



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 17/11/15

56 TC-001942/026/13

Prefeitura Municipal: Casa Branca.

Exercício: 2013.

Prefeito(s): Ildebrando Zoldan.

Advogado(s): Marcelo Palavéri, Adriana Albertino Rodrigues, Flávia Maria Palavéri e outros.

Acompanha(m): TC-001942/126/13 e Expediente(s): TC-012936/026/15 e TC-013346/026/13.

Fiscalizada por: UR-10 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-10 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

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

1.2. Na conclusão do relatório de fls. 99/156, a Unidade Regional de Araras/UR-10, assim resumiu os apontamentos:

A.1 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- A LOA autoriza a abertura de Créditos Suplementares até o limite de 5% do orçamento aprovado, entretanto, a LDO permite a abertura de Créditos Suplementares até o limite de 5% do orçamento das despesas, excluídas as dotações relativas a pessoal, inativos, pensionistas, dívida pública, precatórios e despesas à conta de recursos vinculados;

- A LOA não se decompõe até o elemento de despesa desatendendo ao art. 15 da Lei 4.320/64;

- Ausência do Plano de Saneamento Básico (art. 11, 17 e 19 da Lei Federal n.º 11.445/07);

- Ausência do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (art. 18 da Lei Federal n.º 12.305/10);

- Ausência de informação sobre o Plano de Mobilidade Urbana (art., § 3º, da Lei nº 12.587/12);

A.3 DO CONTROLE INTERNO

- O controle interno não foi efetivado no exercício de 2013, em desacordo com os artigos 31 e 74 da Constituição Federal;

B.1.2 RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- Resultado financeiro e saldo patrimonial informado ao Sistema AUDESP divergente daquele apresentado nas demonstrações contábeis da fiscalizada;

B.1.3 DÍVIDA DE CURTO PRAZO



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



- A Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo;
- Em setembro de 2010 ainda possuía estoque de Restos a Pagar dos exercícios de 2008 a 2012;

B.1.4 DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- Ajustes contábeis sem suporte documental;
- Aumento do saldo devedor incompatível com as amortizações realizadas ao longo do exercício fiscalizado;

B.1.5 FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- Falta de adoção de providências para a cobrança do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN);

B.1.6 DÍVIDA ATIVA

- Divergências entre os registros do setor de contabilidade e de Dívida Ativa no que tange às inscrições, cancelamentos, recebimentos realizados no exercício;
- Inscrições e cancelamentos sem suporte documental;
- Aumento do saldo inscrito em 51,35%;

B.3.1 ENSINO

- Informações parciais ao Sistema AUDESP, infringindo as Instruções desta E. Corte de Contas;
- Irregularidade na contabilização das despesas, devido a utilização inadequada dos códigos de aplicação próprios do Ensino, não evidenciando a transparência preconizada pelo princípio basilar da Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu § 1º do artigo 1º;
- Empenhamento a maior no valor de R\$ 725.894,83 em relação ao repasse recebido do FUNDEB;
- Sobra do FUNDEB de R\$ 25.500,02 não foi utilizada até o final do 1º trimestre de 2014, desatendendo o artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007;
- Restos a Pagar não quitados até 31/01/2014 no valor de R\$ 192.234,98;
- Apesar de requisitado pela fiscalização, a Prefeitura não informou o total de Restos a Pagar pagos até a data da fiscalização e se havia saldo a pagar;
- O Município foi alertado por 03 (três) vezes sobre possível não atendimento dos mínimos constitucionais e legais da Educação e por falta de entrega de documentos exigidos nas Instruções nº 02/2008;

B.3.2 SAÚDE

- A Prefeitura deixou de informar o montante que foi pago de Restos a Pagar até nossa fiscalização em setembro de 2014, desatendendo requisições desta fiscalização;
- Restos a Pagar não quitados até 31/01/2014 de R\$ 18.291,42;
- o Município foi alertado, por 02 (duas) vezes, por falta de entrega de documentos exigidos nas Instruções deste E. Tribunal;

B.3.3.1 MULTA DE TRÂNSITO

- A Prefeitura não nos apresentou os recolhimentos ao FUNSET, correspondente a 5% das multas arrecadadas (art. 320, parágrafo único, do Código Brasileiro de Trânsito);

B.3.3.2 CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – CIDE

- O Município não aplicou o montante recebido da CIDE;



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



B.3.3.3 ROYALTIES

- O Município não aplicou a totalidade da receita de Royalties;

B.5.1 ENCARGOS

- Desatendimento de requisição da fiscalização com relação aos parcelamentos do INSS;
- Recolhimento do F.G.T.S. sobre remuneração de servidores que ocupam cargos exclusivamente em comissão, contrariando entendimento desta E. Corte de Contas;

B.4.1 REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS

- Parcelamento de débito apurado pelo DEPRE em 72 meses, em parcelas iguais e consecutivas;
- Divergências entre os registros do setor de contabilidade e o setor jurídico da Prefeitura Municipal. Demais disso, as informações apresentadas por esses setores também não corresponde com os registros do DEPRE;
- Possível ocultação de passivos e, disso decorrente, ofensa aos princípios da transparência fiscal e da evidenciação contábil;

B.5.2 SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

- Edição de Lei efetivando revisão geral anual dos subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito em primeiro ano de mandato, sem estender aos demais servidores municipais, desatendendo jurisprudência desta E. Corte de Contas;
- Pagamentos a maior para o Prefeito e Vice-Prefeito nos valores de R\$ 9.867,00 e 2.840,00, respectivamente;

B.5.3.1 GASTO COM COMBUSTÍVEL

- Desencontro de informações prestadas pela Municipalidade quanto à frota de veículos em 2013, bem como há veículos com hodômetros danificados, impedindo o registro da quilometragem, fatos estes que prejudicaram a averiguação da compatibilidade dos gastos com combustíveis com o número de veículos da frota municipal;

B.5.3.2 ADIANTAMENTOS

- Adiantamento tendo como responsável "Funcionários", infringindo o artigo 68 da Lei Federal nº 4.320,64, que determina a concessão para servidor;
- Objeto do adiantamento desatende finalidade do Poder Público Municipal, além de não haver comprovação de que o numerário foi realmente utilizado para a finalidade proposta;
- Ausência de autorização bem motivada do ordenador da despesa, contrariando o item "1" do Comunicado SDG n.º 19/2010;
- Ausência de parecer emitido pelo sistema de Controle Interno sobre a regularidade da prestação de contas, contrariando o item "7" do Comunicado SDG n.º 19/2010;
- Ausência de documento hábil para comprovação da efetiva baixa de responsabilidade do servidor pelo adiantamento;
- Comprovantes de despesas com informação incompleta, contrariando o item "6" do Comunicado SDG n.º 19/2010;
- Despesas em desconformidade com o objeto pleiteado;

B.6 TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

a) Tesouraria:

- A Prefeitura não possui convênio com bancos para recebimento do ITBI e das



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



Taxas de Vigilância Sanitária, sendo estes tributos recebidos pela Tesouraria;

- *Nos pagamentos efetuados na Tesouraria Central e nos Distritos de Lagoa e Venda Branca, o software não discrimina a espécie de tributo nem as multas por atraso no momento do pagamento, sendo apenas registrado o valor total pago pelo contribuinte;*
- *Numerário em espécie arrecadado pelos Distritos de Lagoa e Venda Branca é informado via telefone para a Tesouraria Central da Prefeitura, que é anotado em um caderno para lançamento no fechamento do caixa;*
- *Ficou prejudicada a verificação do Movimento de Tesouraria, tendo em vista que a documentação apresentada de acordo com o software disponibilizado, não nos deu condições de efetuar análise dos dados apresentados no Boletim de Caixa;*
- *Setor de Tesouraria emite cheque nominal à Prefeitura Municipal de Casa Branca, para posterior recebimento dos fornecedores que são discriminados no verso do cheque;*
- *As disponibilidades de caixa também são depositadas em bancos não estatais, em desatendendo ao artigo 164, § 3º, da Constituição Federal;*

b) Almoxarifado:

- *Não foi efetuado o Inventário físico-financeiro em 31/12/2013;*
- *Os materiais são estocados em locais esparsos, incluindo um vagão de trem que armazena cimento, cal e adubo;*
- *O setor armazena bens permanentes como: Ar Condicionado, Colchões, Armários, dentre outros;*
- *Há também armazenamento de luminárias doadas pela Cia. Paulista de Força e Luz, para serem instaladas nas escolas, para economia de energia elétrica, entretanto, não estão sendo utilizadas, as quais não possuem registro no Relatório de Posição Atual do Estoque;*
- *Almoxarifado guarda material de empresa particular (canos para serem utilizados em poço artesiano, contratado pela Prefeitura);*
- *Não há controle efetivo do volume de combustível adquirido (gasolina, diesel e etanol), sendo apenas conferido o lacre do caminhão tanque quando do abastecimento dos tanques;*
- *Não há licenciamento ambiental para o funcionamento dos tanques de combustíveis.*

c) Bens Patrimoniais:

- *O Município não realizou o inventário dos bens móveis e imóveis, sendo inobservado o disposto no artigo 96 da Lei 4.320/64;*
- *Material permanente estocado no Setor de Almoxarifado;*

B.8 ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- *Desatendimento a ordem cronológica de pagamentos referente ao 2º semestre de 2013;*

C.1 FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

- *Pesquisa de mercado efetuada em 03 (três) empresas localizadas em município distante de Casa Branca, podendo ter elevado a estimativa de preço;*
- *Tendo em vista que apenas 02 (duas) empresas apresentaram propostas, foi aberto prazo de mais 03 (três) dias para as convidadas entregarem a documentação referente a este procedimento, quando a nosso ver, deveria ter repetido este certame, de acordo com o preconizado no §7º, do artigo 22, da Lei Federal nº 8.666/93, bem como ter convidado empresas localizadas em Municípios próximos à Casa Branca, para se evitar dispêndios maiores ao erário;*



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



- A Administração não logrou êxito nas justificativas para dispensar o procedimento licitatório;
- Não encontramos nos autos o ato de ratificação da dispensa de licitação pela autoridade competente e sua publicação na Imprensa Oficial, de acordo com o estabelecido no artigo 26 da Lei Federal nº 8.666/93.
- Não encontramos nos autos a relação de ruas que passaram por manutenção no asfalto para embasamento da quantidade de C.B.U.Q. a ser adquirido pela Administração;
- Falta de projeto básico e projeto executivo para a execução da obra, de acordo com o artigo 7º, incisos I e II, da Lei Federal nº 8.666/93;
- Orçamentos efetuados em 03 (três) empresas estabelecidas no Estado do Paraná, fato que pode ter elevado a estimativa de preço médio;
- Duas das três empresas pesquisadas, pela descrição das atividades econômicas descritas no C.N.P.J., não condiziam com o objeto licitado;
- Empresa vencedora do certame deveria ter sido desclassificada por infringência a peça editalícia e ao artigo 41 da Lei Federal nº 8.666/93;
- Duas das três empresas credenciadas para o pregão, localizadas em Municípios não tão distantes de Casa Branca (Mogi Guaçu e Americana), apresentaram propostas iguais ao valor médio estimado após pesquisas em empresas localizadas no Estado do Paraná;
- Empresa vencedora do certame emitiu Nota Fiscal Eletrônica em 20/12/13 e houve o cancelamento em 24/12/13, todavia o documento fiscal foi recebido pela Diretora Municipal de Educação, bem como ocorreram o pagamento e o recebimento do objeto licitado pela Prefeitura;

C.2 CONTRATOS

- A Prefeitura deixou de informar se formalizou contratos com empresas beneficiadas pela isenção de recolhimento patronal ao INSS;

D.1 ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- Atendimento parcial ao artigo 9º, §4º, da LRF;
- Atendimento parcial ao artigo 48, parágrafo único, da LRF;

D.1.1 LIVROS E REGISTROS

- Falhas nos livros e registros da fiscalizada, haja vista os apontamentos nos itens B.1.6 – Dívida Ativa, B.4 – Precatórios e B.6 – Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais;

D.2 FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- Divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP no que tange às informações relativas ao Resultado econômico financeiro e saldo patrimonial (item B.1.2), Dívida Ativa (item B.1.6) e Ensino (item B.3.1);

D.3.1 QUADRO DE PESSOAL

- Distorção no quadro de pessoal quanto ao número de cargos com provimento em comissão ocupados;
- Prejudicada a análise das atribuições de cada cargo, tendo em vista que alguns deles não possuem descrição das funções e outros as atribuições são estabelecidas na Lei nº 2725/2005, a qual não foi apresentada para a fiscalização;
- Nomenclaturas de cargos que não condizem com os de direção, chefia e assessoramento, como: Fiscal de Controle de Empresas Concessionárias; Técnico em Segurança do Trabalho; Auditor; Motorista de Gabinete; Lançador; Orientador Pedagógico; Agente de Crédito e Plantão Social;



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



D.3.1.1 FÉRIAS VENCIDAS E NÃO GOZADAS

- Contatamos alguns servidores com férias vencidas e não gozadas, descumprindo o previsto no artigo 7º, inciso XVII da Constituição Federal;

D.3.1.2 PESSOAL COM DESVIO DE FUNÇÃO

- Dos 81 (oitenta e um) servidores em desvio de função, noticiados no relatório das contas do exercício de 2012 (TC-1874/026/12), apenas 06 (seis) tiveram suas situações regularizadas;

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

- Desatendimento às Instruções e Recomendações deste E. Tribunal.

1.3. DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

a) EXPEDIENTE TC-013346/026/13

O Coordenador da Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo encaminha cópias relativas ao Processo Geral de Gestão nº 8561/2010, informando o descumprimento do pagamento de precatórios pela Prefeitura Municipal de Casa Branca. O foi tratado no item B.4 - Precatórios - do relatório da Fiscalização, onde, em resumo, foi verificada a existência de saldos devedores de precatórios dos exercícios de 2010, 2011 e 2012, totalizando o valor de R\$ 4.891.589,96.

Tomando conhecimento do referido saldo devedor, o Município protocolou em 03/04/2013 pedido de parcelamento do débito em 72 parcelas iguais, mensais e consecutivas, com vencimento da primeira prestação em 15/05/13, o qual foi deferido pelo DD. Desembargador Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Dr. Pires de Araújo. No exercício fiscalizado o Município efetuou o pagamento oito parcelas do acordo supracitado, no montante de R\$ 343.770,78.

b) EXPEDIENTE TC-012936/026/15

Trata-se o expediente de cópia do TC-007409/026/15 – Ofício em que o Ministério Público de Contas questiona o recrutamento de assessoria jurídica na Prefeitura e Câmara Municipal de Casa Branca, **durante o exercício de 2014**, em lugar do preenchimento por concurso - para eventual subsídio ao exame das contas em questão.

1.4. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificada, nos termos do artigo 30, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 158), a Prefeitura Municipal apresentou



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



os esclarecimentos de fls. 172/242.

1.5. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas (fls. 244/246 e 251/263), sendo acompanhadas por sua **Chefia** (fls. 264).

1.6. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O D. Ministério Público de Contas manifestou-se pela emissão de **parecer prévio desfavorável** (fls. 265/268), em vista ausência de aplicação da totalidade dos recursos do FUNDEB.

1.7. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA DIRETORIA GERAL

A conclusão da Secretaria Diretoria Geral foi pela emissão de **parecer prévio desfavorável** aos demonstrativos (fls. 269/274), também considerando a ausência de aplicação da totalidade dos recursos do FUNDEB.

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 Casa Branca**.

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>)	29,47%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	98,98%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	99,65%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	25,88%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	47,22%	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\$ 1.840.914,63, equivalente a 3% da receita arrecadada (R\$ 61.345.336,49), em face de despesas executadas no montante de R\$ 59.504.421,86.

A Fiscalização destaca inconsistências nos registros da dívida de longo prazo que deverão ser alvo de providências imediatas pela Prefeitura.



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



Demais disso, os resultados econômico e patrimonial apurados em 2013 foram positivos.

2.5. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Quanto às impropriedades detectadas 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.

Deste modo, não obstante a Prefeitura argumentar que as despesas são apresentadas de forma analítica, ao nível de elemento, a fim de dar compreensão e transparência à gestão fiscal, no mesmo sentido a LOA deverá decompor-se até o elemento de despesa, em conformidade ao mandamento do artigo 15, da Lei 4.320/64 e posicionamento desta E. Corte.

No que diz respeito aos Planos Municipais de Saneamento Básico, Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e Mobilidade Urbana, cuja última informação nos autos é de que se encontravam em fase de elaboração, cabe **determinação** Origem para que se certifique quanto ao imprescindível atendimento às disposições das Lei Federais nº 11.445/07, 12.305/10 e 12.587/12, nos competentes prazos estipulados, devendo ser oportunamente acompanhadas as respectivas providências durante a próxima inspeção *in loco*.

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.



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



Assim, **recomenda-se** à Prefeitura 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.

2.7. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Merece destaque o elevado percentual de abertura de créditos adicionais e a realização de transferências/remanejamentos/transposições, de R\$ 14.131.502,14, equivalente a 25,69% da despesa fixada.

Tratam-se de situações desfavoráveis ao planejamento orçamentário, por flexibilizarem demais sua execução, mas que no contexto destas contas, aliado aos esclarecimentos apresentados em desde defesa, não representam motivo para reprovação, podendo as falhas serem excepcionalmente relevadas.

Não obstante, cabe severa recomendação ao Executivo para que adote uma postura rigorosa em relação às políticas públicas, tendo em mente que são as peças de planejamento que norteiam e conferem transparência à gestão local.

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 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*

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



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 quanto às transposições e autorizações para abertura de créditos adicionais, ficando dentro dos limites da inflação prevista no período.

2.8. DÍVIDA ATIVA

A vista do apontado pela Fiscalização e das providências anunciadas em sede defesa, cabe alertar a Origem que a cobrança regular da dívida ativa, além de medida de preservação do erário, pode se tornar uma importante fonte de receitas para o Município, sobretudo em um cenário de crise econômica e diminuição de repasses e transferências constitucionais.

2.9. ENSINO – FUNDEB

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

A instrução processual revelou que a Origem empenhou despesas que ultrapassaram os 100% das receitas provenientes do Fundo, contudo, após glosa da fiscalização a aplicação caiu para 99,65%.

O valor efetivamente recebido do Fundo somou R\$7.229.307,43 e o valor total empenhado R\$7.955.202,26, gerando uma aplicação a maior de R\$725.894,83, que decorreu, em sua maioria, da contabilização equivocada de



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



despesas do exercício de 2012, R\$596.839,88, devidamente glosada pela Fiscalização.

Além disso, a Fiscalização impugnou o montante de R\$126.496,07, despendido pela Origem com folha de pagamento do magistério, porém sem documentação comprobatória, e o saldo de R\$2.558,88, tendo em vista que a Origem não soube informar o motivo da contabilização a maior.

Dessa forma, em que pese os cálculos da fiscalização apontem para uma aplicação insuficiente de R\$25.500,02, supostamente relativa à parcela diferida cuja utilização não foi comprovada pela Origem no primeiro trimestre de 2014, os próprios elementos dos autos revelam que as despesas empenhadas à conta do Fundeb atingiram os 100% dos recursos recebidos em 2013.

Nesse contexto, verifico que o valor impugnado, R\$25.500,02, se mostra insignificante quando comparado ao total de recursos provenientes do FUNDEB, R\$7.229.307,43, representando 0,35% deste valor, evidenciando que a pendência decorreu mais de um descontrole na gestão contábil das despesas do Fundo do que da vontade deliberada da Origem em não aplicar os recursos vinculados em sua finalidade legal.

Demais disso, conforme arrazoadado pela Assessoria Técnica Jurídica e Chefia de ATJ, o E. Tribunal Pleno desta Corte de Contas tem relevado casos semelhantes², em que a falta de aplicação integral dos recursos do Fundo decorre de ajustes efetuados por este Tribunal e situa-se acima do percentual de 95% exigido pelo artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07.

A propósito, a aplicação no ensino com recursos provenientes de impostos atingiu 29,47%, portanto, em patamar acima do mínimo obrigatório estabelecido pelo artigo 212 da Constituição Federal, o que representa aplicação excedente de R\$2.198.473,90, não havendo, portanto, prejuízo ao setor educacional.

Da mesma maneira, a Origem atendeu à regra do artigo 60, XII, do ADCT da Carta da República, ao destinar 98,98% das receitas do FUNDEB para custeio de despesas relacionadas com profissionais do magistério.

² TC-001148/026/11, TC-001334/026/11 e TC-001042/026/11.



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



Por fim, em que pese às ocorrências registradas no setor do Fundeb possam ser relevadas, a importância correspondente às despesas glosadas, R\$25.500,02, deverá ser devidamente destinada ao setor educacional no exercício imediatamente posterior ao trânsito em julgado deste Parecer, com provisão em conta bancária vinculada, nos termos do Comunicado SDG nº 07/2009.

2.10. DESPESAS

Quanto às despesas realizadas por meio do regime de adiantamento, diante das falhas anotadas pela Fiscalização, cabe determinação à Origem para o aperfeiçoamento da sistemática de prestação de contas, passando a adotar imediatas medidas corretivas e a consignar nos respectivos processos 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 19/2010³.

Da mesma maneira, o controle de combustíveis que demanda providências imediatas e emissão de determinação para que a Prefeitura corrija e aprimore os mecanismos correlatos.

Padece de qualquer razoabilidade a Prefeitura manter 22 (vinte e dois) veículos com hodômetros danificados, impedindo o registro da quilometragem, e conseqüentemente, o controle dos combustíveis utilizados, sendo inaceitáveis as justificativas no sentido de que há dificuldade de encontrar peças de reposição.

Tal situação denota descaso com os recursos públicos envolvidos.

Não é demais lembrar que toda despesa realizada deve se revestir de interesse público e se pautar, sempre, nos princípios fundamentais que circundam a Administração Pública, dentre eles, a economicidade, a razoabilidade, a eficiência, a finalidade e a transparência.

2.11. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

³ 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



Quanto aos subsídios pagos aos agentes políticos, a Fiscalização apontou - pagamentos a maior para o Prefeito e Vice-Prefeito, nos respectivos valores de R\$ 9.867,00 e 2.840,00, que estão sendo especificamente examinados nos autos do TC-000925/010/14.

2.12. FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

No campo das contratações, observo que o Pregão Presencial nº 56/2013, destinado à contratação de empresa para fornecimento de 605 camas infantis de polipropileno com estrado e colchão para as creches municipais, em vista das impropriedades apontadas deverá ser analisado em autos próprios.

No que tange às demais ocorrências registradas no setor, as justificativas apresentadas afastam indícios de prejuízos ao erário, motivo pelo qual as falhas podem ser alvo de recomendação à Origem.

2.13. 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.

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).

^[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



[...]

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 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.

A respeito da transposição de cargos, compete emitir **severa recomendação** à Origem para que adote medidas corretivas, para que os servidores sejam utilizados nos cargos e empregos para os quais foram efetivamente contratados, deixando de incorrer em desvios de funções.

Recomendo, igualmente, que o Executivo Municipal concentre esforços na regularização da situação dos servidores com períodos de férias



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



acumuladas, evitando futuras indenizações que possam onerar os cofres públicos desnecessariamente.

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

2.14. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

Como demonstrado em itens do relatório, foram constatadas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP.

Inequivocamente, a inadequada remessa de informações ao Sistema Audesp consiste em falha grave, vez que, além de obstruir o livre exercício da atividade fiscalizatória desta Casa, denota inobservância aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83, da Lei nº 4320/64), assim como desobediência às Instruções nº 02/2008, desta E. Corte, devendo esta situação ser alvo de providências imediatas pela Origem.

2.15. APONTAMENTOS REMANESCENTES

As demais falhas tratadas nos itens *B.6 - Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais; B.1.5 - Fiscalização das Receitas; B.1.6 - Dívida Ativa; B.3.3.1 - Multa de Trânsito; B.3.3.2 - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE; B.3.3.3 - Royalties; D - Transparência das Contas Públicas e Demais Aspectos; D.1.1 - Livros e Registros; D.5 - Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal*, excetuadas as que receberam análise específica no corpo do voto, ante as circunstâncias e justificativas apresentadas podem ser relevadas, recomendando-se, no entanto, a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

Ainda, as providências anunciadas pela Origem em relação ao recolhimento de FGTS de cargo em comissão, ordem cronológica de pagamentos, férias vencidas e não gozadas, pessoal em desvio de função de dívida ativa, deverão ser verificadas na próxima inspeção no Município.



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



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 CASA BRANCA**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- registre corretamente seus ativos, receitas e estoque de dívida ativa nos demonstrativos contábeis, em atenção aos princípios da transparência fiscal;
- edite os Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de Mobilidade Urbana;
- aprimore o planejamento orçamentário e autorize a abertura de créditos adicionais dentro dos limites da inflação prevista no período (Comunicado SDG nº 29/2010);
- aprimore os registros e proceda à adequada contabilização das receitas e despesas do Fundeb;
- aplique a parcela impugnada pela fiscalização na ordem de R\$25.500,02 no Fundeb, no exercício imediatamente posterior ao trânsito em julgado deste Parecer, com provisão em conta bancária vinculada, nos termos do Comunicado SDG nº 07/2009.
- aperfeiçoe os mecanismos de controle do setor de combustíveis;
- aperfeiçoe a sistemática de prestação de contas das despesas realizadas por meio de adiantamentos;
- 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 A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS; A.3 - DO CONTROLE INTERNO; B.1.2 - RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL; B.1.3 DÍVIDA DE CURTO PRAZO; B.1.4 DÍVIDA DE LONGO PRAZO; B.1.5 FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS; B.1.6 DÍVIDA ATIVA; B.3.1 ENSINO; B.3.2 SAÚDE; B.3.3.1 MULTA DE TRÂNSITO; B.3.3.2 CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – CIDE; B.3.3.3 ROYALTIES; B.5.1 ENCARGOS; B.4.1 REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS; B.5.2 SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS; B.5.3.1 GASTO COM COMBUSTÍVEL; B.5.3.2 ADIANTAMENTOS; B.6 TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS; B.8 ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS;



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



C.1 FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES; C.2 CONTRATOS; D TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS E DEMAIS ASPECTOS; D.3.1 QUADRO DE PESSOAL; D.5 ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL.

Proponho, ainda, a formação de autos próprios para análise do Pregão Presencial nº 56/2013, destinado à contratação de empresa para fornecimento de 605 camas infantis de polipropileno com estrado e colchão para as creches municipais, em vista das impropriedades apontadas deverá ser analisado em autos apartados.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO