogueira de Almeida e outros.

Acompanha(m): TC-001857/126/13 e Expediente(s): TC-008663/026/14, TC-009115/026/14, TC-021625/026/14 e TC-034656/026/14.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-4 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-4 – DSF-II.

1. RELATÓRIO

1.1. Em exame, **CONTAS ANUAIS** do exercício de **2013** da **Prefeitura Municipal de Presidente Prudente**.

1.2. A **Unidade Regional de Marília/UR-4** registrou, na conclusão de seu relatório, ressalvas aos seguintes aspectos:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- LOA autoriza abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 50% do orçamento das despesas, trazendo maior autonomia ao Poder Executivo para realizar alterações no Orçamento sem prévia análise e aprovação do Legislativo;
- Não houve edição do Plano de Mobilidade Urbana;

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

- Não foi criado o Serviço de Informação ao Cidadão;

DO CONTROLE INTERNO

- O Sistema de Controle Interno não foi regulamentado, o responsável ocupa cargo em comissão e não foram elaborados relatórios periódicos que demonstrassem a ciência do analisado pelo Chefe do Executivo, tampouco providências adotadas;



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



RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Abertura de créditos adicionais e realização de transferências/remanejamentos/transposições correspondentes a 68,34% da despesa inicial prevista, evidenciando inadequado planejamento orçamentário;
- A Lei Orçamentária autoriza o Poder Executivo a, “mediante decreto, transpor, remanejar ou transferir, total ou parcialmente as categorias de programação”, contrariando a Constituição Federal, que veda a inclusão, na lei orçamentária, de dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa;
- Abertura de créditos suplementares e especiais, por excesso de arrecadação, desprovidos de recursos financeiros para a respectiva cobertura;

DÍVIDA ATIVA

- Cancelamentos de novos acordos de refinanciamento da dívida, sem registro da reinscrição dos débitos, ocasionando possível distorção do saldo da Dívida Ativa;

DESPESA DE PESSOAL

- Ajustes na despesa de pessoal, com a inclusão de gastos da Prudencio, sociedade de economia mista, equiparada a empresa dependente, bem como outras terceirizações de mão de obra;

ENSINO

- Exclusão da aplicação no Ensino de despesas não amparadas pelo artigo 70 da LDB, com profissionais da área médico-assistencial, servidores em desvio de função e professores readaptados em outras funções, não exercendo efetivamente o magistério (aplicação do FUNDEB – 60%);

DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

- Concessão de adiantamentos a agentes políticos;
- Concessão de adiantamentos para diversas Secretarias, empenhados no subelemento 3.3.90.39.99 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, embora a maior parte das despesas refira-se a material de consumo;
- Ausência de pesquisas de preços nos processos para atendimento de despesas miúdas e de pronto pagamento, em prejuízo ao princípio da economicidade;
- CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA: não foram apresentados os relatórios das atividades desenvolvidas pela contratada, por meio dos quais pudessem ser comprovados os efetivos trabalhos realizados, para a regular liquidação da despesa; ausência de justificativa acerca da efetiva necessidade da contratação do serviço (motivação do gasto público);



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



TESOURARIA

- Manutenção de disponibilidades em banco não oficial;

ALMOXARIFADO

- Falhas no controle de medicamentos e materiais de enfermagem, em relação ao quantitativo registrado e o estoque físico existente durante fiscalização *in loco*;

BENS PATRIMONIAIS

- Aparelhos de Raio-X ainda não instalados desde sua aquisição, em abril de 2013;

LICITAÇÃO

- FALHAS NA INSTRUÇÃO: descumprimento das regras previstas na Lei Federal nº 8.666/93, tendo em vista a existência de editais com imposições restritivas; certames com número insuficiente de propostas; objetos não descritos com precisão; violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, e habilitação de empresa que não exercia atividade pertinente ao objeto licitado;
- Contratação direta da Prudenco, mediante dispensa de licitação, contendo as seguintes impropriedades: falta de justificativa do preço; divergência entre o memorial descritivo e a proposta apresentada, e inclusão de serviços inerentes à atividade-fim da Administração (poder de polícia);

CONTRATOS

- **Execução contratual:** medições relativas às contratações da Prudenco não demonstram o serviço efetivamente executado, pagando-se valores fixos; divergência no quantitativo de pessoas contratadas e as disponibilizadas nos postos de serviços;

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- Empenhos relativos a pessoal e encargos sociais classificados como “Dispensa de Licitação” ou “Inexigível”, quando o correto seria “Outros/Não Aplicável”;

QUADRO DE PESSOAL

- Cargos de provimento em comissão sem características de direção, chefia e assessoramento;
- Gratificação de Representação concedida para compensar dedicação exclusiva do servidor, em dissonância ao estabelecido na Constituição Federal, e sem a devida regulamentação;



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



- Pagamento indevido de Adicional de Nível Universitário, pois alcança os ocupantes de cargos que, pela natureza de suas atribuições, já exigem formação em nível superior para investidura;

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- Atendimento parcial às recomendações constantes do parecer das contas relativas ao exercício de 2010;

DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

Expediente TC-009115/026/14: Milton Carlos de Mello, Prefeito Municipal, comunica o cumprimento da decisão proferida TC-001200/026/11, que tratou das contas anuais de 2011. Encaminhou, também, cópia do comprovante de depósito da quantia de R\$ 288.415,50 na conta do FUNDEB, relativa às despesas impróprias decorrentes de repasses efetuados à ONG pra Frente Brasil, acrescidas de juros e correção monetária;

Expediente TC-8663/026/14: Josué Alves Macedo, munícipe de Presidente Prudente, comunica possíveis irregularidades praticadas pela Prefeitura Municipal e pela Companhia Prudentina de Desenvolvimento – Prudenco, a saber: **a)** o Executivo possui diversos cargos em comissão, com denominações variadas, em afronta à legislação vigente. Além disso, os cargos comissionados de Auxiliares Técnicos, Assistentes Técnicos, Técnicos em Manutenção de Computadores e Técnicos em Modalidades Olímpicas deveriam ser ocupados por servidores efetivos; **b)** o quadro de pessoal da Prefeitura é composto por cargos comissionados cujas atribuições não correspondem à posição de chefia, direção ou assessoramento; **c)** a Prudenco fornece mão de obra para praticamente todas as Secretarias Municipais, fato que concorre para a não realização de concurso público pela Prefeitura. Os assuntos narrados nos itens “a” e “b” foram abordados no subitem D.3.1.1 do relatório da Fiscalização, e o mencionado no item “c” relaciona-se ao tratado nos subitens B.2.2, C.1.1, C.2, C.2.3 e C.2.4.3 do mesmo relatório;

Expediente TC-023661/026/14: o Ministério Público do Estado de São Paulo comunica a instauração do Inquérito Civil n.º 14.0720.000.6653/2013-1 e solicita informações sobre a Tomada de Preços nº 06/2013. Contudo, verificada sua revocação pela Prefeitura, sem que tenha surtido efeitos econômico-financeiros, determinou-se o arquivamento deste Expediente em 15/04/2015;

Expediente TC-021625/026/14: o Ministério Público do Estado de São Paulo comunica a instauração do Inquérito Civil n.º 14.0720.002369/2014-7 e solicita informações sobre contrato firmado entre a Prefeitura e a Prudenco, para fornecimento de mão de obra à Secretaria Municipal de Educação,



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



mediante a Dispensa de Licitação nº 31.409/2013. Segundo apurado, a matéria é objeto do TC-1857/026/13;

Expediente TC-034656/026/14: o Ministério Público do Estado de São Paulo solicita cópia integral do relatório da Fiscalização, referente ao TC-1857/026/13.

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

1.4. No que diz respeito aos aspectos **econômico-financeiros**, a **Assessoria Técnica** destacou que o superávit orçamentário de 9,63% reverteu a situação deficitária verificada em 2012.

Observou que a Municipalidade vem exercendo o controle e acompanhamento necessários ao contingenciamento de gastos e ao equilíbrio das contas.

Nesses termos, opinou pela emissão de **parecer favorável**.

1.5. A **Chefia da ATJ** posicionou-se, igualmente, pela emissão de **parecer favorável**, afirmando que os resultados contábeis positivos permitem a relevação das falhas anotadas nos tópicos planejamento e resultado da execução orçamentária, bem como as relativas ao ensino e pessoal, sem prejuízo de recomendação para saneamento.

1.6. O entendimento do **Ministério Público de Contas** não destoou do exarado pelos Órgãos Técnicos. Sugeriu, no entanto, a abertura de autos próprios para análise dos Convites nºs. 128, 53 e 95/2013; das Dispensas de Licitação nºs. 33.518/13, 45.032/13 e 26.892/13, e dos Contratos nºs. 427/13 e 532/13, além de apartado para apreciação da gratificação de representação e adicional de nível universitário. Propôs, também, as recomendações constantes de fls. 214/217.

