



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 29/09/15

52 TC-001854/026/13

Prefeitura Municipal: Praia Grande.

Exercício: 2013.

Prefeito: Alberto Pereira Mourão.

Advogado(s): Marcelo Palavéri, Francisco Antonio Miranda Rodriguez e outros.

Acompanha(m): TC-001854/126/13 e Expediente(s): TC-000089/020/13, TC-000090/020/13, TC-000091/020/13, TC-000092/020/13, TC-000093/020/13, TC-000094/020/13, TC-000095/020/13, TC-000096/020/13, TC-014616/026/14, TC-015949/026/14, TC-020527/026/13, TC-023126/026/14 , TC-035816/026/14 e TC-045109/026/14.

Procurador(es) de Contas: Élidea Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-20 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-20 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** atinentes ao exercício de **2013**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PRAIA GRANDE**.

1.2. A conclusão do relatório de fls. 14/83, elaborado pela Unidade Regional de Araçatuba, UR-01, consigna as seguintes ocorrências:

A.1 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: a) as peças de planejamento não estabelecem, por ação do governo, custos estimados, indicadores e metas físicas; b) incompatibilidades relacionadas às ações previstas nas peças orçamentárias que visam à ampliação das vagas nas escolas municipais; c) a Lei Orçamentária Anual não abrange a Administração Indireta.

A.2 – A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL: a) o site da Prefeitura Municipal informa um baixo índice de atendimento às consultas realizadas; b) ausência de informações relativas aos repasses de subvenções realizados em 2014.



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



A.3 – DO CONTROLE INTERNO: a) o Controle Interno não apresenta relatórios periódicos quanto às suas funções institucionais; b) baixa relação custo x benefício considerando os resultados alcançados pelo Sistema de Sistema de Controle Interno; c) o cargo de Coordenador do Controle Interno é de livre nomeação e exoneração, incompatível com a necessidade de absoluta imparcialidade das análises e processos decisórios; d) não há formalização de planejamento anual das atividades a serem realizadas pelo Controle Interno; e) o Controle Interno não atua na comprovação da legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, bem como não efetuou nenhuma fiscalização relacionada à arrecadação do IPTU.

A.4 – FISCALIZAÇÃO SELETIVA: a) grande quantidade de alunos aguardando vagas nas escolas municipais; b) criação de poucas vagas nas escolas municipais; c) incompatibilidade das peças de orçamento quanto às ações que visam ampliar o número de vagas nas escolas.

B.1.1 – RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: a) abertura de créditos adicionais e a realização de transferências/remanejamentos/transposições no valor total de R\$ 293.752.182,76, o que corresponde a 33,69% da despesa fixada inicial, denotando insuficiente planejamento orçamentário.

B.1.2 – RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL: a) falhas na evidenciação do saldo da dívida ativa e divergências no setor de Almoxarifado, afetando a fidedignidade dos Demonstrativos Contábeis.

B.1.5 – FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS: a) diferenças entre os valores contabilizados de algumas receitas e o disponibilizados nos sites da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

B.1.5.2 – FISCALIZAÇÃO DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO: a) área do perímetro urbano do Município desatualizada; b) não são realizadas fiscalizações no sentido de verificar se perduram as condições necessárias para o reconhecimento da imunidade; c) não foram comprovadas ações no sentido de atualizar o Cadastro Imobiliário do Município; d) não foi realizada fiscalização relacionada à arrecadação de IPTU pelo Controle Interno.



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



B.1.5.3 – FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: a) baixa aplicação dos recursos disponíveis em conta bancária.

B.1.5.3 – DÍVIDA ATIVA: a) não contabilização dos valores relativos às multas, juros e atualizações monetárias; b) divergência entre os valores dos cancelamentos apresentados no balancete e o informado pela Origem; c) recebimento da Dívida Ativa com cheques fraudados.

B.3.1 – ENSINO: a) glosa de despesas com aquisição de uniformes escolares e manutenção de campo de futebol.

B.3.1.2 – TRANSPORTE ESCOLAR: a) não são solicitadas aos motoristas as certidões negativas de distribuição criminal; b) condutores com infrações de trânsito; c) veículos em desacordo com a legislação brasileira de trânsito; d) desatendimento ao inciso IV do artigo 2º da Portaria Detran nº 503/2009.

