



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 17/11/15

60 TC-001830/026/13

Prefeitura Municipal: Osvaldo Cruz.

Exercício: 2013.

Prefeito(s): Edmar Carlos Mazucato.

Advogado(s): Ana Cristina Tavares Finotti.

Acompanha(m): TC-001830/026/13 e Expediente(s): TC-000753/018/13.

Procurador(es) de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Junior.

Fiscalizada por: UR-18 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-18 – DSF-II.

1. RELATÓRIO

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

1.2. Na conclusão do relatório de fls. 76/154, a Unidade Regional de Adamantina/UR-18, assim resumiu os apontamentos:

A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

-Algumas metas não estão em consonância com a unidade de medida adotada, dificultando o acompanhamento e a avaliação dos resultados das ações governamentais.

-A LOA autoriza a abertura de créditos suplementares até o limite de 30% do orçamento da despesa, em desconformidade com as orientações desta Corte de Contas que considera excessiva a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares superiores ao limite de 20%.

-De acordo com o art. 5º, Inciso II da LOA, há autorização para o Poder Executivo proceder a transposição total ou parcial de recursos de um elemento de despesa para outro Órgão ou Unidade Orçamentária, em desacordo com o princípio orçamentário da exclusividade (art. 165, § 8º da CF).

A.2 - A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

-A prefeitura não divulga em sua página eletrônica informações alusivas a todos os procedimentos licitatórios, desatendendo o art. 8º, § 1º, da Lei Federal nº. 12.527/2011.

A.3 - DO CONTROLE INTERNO

-O Diretor do Departamento de Controle Interno é servidor nomeado em comissão, o que compromete a independência do setor, uma vez que o cargo é de livre nomeação e exoneração;

-Servidor nomeado em comissão para o cargo de Diretor de Controle Interno atua, em desvio de função, no setor de saúde junto às equipes de PSF.

-Deficiente atuação do controle interno, posto que, importante setor, as despesas com combustíveis apresentavam controle bastante frágil no exercício e não mereceram



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



qualquer apontamento nos relatórios periódicos. Também não emite parecer acerca das prestações de contas de adiantamentos.

B.1.1-RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Déficit de arrecadação de -24,15% em relação à receita prevista pressupõe orçamento superestimado e afronta aos artigos 29 e 30 da Lei Federal 4.320/64.
- Abertura de créditos adicionais suplementares com amparo no excesso de arrecadação, sendo que o município teve déficit de arrecadação no exercício, contrariando o artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64.

B.1.6- DÍVIDA ATIVA

- Diferença de R\$1.203.930,16 entre o recebimento da dívida ativa lançado pela Contabilidade com os registros do Setor da Dívida Ativa, fato que deve ser apurado de imediato pela Administração haja vista se tratar de diferença a menor na receita contabilizada, uma vez que o Setor, salvo engano, efetua suas baixas com base nos valores tidos como recebidos;
- Aumento de 17,70% do saldo da Dívida Ativa, contrastada com a sua cobrança ineficaz e sem o protesto extrajudicial visando o recebimento dos créditos;
- Contabilização deficiente da dívida ativa haja vista diferenças nos registros de recebimentos, inscrições, atualização e o cancelamento de créditos em duplicidade, além da falta de explicações para cancelamento de crédito da dívida ativa no valor de R\$ 156.685,22.
- Não houve provisionamento para perda com a dívida ativa no Balanço Patrimonial, em contrariedade ao disposto na Portaria STN nº 437/2012 e ao princípio da prudência.

B.2.1 - ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LRF

- Não consta do Relatório de Gestão Fiscal informações referentes aos recursos obtidos com a alienação de ativos e nem das despesas realizadas com tais recursos, em virtude da utilização do código de aplicação incorreto. Também não constam no RGF as operações de crédito realizadas por falha na utilização da fonte de recursos.

B.2.2 - DESPESAS DE PESSOAL

- Houve inclusão de R\$ 2.346.348,68 de despesas com vale alimentação de caráter remuneratório, que não haviam sido considerados pela Origem.

B.3.1 - ENSINO

- Descumprimento do § 2º do art. 21 da Lei 11.494/07, posto que não utilizou a totalidade dos recursos do Fundeb até o 1º trimestre do exercício seguinte, haja vista o pagamento de despesas com a parcela diferida em 05/05/2014.

B.3.1.1 - AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO

- Recursos Próprios: glosas do valor de R\$260.083,19 por realização de despesas não amparadas pelo art. 70 da LDB e de R\$254,26 de restos a pagar não quitados até 31.01.2014.
- FUNDEB: glosa de R\$ 89.875,76 das despesas do Fundeb, posto que suportadas com o saldo diferido da receita do exercício anterior.

B.3.1.2 OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO LOCAL

- Tendência de queda no número de vagas nas escolas municipais referentes ao ensino infantil.
- O número total de vagas (matrículas + vagas) informado pela Prefeitura em sua rede de ensino própria leva em conta um número de alunos por turma muito superior



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



àquele preconizado no Parecer CNE/CEB nº. 08/2010 que trata de parâmetros para uma educação de qualidade;

- As escolas Max Wirth e Prof.^a Rosa Ruth Ruggia Martins não atingiram as metas estabelecidas para o IDEB 2013, embora tenha havido elevação das notas do Município em relação ao exercício de 2011.

B.3.2 -SAÚDE

-Glosas do valor de R\$168.610,52, referente a restos a pagar não quitados até 31.01.2014.

B.5.1 - ENCARGOS

-Dedução de valores do INSS (R\$ 77.918,47) da parte patronal incidentes sobre os valores pagos a título de adicional de férias, auxílio doença e auxílio acidente, amparado em decisão judicial proferida em Mandado de Segurança sem o trânsito em julgado.

B.5.3.1 - GASTO COM COMBUSTÍVEL

-Falta de controle de combustíveis e autorizações para abastecimentos de veículos e respectivos cupons fiscais sem a identificação do veículo ou mesmo da quilometragem.

B.5.3.2 ADIANTAMENTOS

-Adiantamentos concedidos ao Senhor Prefeito, em contrariedade ao art. 68 da Lei nº 4.320/64, ao item 2 do Comunicado SDG nº 19/2010 e Deliberação TC-A 42.975/026/08.

-Cupons fiscais dos abastecimentos dos veículos com recursos de adiantamento sem identificação do veículo ou da quilometragem e não há na documentação relativa à prestação de contas dos adiantamentos, relatórios objetivos das atividades realizadas nas localidades visitadas e nem quais foram essas localidades.

B.5.3.3 Valor Total de Empenhos sem distinção entre o valor da despesa e o valor gasto com juros e multas

-Empenhos não distinguem o valor do pagamento de despesas com Energia Elétrica e Água e Esgoto do pagamento de juros e multas de mora, dificultando a apuração desses valores, em prejuízo aos princípios da transparência, da evidenciação contábil e da Eficiência.

B.5.3.4 -DESPESAS SEM LICITAÇÃO OU PESQUISA DE PREÇOS

-Realização de diversas despesas sem procedimento licitatório ou pesquisas de preços, como aquisição de botijão de gás, aquisição de gás medicinal, serviços de publicidade e propaganda e serviços de transporte de terras e entulhos, em desacordo com o disposto na Lei nº 8.666/93.

B.5.3.5 - Despesas com pagamentos de serviços de digitação de projetos sem transparência e que poderiam ser realizados por funcionários

-Pagamento de R\$9.482,40 despesas com serviços de digitação de projetos na área da saúde, constando nas notas fiscais apenas as expressões “Serviço de Digitação”, “Digitação na área da Saúde”, “Digitação de documentos e dados na área da saúde”, em prejuízo da transparência dos atos da Administração Pública, não sendo possível aferir quais foram os serviços realmente realizados, os quais poderiam ser feitos por servidores municipais, não necessitando da contratação de terceiros, por não ser serviço especializado.



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



B.5.3.6 Contratação de empresa impedida de contratar com a Administração Pública

-Contratação de empresas apenadas com fulcro no artigo 87, Inc. IV da Lei nº 8.666/93.

B.5.3.7 Prestação de Contas da Comissão Municipal de Esportes

-Repasse de recursos à Comissão de Esportes como entidade do terceiro setor, sendo que a referida comissão faz parte da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal, integrada à Secretaria Municipal de Cultura, Esportes e Turismo.

-Contratação de pessoal através dos repasses com burla ao concurso público (art. 37, II, CF/88);

-Pagamentos a diversos profissionais pessoas físicas sem a comprovação da retenção do INSS nos termos da legislação vigente e mediante a emissão de simples recibos, podendo ocasionar cobrança futura de valores não retidos desses profissionais e repassados ao INSS.

B.6.1 - TESOURARIA

-Disponibilidades de caixa não são totalmente depositadas em bancos estatais, não atendendo a Prefeitura ao artigo 164, § 3º, da Constituição Federal.

B.6.2 - ALMOXARIFADO

-Inexistência de controle de combustíveis no Almoxarifado Municipal, bem como, a existência de várias autorizações com os respectivos documentos fiscais sem a identificação do veículo ou mesmo da quilometragem.

B.6.3 - PATRIMÔNIO

-O município não realizou o levantamento geral dos bens móveis e imóveis em desacordo com o artigo nº 96 da Lei nº 4.320/64, dificultando a sua localização. Também o saldo dos bens móveis e dos bens imóveis difere do valor apresentado no Balanço Patrimonial.

-Não foram confeccionados os Termos de Guarda e Responsabilidade dos bens patrimoniais.

B.8 - ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

-Não houve atendimento à Ordem Cronológica de Pagamentos pela existência de restos a pagar processados de exercícios anteriores em aberto.

C.1.1 - FALHAS DE INSTRUÇÃO

-As folhas que compõem os processos licitatórios não se encontravam devidamente numeradas, não sendo possível comprovar a ordem cronológica das ocorrências, havendo falhas na autuação, em inobservância ao disposto no artigo 38, caput, da Lei nº 8.666/93.

-Na maioria dos processos licitatórios não há pesquisas de preços ou orçamentos encartados que permitam aferir se os preços de aquisição são compatíveis aos preços de mercado.

-Nos editais dos convites não constam a preferência na contratação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, conforme o artigo 44 da Lei Complementar nº 123/06.

-Os editais exigem visita técnica a ser realizada necessariamente pelo responsável técnico das empresas licitante, contrariando jurisprudência desta Corte de Contas.

C.1.1.2 - Inexigibilidade de Licitação nº 01/2013 - Contratação de show artístico por meio de intermediário



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



-Inexigibilidade de licitação fundada na inviabilidade de competição e a detenção da exclusividade da representação dos artistas, sem comprovação por meio de documentos, sendo a referida empresa contratada mera intermediária na relação contratual, em contrariedade ao art. 25, Inciso III da Lei nº 8.666/93.

C.1.1.3 - Fracionamento do objeto licitatório

-Realização de duas licitações na modalidade Convite, cujo valor total ultrapassa a referida modalidade, as quais poderiam ter sido realizadas de uma só vez, tendo sido, portanto, fracionada a despesa com ofensa ao disposto no art. 23, § 5º da Lei nº 8.666/93.

C.1.1.4 - Restritividade de certames licitatórios

-Falta de publicação do aviso contendo o resumo do edital em jornal diário de grande circulação no Estado nas Tomadas de Preços, em desacordo com o contido no Inc. III do Art. 21 da Lei Federal nº 8.666/93, tendo sido vencedora em três Tomadas de Preços diferentes uma mesma empresa, a qual foi a única licitante a comparecer nos três certames.

-Editais das Tomadas de Preços exigem visita técnica a ser realizada necessariamente pelo responsável técnico das empresas licitantes, contrariando jurisprudência desta Corte de Contas.

C.2.3 - EXECUÇÃO CONTRATUAL

- Contratação de empresa com realização de licitação na modalidade Convite e posteriormente realização de aditivo contratual elevando o valor original do contrato e o prazo de execução, cujo valor final ultrapassa o valor estabelecido como limite para a realização de licitação na modalidade convite, em contrariedade ao disposto no Art. 23, Inc. II da Lei nº 8.666/93.

- Realização de diversas contratações para a realização de transporte de terras e entulhos, cujo pagamento foi realizado de acordo com a quantidade de viagens realizadas; embora os contratos prevejam expressamente entre as obrigações da contratante fiscalizar e conferir e encaminhar ao Departamento de Contabilidade, através de planilha, os serviços executados e a quantidade do serviço realizado, a Prefeitura Municipal não efetuou o controle de viagens de terras e entulhos, denotando falhas na fiscalização da execução do objeto dos contratos, com ofensa ao disposto no artigo 67 da Lei nº 8.666/93.

- Não cumprimento do prazo estabelecido no contrato, sem justificativa e sem a realização de aditivo, com ausência da aplicação de penalidades estabelecidas no próprio contrato.

D.1 - ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

-Não divulgação pela Prefeitura, na página eletrônica do Município dos pareceres prévios do Tribunal de Contas.

D.2 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

-Constatadas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema Audesp com relação às alterações orçamentárias e nos Balanços Financeiro e Patrimonial, bem como na Demonstração das Variações Patrimoniais, contrariando os princípios da transparência e da evidenciação contábil;

-Não informou corretamente as receitas oriundas de operações de crédito e alienação de ativos;

D.3.1 - QUADRO DE PESSOAL

-Nomeação para cargos em comissão sem as atribuições de direção, chefia e assessoramento, em descompasso com o disposto no art. 37, Inc. V da Constituição



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



Federal, cuja prática já foi objeto de recomendação por ocasião da apreciação das Contas Anuais do exercício de 2010 e 2011.

D.3.1.1 - Contratação com inobservância à Súmula Vinculante nº 13 do STF

-Contratação de servidores para exercício de cargos em comissão, em que ambos são irmãos, em afronta à Súmula Vinculante nº 13 do STF, tendo já sido objeto de apontamento na fiscalização das Contas Anuais dos exercícios de 2010, 2011 e 2012.

D.3.1.2 - PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS HABITUAIS A SERVIDORES E ACIMA DO LIMITE LEGAL

- Horas-extras realizadas com habitualidade; limite fixado pela legislação ultrapassado; pagamento de forma contínua e fixa, em contrariedade aos artigos 162 e 163 da Lei Municipal nº 2057/97.

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

-Descumpriu aos artigos 2º, 3º e 5º das Instruções TCESP nº 2/2008, pois enviou informações fora do prazo ao Sistema Audesp.

-Desatendimento a diversas recomendações deste Tribunal de Contas.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 155), o responsável apresentou as justificativas de fls. 159/189, acompanhado de documentos juntados em 01 (um) anexo.

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas (fls. 193/195 e 196/204), sendo acompanhadas por sua **Chefia** (fls. 205).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Por outro lado, o D. Ministério Público de Contas manifestou-se pela emissão de **parecer prévio desfavorável** aos demonstrativos (fls. 206/209).

1.6. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA DIRETORIA GERAL

A Secretaria-Diretoria Geral (fls. 210/213), por sua vez, concluiu pela emissão de **parecer prévio favorável** aos demonstrativos.



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



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 Osvaldo Cruz**.

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>)	26,40%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	61,40%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	99,45%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	26,60%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	48,98%	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 quitou os precatórios judiciais e requisitórios de pequena monta exigíveis no exercício.

2.4. FINANÇAS

No que tange à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, a instrução processual revela equilíbrio nas contas.

O Município registrou superávit da execução orçamentária de R\$ 396.832,92, equivalente a 0,64%, e resultado financeiro positivo de R\$ 1.177.655,18, representando melhora em relação ao exercício anterior (R\$ 791.122,17).

Demais disso, os resultados econômico e patrimonial apurados em 2013 também foram positivos, sendo que a Municipalidade possuía liquidez



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



para quitar integralmente o passivo de curto prazo no final do exercício, apesar do registro de aumento desta em relação a 2012, que passou de R\$ 3.802.277,41 para R\$ 5.201.340,37.

Além disso, houve aumento significativo da dívida de longo prazo em 109,45%, que passou de R\$408.535,06 para R\$ 855.666,32, impulsionado por operações de crédito, mas que ainda não chegam a representar uma influência negativa para as contas.

No tocante à Dívida Ativa do Município, a Fiscalização apontou uma evolução do estoque em 17,70%, indicando ineficiência nas cobranças dos créditos, além de diversas inconsistências nos registros da mesma, que deverão ser alvo de providências no sentido da regularização.

Fica determinado à Fiscalização, portanto, o acompanhamento das providências na ocasião da próxima inspeção *in loco*.

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.

Da mesma maneira, relativamente ao Plano Municipal de Mobilidade Urbana, **recomendo** à Prefeitura Municipal que adote medidas para sua pronta elaboração, e cumpra integralmente às disposições da Lei Federal nº 12.587/12.

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

Sobre os aspectos de transparência, compete **recomendar** à Prefeitura



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



Municipal que atente às disposições do artigo 8º, § 1º da Lei federal nº 12.527, de 2011, e passe a divulgar imediatamente as informações sobre repasses a entidades do 3º setor, bem como informações alusivas a procedimentos licitatórios e ações governamentais.

2.7. 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 que proceda à imediata regulamentação 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.

2.8. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O elevado percentual de abertura de créditos adicionais e a realização de transferências/remanejamentos/transposições, equivalente a 24,08% da despesa fixada, podem ser excepcionalmente relevados no caso dos autos, ante os esclarecimentos apresentados, bem como perante a situação econômica e financeira favoráveis.

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 assegurada mediante *“incentivo à participação popular e realização de*

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



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.

2.9. ENCARGOS SOCIAIS

Os exames da fiscalização revelaram que a Prefeitura realizou compensações de encargos previdenciários junto ao INSS em 2013, na ordem de R\$77.918,47 (setenta mil, novecentos e dezoito reais e quarenta e sete centavos), com respaldo em liminar concedida pelo Poder Judiciário em mandado de segurança.

Dessa forma, considerando que as compensações foram realizadas sem que houvesse decisão definitiva, a matéria deverá ser tratada **autos**



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



específicos para que a Fiscalização acompanhe o desfecho da compensação nos exercícios subsequentes, com vistas a viabilizar eventual responsabilização do agente público que autorizou o procedimento.

2.10. ENSINO – FUNDEB

A Fiscalização apontou que a Origem aplicou 95,34% das receitas provenientes do Fundeb durante o exercício de 2013, e 4,11% dentro do primeiro trimestre de 2014, totalizando 99,45% de aplicação dos recursos recebidos do Fundo.

Com efeito, verifica-se que não foi dado o integral atendimento a regra do artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/07.

No entanto, como destacou a SDG, a parcela diferida de R\$ 348.952,45 foi integralmente empenhada até 31/03/14, restando em conta o saldo de R\$ 45.995,60, do qual foram pagos R\$ 42.902,45 em 05/05/14, e a sobra de R\$ 3.266,65 se refere a rendimentos de aplicações financeiras e transferidos para a conta Fundeb de 2014.

Ante o exposto, o contexto delineado nos autos me conduz a acolher a proposta da SDG, no sentido de que o desacerto possa ser excepcionalmente relevado, considerando que a municipalidade empenhou todo o montante dentro do primeiro trimestre de 2014, juntamente com a notícia de que os recursos foram integralmente empregados, ainda que tardiamente.

Ressalte-se por fim, que em relação às políticas da Administração na área educacional a Origem obteve resultado positivo no último estudo realizado pelo IDEB (2013).

A nota alcançada pelos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino (6,0) atingiu a meta projetada para o período (6,0), e ficou acima das notas da Rede Municipal Brasil (4,9), do Estado de São Paulo (5,7), atrás somente da Rede Privada Brasil (6,7).

Nada obstante, compete alertar o gestor de que falhas da espécie no futuro poderão ensejar a reprovação das contas.

2.11. DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE



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



Relativamente às despesas realizadas por meio do regime de adiantamentos, a equipe de Instrução apontou imperfeições na formalização dos processos.

Embora releváveis as falhas, na hipótese em exame, cabe **recomendar** à Origem que proceda ao aperfeiçoamento da sistemática de prestação de contas, passando a consignar nos processos de adiantamentos informações suficientes a motivar o gasto realizado; evidenciar a finalidade pública de viagens e diligências, em atenção aos requisitos da transparência, legitimidade, finalidade, eficiência, economicidade e parcimônia, que orientam qualquer tipo de gasto realizado com recursos públicos, nos moldes do Comunicado SDG nº 19/2010².

Da mesma maneira, a Fiscalização registrou falhas no controle do consumo de combustíveis.

Não obstante, os registros do sistema Audesp revelam que o consumo do Município se manteve compatível com o número de veículos da Prefeitura. Assim, **recomenda-se** a Origem o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle do setor.

2.12. TESOURARIA

Compete, também, **recomendar** que a Prefeitura Municipal adote providências para que as disponibilidades financeiras da municipalidade sejam depositadas em bancos estatais, em atenção ao artigo 164, § 3º, da Constituição Federal.

2.13. FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

Relativamente às licitações e contratações diretas, cabe alerta à Prefeitura de que além de se tratar de requisito legal, o orçamento estimativo e/ou pesquisas de preços possuem papel relevante nos referidos procedimentos, notadamente por reduzirem significativamente os riscos de contratações por valores superfaturados.

² Publicado o D.O.E., em 08/06/2010. Disponível no endereço eletrônico: www.tce.sp.gov.br/comunicados.



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



Nessa linha, são imprescindíveis para fornecer os parâmetros necessários para a Administração avaliar a razoabilidade das propostas, e sua compatibilidade com os valores praticados no mercado, de forma a assegurar o atendimento ao Princípio da Economicidade, bem como afastar a prática de atos possivelmente antieconômicos.

Por tais motivos, orçamentos estimativos e/ou pesquisas de preços devem ter **consistência, amplitude e eficácia** suficiente para a aferição dos reais custos do objeto e sua realidade de mercado.

Além da ausência de pesquisa de preços nos procedimentos, outras diversas falhas foram apontadas pela Fiscalização, devendo a Origem adotar providências a fim de evitar a repetição das mesmas.

2.14. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

Sobre o envio de dados incorretos ao Sistema AUDESP, embora não possua o condão de comprometer os demonstrativos em exame, alerto o Executivo que a qualidade das informações encaminhadas ao Sistema que são fundamentais para a análise e acompanhamento concomitante dos limites de receita e despesa fixados pela Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Orçamentária Municipal.

Referido controle é fundamental para que o Sistema emita os alertas sobre eventuais descumprimentos de limites constitucionais e/ou legais de receitas e despesas, possibilitando que o administrador adote medidas corretivas ainda no decorrer do exercício.

Dessa forma, compete **recomendar** à Prefeitura Municipal que atente para a qualidade dos dados remetidos a este Tribunal via sistema AUDESP, evitando cominações mais severas no julgamento das contas dos próximos exercícios.

2.15. PESSOAL

Em relação ao quadro de pessoal, observo que a nomeação de servidores para cargos comissionados que não possuem características de direção, chefia ou assessoramento, apesar de isoladamente não comprometer



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



os demonstrativos, no caso dos autos, enseja a emissão de **recomendação** para que a Origem adote imediatas medidas corretivas.

A instrução processual revelou que a existência de diversos cargos de livre provimento cujas atribuições não são definidas em lei específica e, assim, não permite verificar se amoldam à regra do inciso V, do artigo 37 da Constituição Federal.

Sobre esse aspecto, conveniente destacar que os cargos em comissão devem ter suas atribuições fixadas em ato normativo próprio e só devem ser utilizados nos casos permitidos pela Constituição Federal, ou seja, no desempenho das funções de assessoramento, chefia e direção.

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, **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.

Determino à Fiscalização que verifique as medidas adotadas pela Prefeitura quanto à eficácia e eficiência no próximo roteiro de fiscalização *in loco*.

2.16. APONTAMENTOS REMANESCENTES

As falhas tratadas nos *Item B.2.1 – Análise dos Limites e Condições da LRF; B.3.1.2 – Outros Aspectos do Financiamento da Educação Local; B.3.2 – Saúde; B.5.3 – Demais Despesas Elegíveis para Análise; B.6.2 – Almoxarifado; B.6.3 – Patrimônio; B.8 – Ordem Cronológica de Pagamento; C.2.3 – Execução Contratual; D.1 – Análise do Cumprimento das Exigências Legais; D.3.1.2 – Pagamento de horas extras habituais a servidores e acima do limite legal; 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.



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



2.17. 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 OSVALDO CRUZ**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- defina seus programas e ações de maneira detalhada e precisa nas peças de planejamento, atribuindo-lhes metas e indicadores verossímeis e consistentes em todas as peças;
- implemente o Serviço de Informação ao Cidadão, nos exatos termos do artigo 9º da Lei Federal 12.527/2011;
- implemente o Plano Municipal de Mobilidade Urbana, nos termos das disposições da Lei Federal nº 12.587/12;
- divulgue as informações sobre repasses a entidades do 3º setor, bem como informações alusivas a procedimentos licitatórios e ações governamentais;
- regulamente o setor de controle interno;
- aperfeiçoe o planejamento orçamentário, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias, tal qual orienta o Comunicado SDG nº 29/2010;
- promova a regular aplicação dos recursos do FUNDEB;
- aperfeiçoe os mecanismos de controle do setor de combustíveis;
- atente para as disposições da Lei de Licitações nas despesas realizadas por inexigibilidade de licitação;
- deposite as disponibilidades financeiras da municipalidade em bancos estatais;
- 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.2.1 – Análise dos Limites e Condições da LRF; B.3.1.2 – Outros Aspectos do Financiamento da Educação Local; B.3.2 – Saúde; B.5.3 – Demais Despesas Elegíveis para Análise; B.6.2 – Almoxarifado; B.6.3 – Patrimônio; B.8 – Ordem Cronológica de Pagamento; C.2.3 – Execução Contratual; D.1 – Análise do Cumprimento das Exigências Legais; D.5 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.*



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



Finalmente, proponho, a formação de **autos apartados** para acompanhamento da compensação de encargos sociais (INSS), com vistas a viabilizar eventual responsabilização do agente público que autorizou o procedimento.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO