



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 17/11/15

58 TC-001739/026/13

Prefeitura Municipal: Borá.

Exercício: 2013.

Prefeito(s): Luiz Carlos Rodrigues.

Acompanha(m): TC-001739/126/13.

Advogado(s): Marco Aurélio Toscano da Silva e outros.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-4 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-4 – DSF-II.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **contas anuais** atinentes ao exercício de **2013**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE BORÁ**.

1.2. A conclusão do relatório de fls. 144/174, elaborado pela **Unidade Regional de Marília, UR- 04**, consigna as seguintes falhas:

- *A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS*
Não edição do Plano de Saneamento Básico;
- *A.2- A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL*
 - *Não criação do Serviço de Informação ao Cidadão;*
- *A.3 - DO CONTROLE INTERNO*
 - *Não regulamentação do sistema de Controle Interno, providência adotada apenas no exercício de 2014;*
- *B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA*
 - *Abertura de créditos adicionais, por Decreto, em limite superior ao autorizado pela LOA;*
 - *Abertura de créditos adicionais sem o correspondente recurso para ocorrer à despesa;*
- *B.1.2 - RESULTADOS FINANCEIROS, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL*
 - *Divergência no Saldo Patrimonial, não dirimida pela Origem;*
 - *Ausência de “Notas Explicativas”, nas demonstrações contábeis;*



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



B.1.3 - DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- *Inconsistência nas peças contábeis, tendo em vista equívocos na contabilização (contas com saldos invertidos);*

B.1.6 - DÍVIDA ATIVA

- *Inconsistência nos registros e divergências nos saldos demonstrados nas peças contábeis e sistema de controle do Setor;*

B.3.1 - ENSINO

- *Não aplicação da parcela diferida do FUNDEB no 1º trimestre de 2014, tendo em vista a não abertura de conta bancária vinculada específica;*

B.6.3 - BENS PATRIMONIAIS

- *Saldo demonstrado no levantamento dos bens móveis e imóveis incompatível com o demonstrado no Balanço Patrimonial;*

C.1 - FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

- *Classificação equivocada das despesas pertinentes ao grupo Outras Não Aplicáveis, em despesas realizadas por meio de Dispensa de Licitação;*

C.1.1 - FALHAS DE INSTRUÇÃO

- *Exigência, nos editais, da apresentação da Certidão Negativa de Débito fornecida pelo INSS;*

C.1.2 - DESPESAS COM A REALIZAÇÃO DE SHOWS ARTÍSTICOS SEM FORMALIZAÇÃO DE PROCESSO

- *Realizadas sem licitações e sem a instauração de processos de dispensa ou inexigibilidade;*

D.1.1 - LIVROS E REGISTROS

- *Inconsistências presentes no Sistema de Controle da Dívida Ativa;*
- *Discrepância entre o saldo dos bens móveis e imóveis registrado no livro ou sistema eletrônico de controle existente no Setor de Bens Patrimoniais e o demonstrado no Balanço Patrimonial;*

D.2 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- *Inconsistência nas informações enviadas ao Sistema AUDESP;*

D.3.1 - QUADRO DE PESSOAL

- *Presença de cargos de provimento em comissão desprovidos das atribuições de chefia, direção e assessoramento;*

D.5 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- *Não atendimento às Recomendações do TCESP.*



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



1.3. CONTRADITÓRIO

Notificado o responsável, nos termos do artigo 30, II, da Lei Complementar nº 709/93, a Prefeitura Municipal apresentou as justificativas de fls. 189/202, acompanhados da documentação de fls. 203/303.

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA

Quanto aos **aspectos econômico-financeiros**, o setor especializado da **Assessoria Técnica** analisou os demonstrativos e observou que a Administração promoveu transferências/remanejamentos/transposições e aberturas de créditos adicionais de R\$ 2.489.807,34, correspondendo a 28,13% da despesa prevista inicial, extrapolando o permitido pela LOA. Desse valor, R\$ 1.881.007,34 teve respaldo na LOA (21,14%). Créditos abertos com base em excesso de arrecadação, que não ocorreu (R\$ 490.900,00), em desacordo com artigo 43 da Lei nº 4.320/64. Superávit orçamentário de R\$ 194.721,21 (2,25% da receita arrecadada). Resultado financeiro positivo em R\$1.149.105,39 e estoque da dívida de curto prazo foi reduzido, passando de R\$ 626.850,65 para R\$ 170.611,73, sendo que a municipalidade possuía disponibilidade para quitar essas obrigações.

Concluiu opinando pela emissão de **parecer favorável** às contas em exame.

A assessoria congênere, analisando a Aplicação de recursos do FUNDEB, destacou que a Fiscalização apurou a aplicação de 99,57% dos recursos, culminando na deficiência de R\$ 1.597,47, composta de parcela diferida não comprovada. Observou que a Origem, mediante documentos de fls. 298/303, demonstrou que foi aberto crédito adicional suplementar por superávit financeiro de exercícios anteriores no valor de R\$ 2.445,71. Comparando os dados informados pela Municipalidade, com aqueles existentes no Sistema AUDESP, auferiu que a despesa apresentada não foi desmembrada da aplicação do Fundeb de 2014.

O Município aplicou o correspondente a 28,38% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, dando atendimento ao artigo 212 da Constituição Federal.

A **Assessoria Jurídica** confirmou a aplicação do percentual de 99,57%



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



dos recursos no FUNDEB. Considerou que a impropriedade poderá ser relevada, considerando que o valor faltante é inexpressivo, ressaltando que o percentual apurado após a glosa manteve-se acima de 95,00% exigidos pela Lei. No que toca às impropriedades apontadas nos itens C.1 – Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades; C.1.1- Falhas de Instrução e C.1.2 – Despesas com a realização de shows artísticos sem formalização de processos, propôs a relevação dos óbices, sem embargo de recomendação para que doravante a Prefeitura atente para os ditames da Lei nº 8.666/93. Manifestou-se pela emissão de **parecer favorável** às contas da Prefeitura de Borá.

O Sr. **Assessor Procurador-Chefe** acompanhou o entendimento da sua Assessoria Jurídica e opinou pela emissão de **Parecer Favorável** aos demonstrativos em apreço, sem prejuízo das propostas e recomendação.

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O d. MPC opinou pela emissão de **parecer desfavorável** (fls. 320/321), em razão da abertura de créditos adicionais acima da autorização contida na LOA e com base em excesso de arrecadação inexistente – inobservância ao art. 43, caput, e § 1º, inciso II, da Lei Federal nº 4.320/64; e a insuficiência na aplicação dos recursos FUNDEB.

1.6. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

A Secretaria Diretoria Geral, manifestou-se pela emissão de **parecer prévio favorável** (fls. 322/325).

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 Borá**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Inicialmente, observo o atendimento ao limite mínimo de aplicação na Saúde, bem como o atendimento do artigo 212 da Constituição Federal e artigo 60, XII, do ADCT, consoante sintetizado nos quadros abaixo:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	28,38%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	92,35%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	99,57%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	20,74%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	36,96%	Máximo: 54%

2.3 DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

O Município pagou os precatórios e os requisitórios judiciais de pequena monta exigíveis no exercício.
O Município efetuou recolhimento de encargos sociais.
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.

2.4. FINANÇAS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, a instrução processual revela equilíbrio nas contas.

O Município auferiu receitas no total de R\$ 8.645.434,80, suficientes para fazer frente às despesas realizadas no período, no total de R\$ 8.450.713,59, experimentando um superávit orçamentário de R\$ 194.721,21, equivalente a 2,25% da arrecadação. Por consequência, o saldo financeiro



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



positivo do exercício anterior, de R\$ 849.384,18 foi elevado para R\$ 1.149.105,39.

O resultado patrimonial também se apresentou positivo, não há registros de dívidas de longo prazo, e o estoque da dívida de curto prazo decresceu, sendo que a Origem possuía liquidez para liquidar todo o passivo no encerramento do exercício.

Não obstante os resultados positivos, a instrução processual evidenciou imperfeições formais nos registros contábeis do Executivo.

Referidas ocorrências podem ser relevadas, sem embargo de recomendar à Origem a adoção de medidas corretivas com vistas a evitar a reedição das falhas registradas, 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

A instrução processual evidenciou que a Prefeitura não editou o Plano de Saneamento Básico, assim como não criou o Serviço de Informação ao Cidadão e não regulamentou o Sistema de Controle Interno.

Nesse passo, **recomendo** à Prefeitura Municipal que adote medidas visando o cumprimento dos dispositivos legais que regem as respectivas matérias.

2.6. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O percentual de abertura de créditos equivalente a 21,14% da despesa fixada pode ser excepcionalmente relevado no caso dos autos, pois foram precedidos de leis específicas e não comprometeram a execução do orçamento, diante do equilíbrio das finanças.

Não obstante, **recomenda-se** à Origem a elaboração de planejamento metódico, com vistas a reduzir ao máximo a utilização de tal medida, pois mesmo havendo possibilidade de lapsos ou outras incorreções, devem ser previstos na época da elaboração das peças de planejamento, tal qual orienta o Comunicado SDG nº 29/2010.



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



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.

2.7. ENSINO – FUNDEB

O apontamento de maior relevância registrado nos presentes autos diz respeito à aplicação dos recursos do FUNDEB.

A Fiscalização apurou que a aplicação dos recursos do FUNDEB alcançou 99,57%, restando o montante de R\$ 1.597,47, composto de parcela diferida não aplicada até 31/03/2014.

Neste aspecto, a exemplo dos Órgãos Técnicos do Tribunal, entendo que o valor não aplicado se mostra insignificante quando comparado ao total de recursos recebidos do Fundo. Da receita total de R\$ 369.212,71, incluindo os rendimentos financeiros, foi utilizado em 2013, R\$ 367.615,24, representando a parcela diferida 0,43% deste valor.

Ressalte-se, ainda, que a aplicação no ensino com recursos provenientes de impostos atingiu 28,38%, portanto, em patamar acima do mínimo obrigatório estabelecido pelo artigo 212 da Constituição Federal, não havendo, portanto, prejuízo ao setor educacional.

Outrossim, a Origem atendeu à regra do artigo 60, XII, do ADCT da Carta da República, ao destinar 92,35% das receitas do FUNDEB para custeio de despesas relacionadas com profissionais do magistério.

2.8. PESSOAL

No quadro de Pessoal, foi registrada a existência de cargos em comissão que não possuem atribuições de direção, chefia ou assessoramento, como exigido no artigo 37, V, da Constituição Federal, como *Assistente de Gabinete, Procurador Jurídico e Diretor de Escola*.



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



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 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.

^[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



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

Logo, a despeito das razões defensórias da Origem, recomendo 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.

2.9. LICITAÇÕES E DISPENSAS

A contratação de shows artísticos sem a formalização de processos deverá ser analisada em autos específicos, para apuração aprofundada.

No que tange às demais ocorrências registradas no Setor de Licitações, por não haver evidências de efetiva restrição à disputa e/ou prejuízo ao erário, **recomenda-se** à Origem que atente para as disposições da Lei de Licitações e das Súmulas desta E. Corte de Contas¹.

2.10. APONTAMENTOS REMANESCENTES

As falhas tratadas nos itens *B.6.3 - Bens Patrimoniais; C.1 – Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades; D.1.1 – Livros e Registro; 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.

2.11. 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 BORÁ**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

¹ <http://www4.tce.sp.gov.br/sumulas>



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



À margem do Parecer, determino a expedição de ofício à Origem, com as seguintes **recomendações**:

- corrija as falhas dos registros contábeis e adote medidas para evitar a reedição;
- edite os Planos de Saneamento Básico, de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de Mobilidade Urbana;
- adote medidas visando ao aprimoramento da atuação do Controle Interno, nos moldes do Comunicado SDG nº 32/2012;
- balize a abertura de créditos adicionais aos limites previstos na Lei Orçamentária Anual e deixe de proceder a alterações orçamentárias;
- regularize a situação dos cargos comissionados, nos exatos termos do artigo 37, V, da Constituição Federal;
- adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens *B.6.3 - Bens Patrimoniais; C.1 – Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades; D.1.1 – Livros e Registro; D.2 – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP, e D.5 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.*

Proponho a formação de **auto apartado** para exame das contratações diretas de shows artísticos sem formalização de processo, tratada no item **C.2.1** do Relatório da Fiscalização.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO

GCDER-15