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** do exercício de **2013** da **Prefeitura Municipal de Presidente Prudente**.

2.2. Principais Investimentos

Conforme demonstrado no quadro abaixo, foram devidamente observados os parâmetros constitucionais e legais, pertinentes à aplicação de recursos nas áreas de ensino, saúde e pessoal:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
APLICAÇÃO NO ENSINO	26,96%	Mínimo = 25%
DESPESAS COM PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	75,59%	Mínimo = 60%
UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	100,00%	100%
SAÚDE	20,90%	Mínimo = 15%
DESPESAS COM PESSOAL	49,67%	Máximo = 54%

2.3. Obrigações Legais e Constitucionais

Os repasses feitos à Câmara Municipal ficaram dentro do limite fixado no artigo 29-A da Constituição Federal; os precatórios foram devidamente quitados, assim como recolhidos os encargos sociais.

2.4. Finanças

No âmbito contábil, o Executivo obteve êxito na busca do equilíbrio das contas, registrando superávit orçamentário de R\$ 44.752.128,51, ou 9,63% da receita arrecadada, e, como consequência, os resultados financeiro e econômico aumentaram 46% e 138%, respectivamente.

Assim, o estoque da dívida de longo prazo foi reduzido em 5,3%, se comparado ao exercício anterior, embora ainda represente 30% da Receita Corrente Líquida.



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



Observo, ainda, que o volume de investimento em infraestrutura ou despesas de capital atingiu 14,9% do total da despesa realizada.

2.5. Planejamento das Políticas Públicas

No tocante à autorização para abertura de créditos suplementares em até 50% pelo Executivo, lembro que, segundo o entendimento desta Corte, esse percentual deve se aproximar ao máximo do índice de inflação estimado para o período, de forma que não comprometa a execução do planejamento inicial, divulgado nas campanhas eleitorais.

Relevo a falha, no caso em tela, somente porque não causou prejuízo insustentável no âmbito econômico-financeiro, mas **recomendo** à Origem que aprimore o seu planejamento e atente ao Comunicado SDG nº 29/2010.

Quanto ao Plano de Mobilidade Urbana, o Responsável informou que será finalizado no segundo semestre de 2014, ou seja, dentro do prazo legal, previsto para terminar em abril de 2015. Sendo assim, determino à Fiscalização que verifique sua implementação em próximo roteiro.

2.6. Controle Interno

O Controle Interno é imprescindível ao aprimoramento da gestão, que se dá mediante a avaliação do desempenho das atividades do Executivo; a conferência da exatidão e fidelidade dos dados contábeis; a análise dos resultados econômico-financeiros, quanto à eficácia e eficiência; a adoção de providências voltadas ao saneamento de irregularidades no exercício corrente; e a comunicação de ilegalidades e outras ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado.

Recomendo, portanto, à Prefeitura Municipal que proceda à regulamentação do setor, nos termos do Comunicado SDG nº 32/2012 e do artigo 74 da Constituição Federal.

2.7. Execução Orçamentária

O elevado percentual de abertura de créditos adicionais e realização de transferências / remanejamentos / transposições no percentual de 68,34% da despesa inicial prevista, pode ser excepcionalmente relevado no caso em tela, ante as justificativas apresentadas pelo Responsável. Não obstante, alerto que



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



tal mecanismo deve ser utilizado com parcimônia, em situações especiais e devidamente evidenciadas.

Igual solução pode ser adotada em relação à abertura de créditos por excesso de arrecadação, sem recursos suficientes para cobri-los, tendo em vista os aspectos financeiro, patrimonial e econômico favoráveis, sem prejuízo de se recomendar ao Executivo que, ao proceder a alterações na execução do orçamento, antes elabore um planejamento meticuloso, com vistas a reduzir ao máximo a utilização de tal medida, pois mesmo havendo possibilidade de lapsos ou outras incorreções, que sejam previstos na época da elaboração das peças de planejamento.

2.8. Licitações e Contratos

Os desacertos verificados nos Convites nºs. 54, 56, 95, 128, 171 e 177/2013, por sua natureza e pelos valores envolvidos, podem ser relevados, com **recomendação** à Prefeitura para que cumpra rigorosamente o disposto na Lei Federal nº 8.666/93.

Por sua vez, as Dispensas de Licitação nºs. 33.518/13, 45.032/13 e 26.892/13, assim como os decorrentes Contratos, deverão ser examinadas em **autos próprios** distintos.

2.9. Demais Despesas Elegíveis para Análise

As falhas anotadas neste tópico demandam **recomendações** para: **(i)** regularização dos empenhos referentes à aquisição de materiais de consumo, por meio de adiantamento, visto que impropriamente contabilizados como “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica; **(ii)** adequada instrução dos processos que tratam de despesas miúdas e de pronto pagamento, inclusive com documentos que comprovem a realização de pesquisa de preços, em atendimento aos princípios da transparência e economicidade; **(iii)** exigência ou elaboração de relatórios sobre as atividades desenvolvidas por prestadores de serviços de assessoria, objetivando a regular liquidação da despesa, e **(iv)** apresentação de justificativa da real necessidade de celebração dos referidos contratos de prestação de serviços.



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



2.10. Quadro de Pessoal

a) Dos cargos em comissão

Segundo apurado na instrução, 101 (cento e um) servidores foram nomeados para o exercício de cargos em comissão, dos quais 39 (trinta e nove) não possuíam atribuições de direção, chefia ou assessoramento, como exige o artigo 37, V, da Constituição Federal, a exemplo do Auxiliar Técnico, Controlador Interno e Assistente Técnico da Educação, que desempenham atividades técnicas e operacionais.

A matéria não só foi objeto de recomendações à margem dos pareceres sobre as contas anuais de 2010 e 2011 (TCs. 2728/026/10 e 1200/026/11), como também da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0117689-17.2013.8.26.0000, tendo o Tribunal de Justiça determinado ao Executivo que adotasse providências saneadoras até agosto de 2014.

Logo, determino à Fiscalização que verifique, em próximo roteiro, o cumprimento da decisão judicial.

b) Gratificação de Representação

A Lei Municipal que dispõe sobre a Gratificação de Representação não guarda consonância com o artigo 37, XVI, da Constituição Federal, tampouco estabelece os requisitos necessários à sua concessão ou os percentuais aplicáveis a cada cargo/função.

Todavia, como não foi feita nenhum alerta a respeito, até o final do exercício em exame, relevo a impropriedade, **recomendando** à Origem que providencie a regularização da matéria.

c) Adicional de Nível Universitário

O pagamento de adicional de nível universitário a todos os servidores efetivos, indistintamente, é outra prática que demanda a adoção de medidas corretivas, inclusive no âmbito legislativo.

De fato, presumindo-se que as remunerações já foram fixadas de acordo com a natureza e complexidade das atribuições exercidas, e com o nível de formação exigido do ocupante do cargo, a concessão de adicional



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



relacionado a qualquer característica inerente ao seu provimento configura duplicidade.

Recomendo, nessa linha, que a Prefeitura revise sua estrutura funcional e o regramento correlato, procedendo às adequações necessárias.

2.11. Apontamentos Remanescentes

Os desacertos encontrados nos itens “dívida ativa”; “ensino”; “tesouraria”; “almoxarifado”; “bens patrimoniais”; “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.

2.12. Conclusão

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 PRESIDENTE PRUDENTE, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- observe ao disposto no Comunicado SDG nº 29/2010, no tocante às alterações do orçamento, limitando-as ao índice inflacionário;
- implemente o Plano de Mobilidade Urbana;
- regulamente o controle interno, conforme artigo 74 da Constituição Federal e Comunicado SDG nº 32/2012;
- corrija as falhas apontadas em relação ao processamento de despesas sob regime de adiantamento, e aquelas miúdas e de pronto pagamento, conforme orientado no Voto;
- comprove a prestação dos serviços de assessoria por meio de relatórios das atividades desenvolvidas pela contratada, para a regular liquidação da despesa;
- promova a adequação do seu quadro de pessoal ao disposto no artigo 37, V, da Constituição Federal;
- adote providências para eliminar a impropriedade no pagamento da Gratificação de Representação e Adicional de Nível Universitário;



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



- providencie o saneamento das falhas anotadas nos tópicos “dívida ativa”; “ensino”; “tesouraria”; “almoxarifado”; “bens patrimoniais”; “fidedignidade dos dados informados ao sistema Audesp”, e “atendimento às instruções, lei orgânica e recomendações do Tribunal”.

Proponho, também, a abertura de **autos próprios** distintos, porém, com tramitação conjunta, para exame das Dispensas de Licitação nºs. 33.518/13, 45.032/13 e 26.892/13.

O Expediente TC-8663/026/14 deverá ser desvinculado destes autos, para acompanhar os feitos supracitados.

Em resposta ao solicitado no Expediente TC-34656/026/14, oficie-se ao Ministério Público do Estado de São Paulo, após o trânsito em julgado, com cópia do relatório da Fiscalização.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO