



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 28/07/15

34 TC-002157/026/13

Prefeitura Municipal: Trabiçu.

Exercício: 2013.

Prefeito(s): Fabrício Donizette Vanzelli.

Acompanha(m): TC-002157/126/13 e Expediente(s): TC-013260/026/14 e 000670/013/13.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari .

Fiscalizada por: UR-13 – DSF–I.

Fiscalização atual: UR-13 – DSF–I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, **contas anuais** da **PREFEITURA MUNICIPAL DE TRABIJU**, relativas ao exercício de **2013**.

1.2. Na conclusão do relatório de fls. 13/55, a Unidade Regional de Araraquara/UR-13 assim resumiu os apontamentos:

A.1 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

- a LDO não prescreve critérios para a concessão de repasses ao terceiro setor;
- a LOA autoriza abertura de créditos suplementares em percentual superior a 20%;
- o Município não editou os Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- relatório de atividades com informações inconsistentes em decorrência de ineficiente planejamento;

A.2 – A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DE TRANSPARÊNCIA FISCAL:

- não criado o Serviço de Informação ao Cidadão;

A.3 – DO CONTROLE INTERNO:

- o Controle Interno produz relatórios padrão que não atendem ao disposto no art. 74 da CF/88; não efetividade das recomendações exaradas;

B.1.1 – RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

- percentual de abertura de créditos adicionais superior a 30% (36,33%);



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



B.1.6 – DÍVIDA ATIVA:

- divergência entre os valores contabilizados e aqueles registrados pelo setor responsável pelo controle da Dívida Ativa;

B.3.1 – ENSINO:

- falta de controle no gerenciamento dos recursos do FUNDEB;
- não aplicado todo o FUNDEB, em razão de glosa de despesas impróprias;

B.3.1.1 – AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO – ENSINO:

- glosa de despesas impróprias;

B.3.2.1 – AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO - SAÚDE:

- glosas de restos a pagar não processados cancelados;
- despesas impróprias;
- devolução de recursos vinculados;

B.5.1 – ENCARGOS:

- mora de ex-vereadores, referente ao parcelamento de encargos sociais (INSS), realizado pela Prefeitura;
- divergência entre os valores contabilizados pela Prefeitura e os informados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, a respeito dos parcelamentos de débitos (INSS);

B.5.3.1 – Gastos com combustível:

- precariedade no controle de gastos com combustíveis;

B.5.3.2 – Despesa sem prévio empenho:

- contratação sem empenho prévio, em violação ao art. 60 da Lei nº 4.320/64;

B.5.3.3 – Adiantamentos:

- inexistência de justificativas ou esclarecimento da necessidade dos gastos, bem como de relatório de viagem discriminando o veículo; placa, e acompanhantes;
- nota fiscal com rubrica genérica “despesa”;
- falta de fidedignidade dos dados registrados no Sistema AUDESP;

B.5.3.4 – Serviços Médicos – Pessoa Física:

- violação de mandamento constitucional (art. 37, II, CF/88), e do art. 24, II, da Lei nº 8.666/93;
- pagamento a maior não amparado por documentação atestando a execução dos serviços;

B.6 – TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS:

- guarda de dinheiro em espécie no Setor da Tesouraria de forma temerária;
- descontrolado contábil-financeiro da conta bancária do Ensino Fundamental, recursos próprios;



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



- ausência de almoxarifado, ocasionando o fracionamento das compras;
- o valor dos bens patrimoniais informado no Balanço Patrimonial está superestimado;
- ausência de controle do estoque de medicamentos;
- falha no controle patrimonial dos veículos;

D.2 – FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP:

- divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP;

D.3.1 – QUADRO DE PESSOAL:

- excessivo número de cargos de chefia, burlando o mandamento constitucional;
- servidor ocupando cargo distinto para o qual foi nomeado;
- falta de assinaturas no 'livro ponto' de médicos, demonstrando precariedade no controle da jornada de trabalho;

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

- atendimento parcial às Recomendações do Tribunal.

DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

TC-670/013/13: o Sr. Prefeito Municipal comunicou o parcelamento de uma dívida nominal de R\$ 280.122,68, junto à Previdência Social.

A matéria serviu de subsídio às análises da Fiscalização e foi abordada no item B.5.1 do relatório.

1.3. Devidamente notificada, nos termos do artigo 30, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93 (fls. 61), a Prefeitura Municipal apresentou os esclarecimentos de fls. 67/126.

1.4. A **Assessoria Técnica** especializada retificou os cálculos da Fiscalização e apurou a aplicação de 100% dos recursos recebidos do FUNDEB (fls. 128/130).

Ponderou que a Origem empenhou 100% dos recursos recebidos, e que o montante excluído pela Fiscalização, R\$7.800,00 (*sete mil e oitocentos reais*), diante das justificativas apresentadas, pode ser restituído aos cálculos do FUNDEB, uma vez que encontra suporte no artigo 70, V, da Lei de Diretrizes e Bases.

1.5. A **Assessoria Técnica** opinou, quanto aos aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial, pela emissão de **parecer prévio favorável** à



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



aprovação das contas (fls. 131/133). Idêntica conclusão expressaram a **Chefia da Assessoria Técnico-Jurídica** (fls. 134/138) e o **Ministério Público de Contas** (fls. 139/141).

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. Contas anuais da **Prefeitura Municipal de Trabiju**, pertinentes ao exercício de 2013.

2.2. Inicialmente, observo o atendimento ao limite mínimo de aplicação no Ensino e na Saúde, bem como ao percentual máximo permitido para despesa com pessoal. Foram pagos, ainda, os precatórios judiciais e quitadas as obrigações judiciais de pequena monta, além de recolhidos os encargos sociais, consoante sintetizado no quadro abaixo:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	29,69%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	90,44%	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>)	15,54%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	45,02%	Máximo: 54%
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 e requisitórios judiciais de pequena monta exigíveis no exercício.		

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

O Município registrou superávit da execução orçamentária de R\$569.258,15 (*quinhentos e sessenta e nove mil, duzentos e cinquenta e oito reais e quinze centavos*), equivalente a 5,59%, e resultado financeiro positivo em R\$819.030,20 (*oitocentos e dezenove mil, trinta reais e vinte centavos*).

Além disso, os resultados econômico e patrimonial apurados em 2013 foram positivos, e a Municipalidade possuía liquidez para quitar integralmente o passivo de curto prazo no final do exercício.



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



2.4. Quanto às políticas públicas, é primordial que o Executivo adote uma postura rigorosa, 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 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.



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



2.5. Quanto aos acordos de parcelamentos firmados por agentes políticos, **recomendo** que a Prefeitura Municipal de Trabiju adote medidas efetivas de cobrança em relação aos acordos não cumpridos, a fim de garantir a efetiva satisfação do erário.

2.6. Relativamente à divergência na contabilização do passivo previdenciário, a despeito das informações de defesa, de que foram adotadas medidas para sua regularização, tal ocorrência demanda **recomendação** para que a Origem inscreva todo o passivo 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).

2.7. Embora noticiadas providências para implantação do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, de acordo com a Fiscalização, a Prefeitura Municipal não promove a reciclagem, compostagem, reutilização ou aproveitamento energético do lixo.

Assim sendo, **recomendo** à Origem que adote medidas para atendimento aos termos da Lei Federal nº 12.305/2010, vigente desde agosto/2014, sobretudo quanto à destinação e disposição finais ambientalmente adequadas dos rejeitos e resíduos sólidos¹.

2.8. No item **D.3.1 – QUADRO DE PESSOAL**, foi apontada a excessiva quantidade de cargos em comissão, alguns sem 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.

¹ Lei Federal nº 12.305/10:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

VII - **destinação final ambientalmente adequada**: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;

VIII - **disposição final ambientalmente adequada**: distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;



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



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 2113763-57.2014.8.26.0000²:

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.*

Logo, **recomendo** ao Executivo que se ajuste ao teor do artigo 37, V, da Constituição Federal, e das decisões convergentes desta Corte, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal.

² 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



Recomendo, também, a imediata implantação de mecanismo de controle de frequência eficiente, destinado a todos os servidores do Município, incluindo os profissionais da área da saúde, e que garanta o controle transparente e eficaz da jornada de trabalho nos setores existentes.

2.9. Os apontamentos registrados nos itens *A.1 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS; A.2 – A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DE TRANSPARÊNCIA FISCAL; A.3 – DO CONTROLE INTERNO; B.5.3.1 – GASTOS COM COMBUSTÍVEL; B.5.3.3 – ADIANTAMENTOS, E B.6 – TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS*, já foram objeto de medidas corretivas pela Origem.

Pelo exposto, determino que a Fiscalização acompanhe as ações concretizadas pela Prefeitura quanto a sua eficácia e efetividade.

2.10. Outros apontamentos que, apesar de insuficientes à emissão de juízo desfavorável, demandam **recomendações** são aqueles anotados nos itens *B.1.6 – DÍVIDA ATIVA; B.3.1 – ENSINO; B.3.1.1 – AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO – ENSINO; B.3.2.1 – AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO – SAÚDE; B.5.3.2 – DESPESA SEM PRÉVIO EMPENHO; D.2 – FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP; D.5 – ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL*.

2.11. Por fim, a matéria tratada no item *B.5.3.4 – Serviços Médicos – Pessoa Física*, diante das falhas apontadas, deverá ser analisada em **Autos Apartados**.

2.12. 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 TRABIJU**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- Balize a abertura de créditos adicionais aos limites previstos na Lei Orçamentária Anual e deixe de proceder a alterações orçamentárias em elevados percentuais;
- Efetue a cobrança dos acordos de parcelamento não cumpridos por agentes políticos;
- Registre todos os passivos corretamente no Balanço Patrimonial;



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



- Adote medidas para adequação aos termos da Lei Federal nº 12.305/2010, quanto à destinação final ambientalmente adequada dos rejeitos e resíduos sólidos;
- Regularize o quadro de pessoal em relação aos cargos comissionados, nos exatos termos do artigo 37, II e V, da Constituição Federal;
- Proceda à implantação de rigoroso controle de frequência em todos os setores, nos termos do Voto;
- Promova ações voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens *B.1.6 – DÍVIDA ATIVA; B.3.1 – ENSINO; B.3.1.1 – AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO – ENSINO; B.3.2.1 – AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO – SAÚDE; B.5.3.2 – DESPESA SEM PRÉVIO EMPENHO; D.2 – FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP; D.5 – ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL.*

Proponho, ainda, a abertura de **autos apartados** para análise da matéria tratada no item *B.5.3.4 – Serviços Médicos – Pessoa Física*.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO

GC DER-24