B.3.1.3 – CONSELHO DO FUNDEB: a) falta de docentes em determinadas disciplinas; b) excessos de licenças médicas; c) pouco comprometimento por parte de alguns profissionais dificultando o processo de aprendizagem; d) Conselho não emitiu parecer conclusivo sobre os recursos alusivos ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE e ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos.

B.3.1.4 – OFERTA DE VAGAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO: a) não houve qualquer ampliação de vagas no município de Praia Grande, no exercício de 2013.

B.3.2.3 – OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA SAÚDE MUNICIPAL: a) a Prefeitura Municipal de Praia Grande não promoveu a capacitação contínua dos conselheiros da saúde; b) as folhas de pagamento são rubricadas apenas pela Comissão de Finanças do Conselho Municipal de Saúde e não por todos os membros, desatendendo ao previsto no inciso II do artigo 6º das Instruções nº 02/2008, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

B.3.2.4 – FISCALIZAÇÃO DA UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLIA DO BAIRRO ESMERALDA (USAFA ESMERALDA): a) alguns



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



pontos da estrutura do prédio que abriga a Usafa não se amoldam às recomendações contidas no “Manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde - Saúde da Família”, elaborado pelo Ministério da Saúde.

B.3.3.3 – ROYALTIES: a) diferença entre o valor total apurado considerando a dedução de aplicações ocorridas no exercício de 2013 e o saldo em conta bancária em 31/12/2013.

B.5.1 – ENCARGOS: a) Parcela do Pasep relativa ao mês de abril de 2013 recolhida com multa no valor de R\$ 93.121,19 e juros no valor de R\$ 34.967,00 (valor recolhido indevidamente, pendente de compensação).

B.5.2 – SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS: a) majoração dos subsídios em percentual superior ao dos servidores; b) revisão dos subsídios dos agentes políticos em percentual superior à inflação do período; c) vinculação dos subsídios dos agentes políticos à remuneração do cargo de Secretário Executivo.

B.5.3 – DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE: a) despesas impróprias com patrocínio de eventos esportivos realizados por entidades privadas com fins lucrativos; b) falhas em processos de despesas sob o regime de adiantamentos; c) não foram apresentadas as avaliações para a renovação dos contratos de aluguel.

B.5.3.1 – GASTO COM COMBUSTÍVEL: a) não foi apresentada a documentação que registra o itinerário do veículo placas ATD-3024.

B.6 – TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS:
TESOURARIA: a) falhas na contabilização dos seguros garantia apresentados à Prefeitura; b) registros contábeis desatualizados; c) verificamos na conciliação bancária do mês de julho de 2014 o registro de 124 pendências de valores lançados pela contabilidade e não creditados pelo banco, relativas à “devolução de cheques fraudados”, no valor total de R\$ 843.655,70; d) as conciliações bancárias apresentam um elevado quantitativo de pendências; e) Presença de pendências nas conciliações bancárias cujos históricos não evidenciam com clareza os ajustes.

ALMOXARIFADO DA SAÚDE: a) marcas nas paredes que denotam umidade excessiva em alguns pontos do prédio; b) refrigeradores



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



que armazenam medicamentos aparentemente superlotados; c) não foi apresentada a documentação comprovante da aferição diária dos refrigeradores da temperatura em que ficam acondicionados os medicamentos.

ALMOXARIFADO DA MERENDA ESCOLAR: a) não foi formalizada a contagem dos bens em estoque em 31/12/2013; b) armazenamento em espaço que não comporta a quantidade total de alimentos, dificultando a contagem de alguns itens; c) diferença em todos os itens contados.

BENS PATRIMONIAIS: a) bens não localizados; b) divergências entre os saldos dos levantamentos gerais analítico e sintético dos bens imóveis; c) divergências entre os saldos dos levantamentos gerais analítico e sintético dos bens móveis; d) divergência entre os valores registrados pela contabilidade e setor de patrimônio; e) não há Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB para todos os imóveis ocupados pela Prefeitura Municipal de Praia Grande.

C.1 – FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES: a) falta de fidedignidade dos dados informados ao Sistema Audesp quanto às modalidades de licitação informadas nas Notas de Empenho.

C.1.1 – FALHAS DE INSTRUÇÃO:

Inexigibilidades: Processo nº 15.784/2013: a) não constam nos autos documentação comprovante da exclusividade da contratada para a execução dos serviços; b) ausência de justificativa de preço; c) objeto contratado não foi definido de forma clara; d) não observância ao artigo 62 da Lei Federal nº 8.666/93. Processo nº 1.247/2013: a) falhas na formalização do processo; b) objeto contratado não detalhado adequadamente. c) não observância ao artigo 62 da Lei Federal nº 8.666/93. Processo nº 6.992/2013: a) a) não constam nos autos documentação comprovante da exclusividade da contratada para a execução dos serviços; b) ausência de justificativa de preço; c) objeto contratado não foi definido de forma clara. Processo nº 8.540/2013: a) não constam nos autos documentação comprovante da exclusividade da contratada para a execução dos serviços; b) ausência de justificativa de preço; c) objeto contratado não foi definido de forma clara. Processo nº 6.991/2013: a) não constam nos autos documentação comprovante da exclusividade da contratada para a execução dos serviços; b) ausência de justificativa de preço; c) objeto contratado não foi definido de forma clara.



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



Processo nº 7.784/2013: a) não constam nos autos documentação comprovante da exclusividade da contratada para a execução dos serviços; b) ausência de justificativa de preço; c) objeto contratado não foi definido de forma clara.

Concorrência: Processo nº 9.125/2013: a) orçamento em desacordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; b) exigência de recolhimento antecipado da garantia; c) exigência de comprovação de capacidade técnica em quantitativos que não estão de acordo com o § 1º do inciso I do Artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93.

Tomada de Preços: Processo nº 9.796/2013 e 9.795/2013: a) exigência de recolhimento antecipado de garantia; b) orçamento em desacordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; c) orçamento não considerou a desoneração dos encargos sociais concedido às empresas de construção civil; d) indícios de fracionamento de licitação; e) desatendimento ao artigo 23, inciso II, § 1º do artigo 23 da Lei de Licitações.

Pregão: Processo nº 19.097/2013: a) falhas na elaboração do orçamento que serviu como base para a contratação.

Convite: Processo nº 27.639/2013: a) apenas duas empresas participaram do certame e não houve novo chamamento; b) indícios de direcionamento.

C.1.2 – GASTOS COM PUBLICIDADE POR MEIO DE LICITAÇÕES NAS MODALIDADES DISPENSA, CONVITE, INEXIGIBILIDADE: *a) diversas contratações tiveram a modalidade de licitação apresentada no Sistema Audesp/Pentaho como OUTROS/NÃO APLICÁVEL; b) justificativa de preço exigida no artigo 26, inciso III da Lei de Licitações e Contratos não foi observada; c) diversos gastos com a Abduk Hadi N. Khatib ME, denotando, fortes indícios de fracionamento de licitação; d) não constam dos autos documentos que comprovem que o jornal “A Tribuna” é o único de grande circulação no Município ou Região; e) foram gastos por meio de Inexigibilidade de Licitação com a empresa A TRIBUNA DE SANTOS – JORNAL E EDITORA LTDA. R\$ 267.994,56; f) não foi constatada no processo a vantagem de publicar todos os dados referentes ao orçamento, em detrimento de publicar apenas a Lei e remeter as tabelas e demais anexos ao site oficial do Município; g) desatendimento ao artigo 25 § 1º da Lei Complementar Estadual nº 709/93.*

C.2 – CONTRATOS: *a) concessão da prestação de serviços funerários, sem a realização de procedimento licitatório; b)*



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



renegociação de apenas dois contratos com empresas beneficiadas pela isenção do recolhimento patronal ao INSS (20% da folha salarial).

C.2.2 – CONTRATOS EXAMINADOS IN LOCO: a) ausência de formalização dos termos de contratos nos processos nº 15.784/2013 e 1.247/2013.

C.2.3 – EXECUÇÃO CONTRATUAL: Processo nº 15.784/2013: a) pagamento antecipado à contratada; b) objeto contratado descrito de forma sintética, impossibilitando verificar seu cumprimento; c) parte das obrigações da contratada forma realizadas pela Prefeitura Municipal de Praia Grande. Processo nº 6.992/2013: a) pagamento antecipado à contratada; b) objeto contratado descrito de forma sintética, impossibilitando verificar seu cumprimento. Processo nº 8.540/2013: a) pagamento antecipado à contratada; b) objeto contratado descrito de forma sintética, impossibilitando verificar seu cumprimento. Contrato nº 122/2013: a) não foi justificado o preço quando do aditamento contratual; b) obra em atraso.

C.2.4 – EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO E COLETA E DISPOSIÇÃO FIANL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: a) concessão de serviços de abastecimento e distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto por tempo indeterminado.

D.1 – ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS: a) falhas e divulgações parciais de informações no site oficial.

D.1.1 – LIVROS E REGISTROS: a) registros efetuados pela Tesouraria não estavam atualizados.

D.2 – FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP: a) remessa de informações inexatas ao Sistema Audesp.

D.3.1 – QUADRO DE PESSOAL: a) cargos em comissão sem a fixação dos requisitos mínimos para nomeação; b) não foram indicados os setores de atuação de alguns servidores comissionados.

*D.4 – DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES:
TC-23126/026/14- Improcedente, entretanto constatamos falhas no controle do setor de manutenção da frota, o que pode possibilitar a ocorrência de gastos indevidos ocasionando prejuízo ao erário.*



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



D.5 – ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL: a) desatendimento ao artigo 25 § 1º da Lei Complementar Estadual nº 709/93; b) desatendimento às Instruções e recomendações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

Os expedientes TC-015949/026/14; TC-020527/026/13; TC-000089/020/13; TC-000090/020/13; TC-000091/020/13; TC-000092/020/13; TC-000093/020/13; TC-000094/020/13; TC-000095/020/13; TC-000096/020/13 e TC-023126/026/14, subsidiaram a análise do presente feito, e as matérias foram tratadas em itens próprios do relatório da Fiscalização.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificada, nos termos do artigo 30, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 169), a Prefeitura Municipal apresentou os esclarecimentos de fls. 170/245, acompanhadas de documentos encartados em 09 (*nove*) anexos.

Na data de 28.09.2015 foi apresentado memorial, que repetiu argumentos trazidos na defesa.

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E SECRETARIA DIRETORIA GERAL

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas (fls. 247/257), no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (fls. 258) e pela **Secretaria-Diretoria Geral** (fls. 263/266).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Por outro lado, o **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** aos demonstrativos (fls. 259/262).



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



Destacou a fragilidade do planejamento orçamentário; as falhas nos setores de controle interno, dívida ativa e tesouraria, além dos apontamentos relativos à fiscalização seletiva realizada no setor do Ensino.

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 2013, da **Prefeitura Municipal de Praia Grande**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2013, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	26,21%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	73,21%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	100%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	22,61%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	44,17%	Máximo: 54%

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.
O Município efetuou o recolhimento dos encargos sociais.
O Município quitou os precatórios judiciais.

2.4. FINANÇAS

No que tange à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do



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



Executivo, a instrução processual revela equilíbrio nas contas.

O Município registrou superávit da execução orçamentária de R\$7.108.605,82 (*sete milhões, cento e oito mil, seiscentos e cinco reais e oitenta e dois centavos*), equivalente a 0,82% da receita arrecadada, e resultado financeiro positivo financeiro de R\$66.221.641,44 (*sessenta e seis milhões, duzentos e vinte e um mil, seiscentos e quarenta e um reais e quarenta e quatro centavos*).

Demais disso, os resultados econômico e patrimonial apurados em 2013 foram positivos; houve redução do passivo de longo prazo, e, apesar do aumento da dívida de curto prazo, a Origem possuía liquidez para quitar integralmente este passivo no final do exercício.

A despeito dos resultados positivos, a instrução processual evidenciou imperfeições formais nos registros das receitas, despesas, dívida ativa e do almoxarifado.

Em que pese tenha informado adoção de providências para diminuição das divergências, compete **recomendar** que a Origem efetue a correta contabilização das receitas e despesas, assim como inscreva todos os ativos corretamente nos demonstrativos contábeis, em atenção aos princípios da transparência fiscal (art. 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei Federal nº 4.320/64).

2.5. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Quanto aos registros inadequados nas peças de planejamento, cabe **recomendar** ao Poder Executivo que procure bem definir seus programas e ações, assim como atribuir-lhes metas e indicadores verossímeis e consistentes em todas as peças, de forma que permitam avaliar os resultados das ações governamentais, em obediência ao princípio da transparência.

Vale ressaltar que o planejamento adequado é fundamental para a gestão orçamentária e financeira equilibrada, indispensável para a tomada de decisões do gestor, além de cumprir importante papel no aperfeiçoamento da gestão pública.



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



Da mesma maneira, **recomenda-se** à Origem o aperfeiçoamento da Lei Orçamentária com a inclusão de todos os órgãos da Administração Indireta, nos termos do inciso I do § 5º do artigo 165 da Constituição Federal.

2.6. CONTROLE INTERNO

No que concerne ao sistema de controle interno, é pertinente destacar sua importância para o aprimoramento da gestão, 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 comunicação de ilegalidades e outras ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado.

Assim, **recomenda-se** à Prefeitura Municipal o imediato aprimoramento do setor, nos moldes do Comunicado SDG nº 32/20121, em obediência aos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, 54, parágrafo único, e 59 da Lei Complementar nº 101/2000, e, por fim, ao artigo 38, parágrafo único, da Lei Complementar Paulista nº 709/93.

2.7. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O elevado percentual de abertura de créditos adicionais e a realização de transferências/remanejamentos/transposições, equivalente a 33,69% da despesa fixada, podem ser excepcionalmente relevados no caso dos autos, ante os esclarecimentos apresentados, bem como perante a situação econômica e financeira em patamar aceitável por esta E. Corte de Contas.

Todavia, cabe recomendar ao Executivo que adote uma postura rigorosa em relação às políticas públicas, tendo em mente que são as peças de planejamento que definirão o rumo da administração pública e o destino da coletividade.

Tanto é assim que, segundo dispõe o artigo 48, parágrafo único, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a transparência da gestão fiscal será

¹ Publicado o D.O.E. em 29/09/2012. Disponível no endereço eletrônico: www.tce.sp.gov.br/comunicados



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



assegurada mediante *“incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”*.

Especificamente no tocante à Lei Orçamentária Anual, tal é sua importância que a Constituição Federal define como crimes de responsabilidade os atos do Chefe do Executivo que atentem contra o seu conteúdo, vedando, ainda, *“o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual”*; a *“realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”*; *“a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”*, entre outras ações nela previstas (artigos 85, VI, e 167).

Aliado a isso, o § 8º do artigo 166, também da Constituição, só permite a utilização, mediante créditos especiais ou suplementares, dos recursos que, *“em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficaram sem despesas correspondentes”*.

Nesse contexto, é evidente que, embora ordenamento jurídico não preveja um percentual ou parâmetro a ser observado na fixação e utilização de recursos mediante abertura de créditos especiais ou suplementares, tal instrumento deve ser tratado como exceção, para que se mantenha a transparência e o planejamento original, feito com a participação da sociedade.

Recomendo, portanto, ao Executivo que atente ao disposto no Comunicado SDG nº 29/2010 e à jurisprudência desta Casa, no sentido de ser razoável que a autorização para abertura de créditos adicionais fique dentro dos limites da inflação prevista no período.

2.8. DÍVIDA ATIVA

A divergência entre os valores dos cancelamentos apresentados no balancete e o informado pela Origem via Sistema Audesp e o recebimento da dívida ativa com cheques fraudados, diante da gravidade que representam, deverão ser analisadas em **autos apartados**, juntamente com as divergências constatadas no setor de Tesouraria.



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



2.9. ENSINO

No setor da Educação, a despeito do cumprimento dos limites legais e constitucionais de aplicação de recursos, a Fiscalização analisou outros relevantes aspectos, que dizem respeito a aspectos operacionais como transporte escolar, atuação do Conselho do FUNDEB e planejamento das vagas da rede municipal de ensino.

Sobre o transporte escolar, o trabalho da Fiscalização revelou falhas nas condições físicas dos veículos, como a falta de identificação, extintores vencidos, janelas sem limitadores de abertura e ausência de equipamentos obrigatórios, como o macaco.

Além disso, constatou a ausência de certidões de qualificação pessoal dos motoristas e o registro de infrações de trânsito com veículos escolares.

Em que pese não tenha sido registrado ocorrências relacionadas às falhas em questão, as mesmas demonstram condições insatisfatórias dos veículos escolares, originadas pela falta ou insuficiência de manutenções.

Notório a condição de precariedade uma vez que os veículos vistoriados não oferecem condições adequadas de segurança, deixando-os alunos expostos a riscos de acidentes.

Em que pesem os argumentos de defesa, no sentido da adoção de medidas para regularização das falhas, expeço **severas recomendações** à Prefeitura Municipal para que adote, imediatamente, medidas corretivas que por ventura ainda não tenham sido tomadas.

Da mesma maneira, a Fiscalização registrou deficiências do setor educacional que foram relatadas pelo ex-Presidente do Conselho do FUNDEB, como falta de docentes, excesso de licenças médicas e pouco comprometimento por parte de profissionais, dificultando o processo de aprendizagem.

Referidas ocorrências demandam intervenção do Poder Executivo para



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



diagnóstico dos problemas e adoção de medidas voltadas ao saneamento das falhas, com vistas a garantir o aprimoramento contínuo do ensino oferecido à população, medida que fica desde já **recomendada**.

Ainda no setor Educacional, a instrução processual revelou a existência de grande quantidade de alunos aguardando vagas nas escolas municipais, associada ao precário planejamento realizado pela Origem em suas peças de Planejamento sobre essa matéria.

Em suas razões de defesa, a Prefeitura Municipal informou que além do aumento de vagas em 2013, com a inauguração de duas unidades escolares, providenciou a abertura de processos licitatórios para construção e ampliação de próprios escolares.

Segundo informado pela Origem, 3.390 vagas já foram criadas no início de 2015, além de 3.690 que serão criadas no final do mesmo exercício.

As informações prestadas pela Origem deverão ser analisadas pela Fiscalização na próxima inspeção *in loco*.

Finalmente, embora no caso em questão as falhas em epígrafe não prejudiquem os demonstrativos em exame, especialmente em face dos resultados positivos alcançados pelos alunos da rede municipal de ensino na avaliação do IDEB², além do atendimento dos limites legais e constitucionais de aplicação no setor, a matéria deverá ser levada ao conhecimento do d. Ministério Público Estadual para conhecimento e adoção de medidas que houver por bem determinar.

2.10. SAÚDE

No que tange aos aspectos da gestão da Saúde, a fiscalização operacional constatou que o prédio que abriga a Unidade da Saúde da Família do Bairro Esmeralda não atende por completo às recomendações contidas no *“Manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde - Saúde da Família”*, elaborado pelo Ministério da Saúde.

² Na última avaliação do IDEB os alunos da rede municipal atingiram média de 5,8, acima da nota de 2011 (5,5), e da meta estipulada para o período (5,3).



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



Igualmente, constatou falhas nas instalações físicas do Almoxarifado da Saúde, que podem comprometer o armazenamento de medicamentos e causar eventuais prejuízos.

Assim, a regularização das instalações físicas da Unidade da Saúde da Família do Bairro Esmeralda e do Almoxarifado da Saúde é medida que fica desde já **recomendada** à Origem.

Determino que a próxima Fiscalização acompanhe as ações concretizadas pela Prefeitura quanto à eficácia e efetividade.

2.11. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

A fixação da remuneração e os pagamentos realizados aos agentes políticos em 2013 foram objeto de análise em autos específicos, TC-800030/376/13³.

2.12. FALHAS DE INSTRUÇÃO

As inexigibilidades de licitação tratadas nos processos nºs 15.784/2013, 1.247/2013 e 6.250/2015; as Concorrências nºs 09/2013 (*Processo nº 9.125/2013*) e 09/2013; as Tomadas de Preços s/nº (*Processos nºs 9.796/2013 e 9.795/2013 em conjunto*); os Convites s/nº (*Processo nº 27.639/2013*) e Convite s/nº (*Processo nº 697/2013*), diante da relevância dos apontamentos deverão ser analisados em **autos próprios**.

Já as despesas com publicidade contratadas com a empresa Abduk Hadi N. Khatib ME (Gazeta do Litoral), deverão ser analisadas em **autos apartados**.

No que diz respeito às falhas verificadas nas demais licitações e procedimentos de inexigibilidade, por se revestirem de caráter formal sem a evidência de prejuízo ao erário, **recomenda-se** à Origem que atente para as disposições da Lei de Licitações e das Súmulas desta E. Corte de Contas⁴.

³ TC-800030/376/13 – Sentença publicada no dia 01/07/2015 – Sentença do Auditor Valdenir Antonio Polizeli..

⁴ <http://www4.tce.sp.gov.br/sumulas>



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



2.13. CONTRATOS

Relativamente à concessão da prestação de serviços funerários, a própria equipe de fiscalização informou que a Prefeitura realizou a concorrência pública nº 16/2013, que está sendo analisada nos autos do *TC-64/020/14*.

Da mesma maneira, a Origem informou que já efetuou estudos e o projeto de lei municipal sobre que versa sobre o contrato de programa com a SABESP já foi encaminhado ao Poder Legislativo para deliberação.

Logo, a Fiscalização deverá verificar o andamento das medidas anunciadas na próxima inspeção *in loco*.

2.14. PESSOAL

No item *D.3.1 – Quadro de Pessoal*, foi registrada a existência de grande quantidade de cargos em comissão que não possuem atribuições de direção, chefia ou assessoramento, como exigido no artigo 37, V, da Constituição Federal.

Trata-se de fato comumente observado nos órgãos jurisdicionados, e que tem sido objeto de crítica e recomendação por este Tribunal de Contas há muito tempo.

Ressalto, aliás, que a jurisprudência consolidada nesta Corte converge com o entendimento adotado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, a exemplo da decisão proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2113763-57.2014.8.26.0000^[1]:

Anota-se, para constar, que **a simples denominação de cargos públicos como sendo de direção, chefia ou assessoria, por si só, não justifica a dispensa do concurso público**, uma vez que “a criação de cargo em comissão em moldes artificiais e não condizentes com as

^[1] Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo. DJE: 25.02.15.



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



praxes de nosso ordenamento jurídico e administrativo só pode ser encarada como inaceitável esvaziamento da exigência constitucional de concurso” (Hely Lopes Meirelles, “Direito Administrativo Brasileiro”, 18ª ed, São Paulo, p. 378).

[...]

Este C. Órgão Especial tem reiteradamente decidido nesse sentido, com destaque para o julgamento da ADIN nº 0260051-76.2012.8.26.0000, Rel. Caetano Lagrasta, j. 05/06/2013, quando questão semelhante foi definida nos seguintes termos:

*“Os cargos de provimento em comissão, da Lei Municipal atacada, foram criados para o exercício de **funções estritamente burocráticas, técnicas ou profissionais, de funções rotineiras, próprias dos cargos de provimento efetivo e, por isso, nos termos do art. 115, II, da CE, devem ser preenchidos por concurso público** de provas, ou de provas e títulos, especialmente **porque não exigem de seu ocupante nenhuma relação especial de fidelidade ou de confiança com a autoridade nomeante**. Vale dizer, ainda que haja contato direto com o agente político ou autoridade, não são cargos em comissão.*

Necessário observar, a propósito, que a regra do inciso V do artigo 37 da Constituição Federal aplica-se independentemente do porte do Município, assim como do número de cargos que compõem seu quadro de pessoal. Em outras palavras, mesmo que haja apenas 01 (um) cargo de livre provimento na estrutura funcional do Órgão, se suas atribuições não forem compatíveis com as funções de direção, chefia ou assessoramento, será considerado irregular.

Ressaltando que o simples fato de constar da nomenclatura os termos “chefe”, “diretor” ou “assessor” seguramente não legitima os aludidos cargos, que devem ter suas atribuições compatíveis com chefia, direção ou



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



assessoramento, definidas em ato normativo próprio, conforme exigido pelo mencionado dispositivo constitucional.

Logo, **recomendo** severamente ao Executivo que se ajuste ao teor do mencionado dispositivo constitucional, e das decisões convergentes desta Corte, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal.

2.15. APONTAMENTOS REMANESCENTES

As falhas tratadas nos itens *B.1.5.3 – Fiscalização dos Recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e Do Adolescente; B.3.1 – Ensino; B.3.2.3 – Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal; B.5.1 – Encargos; B.5.3 – Demais Despesas Elegíveis para Análise (exceto patrocínio de evento esportivo); B.5.3.1 – Gasto com Combustível; B.6 – Almoxarifado e Bens Patrimoniais; C.1 – Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades; C.2.3 – Execução Contratual (exceto matérias tratadas em autos específicos); D.1 – Análise do Cumprimento das Exigências Legais; D.1.1 – Livros e Registros; D.2 – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp, e D.5 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal*, podem ser relevadas, recomendando-se a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

No que diz respeito às ocorrências registradas nos itens *A.2 – A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal; B.1.5.2 – Fiscalização do Imposto Predial e Territorial Urbano; B.3.3.3 – Royalties*, a Prefeitura Municipal informou tomou medidas saneadoras.

Determino que a próxima Fiscalização acompanhe as ações concretizadas pela Prefeitura quanto à eficácia e efetividade.

2.16. 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 PRAIA GRANDE**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.



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



Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, contendo **recomendações** para que:

- efetue a correta contabilização das receitas e despesas, assim como inscreva todos os ativos corretamente nos demonstrativos contábeis;
- defina adequadamente seus programas e ações, atribuindo-lhes metas e indicadores verossímeis e consistentes em todas as peças de planejamento, de forma que permitam avaliar os resultados das ações governamentais;
- aperfeiçoe a Lei Orçamentária com a inclusão de todos os órgãos da Administração Indireta;
- aprimore a atuação do Controle Interno (*Comunicado SDG nº 32/2012*);
- aprimore o planejamento orçamentário e autorize a abertura de créditos adicionais dentro dos limites da inflação prevista no período (*Comunicado SDG nº 29/2010*);
- regularize os itens de segurança de todos os veículos escolares com vistas a garantir condições adequadas de segurança aos alunos da rede municipal de ensino;
- realize diagnóstico e adote medidas para sanar as falhas apontadas pelo Conselho do FUNDEB, com vistas a garantir educação de qualidade e condições de aprendizado eficiente aos alunos;
- regularize as instalações físicas da Unidade da Saúde da Família do Bairro Esmeralda e do Almoxarifado da Saúde;
- atente para as disposições da Lei de Licitações e das Súmulas desta E. Corte de Contas;
- regulamente o quadro de pessoal nos moldes delineados pelos artigos 37, II e V da Constituição Federal;
- adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens *B.1.5.3 – Fiscalização dos Recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e Do Adolescente; B.3.1 – Ensino; B.3.2.3 – Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal; B.5.1 – Encargos; B.5.3 – Demais Despesas Elegíveis para Análise (exceto patrocínio de evento esportivo); B.5.3.1 – Gasto com Combustível; B.6 – Almoxarifado e Bens*



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



Patrimoniais; C.1 – Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades; C.2.3 – Execução Contratual (exceto matérias tratadas em autos específicos); D.1 – Análise do Cumprimento das Exigências Legais; D.1.1 – Livros e Registros; D.2 – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audep, e D.5 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.

Proponho a formação de **autos apartados** para análise das matérias tratadas nos itens B.1.6 – Dívida Ativa e B.6 – Tesouraria (*recebimento da dívida ativa com cheques fraudados*) e das despesas com publicidade contratadas com a empresa Abduk Hadi N. Khatib ME (Gazeta do Litoral), tratadas no item C.1.2.

Da mesma forma, as inexigibilidades de licitação tratadas nos processos nºs 15.784/2013, 1.247/2013 e 6.250/2015; as Concorrências nºs 09/2013 (*Processo nº 9.125/2013*) e 09/2013; as Tomadas de Preços s/nº (*Processos nºs 9.796/2013 e 9.795/2013 em conjunto*); os Convites s/nº (*Processo nº 27.639/2013*) e Convite s/nº (*Processo nº 697/2013*), diante da relevância dos apontamentos deverão ser analisados em **autos próprios**.

Por fim, diante dos apontamentos registrados no setor de Ensino e de Licitações, proponho a remessa de cópias do relatório da fiscalização, além deste relatório, voto e parecer ao **Ministério Público do Estado de São Paulo**, para adoção das medidas que entender pertinentes, **tão logo se dê o trânsito em julgado**.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO