



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MA RTINS COS TA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 23/08/2016 – ITEM 25

TC-000594/026/14

Prefeitura Municipal: Zacarias.

Exercício: 2014.

Prefeito: Arnaldo Aparecido Dionísio.

Advogados: Wagner César Galdioli Polizel (OAB/SP nº 184.881) e outros.

Acompanha: TC-000594/126/14.

Procurador de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-1 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-1 - DSF-I.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame das contas da

Prefeitura Municipal de Zacarias, relativas ao **exercício de 2014**.

Responsável pela fiscalização “in loco”, a Unidade Regional de Araçatuba – UR-1 elaborou o relatório de fls. 11/79, consignando os apontamentos que seguem:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – utilização de indicadores inadequados para balizar as metas físicas nas ações e programas de governo; falta de elaboração do Plano de Saneamento Básico; previsão na LOA de autorização para remanejamento de dotação de pessoal, em desacordo com o disposto no artigo 66 da Lei Federal nº 4.320/64; previsão constante da LOA de autorização ao Poder Executivo para realização de processo seletivo e concurso



público, contrariando o disposto no artigo 165, § 8º, da Constituição Federal.

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E LEI DA TRANSPARÊNCIA

FISCAL – ausência de divulgação em local de fácil acesso ao público de informações sobre repasses a entidades do 3º setor, nos termos do inciso II, do § 1º, do artigo 8º da Lei Federal nº 12.527/11; falta de divulgação, em tempo real, na página eletrônica do Município, de informações gerais sobre licitações, nos termos exigidos pelo artigo 11 do Decreto Municipal nº 040/13.

CONTROLE INTERNO – ineficácia no desempenho das atribuições do aludido Sistema de Controle, uma vez que não há análise de todos os setores da Prefeitura, contrariando o disposto nos artigos 31 e 74 da Constituição Federal, bem como o Comunicado SDG nº 32/2012.

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – déficit de 11,85%, amparado pelo superávit financeiro do ano anterior de R\$ 2.104.351,32; falta de inclusão, na execução das despesas, dos repasses¹ de duodécimos à Câmara Municipal, ocasionando divergência no resultado; suplementação orçamentária equivalente a 52,15%, indicando falta de planejamento na elaboração do orçamento; abertura de créditos sem o correspondente recurso, em

¹ R\$ 740.000,00 (fls.17/18).



contrariedade ao disposto no *caput* e inciso I, do § 1º, do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64; alteração orçamentária por meio de transposições, remanejamentos e transferências baseadas na LOA, contrariando ao disposto no inciso VI, do artigo 167 da Carta Magna.

RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO

PATRIMONIAL – os resultados econômico e patrimonial não refletem a realidade, uma vez que a Administração não contabilizou a totalidade dos saldos de estoque de medicamentos e de outros materiais contidos no Almoxarifado, em detrimento ao disposto nos artigos 104 e 105, § 2º, da Lei nº 4.320/64.

INFLUÊNCIA DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO SOBRE O

RESULTADO FINANCEIRO – divergência de R\$ 128.166,72 no resultado financeiro.

DÍVIDA ATIVA – inconsistências nas informações prestadas ao Sistema AUDESP, tendo em vista conter o valor de “Juros e Atualização da Dívida”, o qual não é registrado pelo setor de tributação; pouca efetividade na cobrança judicial dos créditos, já que os processos estão sendo julgados extintos em razão do diminuto valor envolvido nas demandas.

ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LRF – discrepância entre os dados da origem e aqueles contidos no Sistema AUDESP, no



que concerne à movimentação de recursos decorrentes da alienação de ativos, evidenciando falta de fidedignidade nos dados fornecidos ao Sistema, bem como de controle interno por parte da origem.

DESPESAS DE PESSOAL – apuração indevida da RCL, tendo em vista a contabilização de forma inadequada dos rendimentos dos investimentos dos recursos do IPREM; a Fiscalização promoveu os ajustes necessários e indicou que os dispêndios equivaleram a 49,80% da Receita Corrente Líquida.

APLICAÇÃO NO ENSINO – a UR-8 promoveu glosas de restos a pagar (recursos próprios) não quitados até 31.01.15 (demonstrativo de fl.34); após a dedução de tais valores, indicou que: o Município destinou 28,63% das receitas advindas de impostos ao ensino global; aplicou 97,55% dos recursos do FUNDEB em 2014, sendo que por meio de conta bancária vinculada utilizou a parcela diferida no primeiro trimestre de 2015, atendendo ao § 2º, do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07; e empregou 80,63% da receita do aludido Fundo na remuneração do magistério.

DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO – estrutura física inadequada para atendimento das necessidades dos alunos na EMEF Prof. Valter Luiz Alves e na CEMEI “Primeiros Passos”, bem



como constatada a ausência de Laudo de Vistoria dos Bombeiros (AVCB) e de ar condicionado nas respectivas salas de aula.

APLICAÇÃO NA SAÚDE - após a glosa efetuada pela Fiscalização dos restos a pagar não quitados até 31.01.15, a aplicação em ações e serviços do setor alcançou o percentual de 26,79%.

OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA SAÚDE

MUNICIPAL – o Conselho Municipal de Saúde não realiza visitas nas UBS, a fim de verificar as condições de armazenamento dos medicamentos; não realização do confronto da folha de pagamento das unidades com o número de funcionários que realmente trabalham nas mesmas; o CMS não participa da elaboração da proposta orçamentária e não tem acesso às folhas salariais do setor; a Prefeitura não disponibiliza ao CMS os relatórios financeiros e extratos bancários; ausência de realização de cursos de aperfeiçoamento para os funcionários; falta de cumprimento da carga horária de trabalho pelos médicos; grande quantidade de medicamentos inutilizados no decorrer do exercício, em razão da expiração do prazo de validade.

ILUMINAÇÃO PÚBLICA – assunção de ativos de iluminação sem detalhamento e avaliação prévia.



ENCARGOS SOCIAIS – falta de recolhimento de encargos² ao regime próprio de previdência, da parte patronal incidente sobre Auxílio Doença e Auxílio Maternidade, referente ao período de Agosto/2012 a Março/2013.

ALMOXARIFADO – divergência entre o saldo de estoque registrado no Balanço Patrimonial e aqueles constantes dos Almoxarifados Central e da Saúde (Unidade Básica “Maria Werdekim”), contrariando ao disposto no artigo 89 da Lei Federal nº 4.320/64.

BENS PATRIMONIAIS – ausência de elaboração do inventário geral dos bens móveis e imóveis, em desacordo com o disposto no artigo 96 da Lei Federal nº 4.320/64 e divergência significativa do saldo imobilizado entre o valor contido no Balanço Patrimonial e os registros do setor do patrimônio.

EXECUÇÃO CONTRATUAL – Contratos “01” e “03”: ausência de medidas cabíveis por parte da Administração em face da contratada, pelo não cumprimento contratual.

Contrato “06”: não realização de supressão de parte dos serviços que deveriam ser executados pelas concessionárias de Água (SABESP) e de Energia (ELEKTRO); e não apresentação de termo aditivo que dá suporte ao pagamento de R\$ 142.070,45 acima do valor contratado.

² R\$ 33.712,42 (valor atualizado até Janeiro/2015).



CONTRATOS DE PROGRAMA – não atendimento ao disposto no artigo 1º, XVIII, das Instruções nº 02/2008, tendo em vista a falta de envio do parecer anual a esta Corte de Contas, atestando o cumprimento das cláusulas pactuadas e a obtenção dos resultados previstos; e ausência de medidas junto à SABESP em relação aos desacertos apontados na execução de contrato de programa.

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP – divergências entre os dados da origem e aqueles enviados ao aludido Sistema.

QUADRO DE PESSOAL – nomeação de servidores em comissão, cujas funções exercidas não se caracterizam como de chefia, assessoria e direção, desatendendo ao disposto no inciso V, do artigo 37 da Constituição Federal; nomeações em comissão de servidores alheios à Administração, para realização de atividades que poderiam ser executadas por funcionários de carreira; inexistência de definição das atribuições dos cargos, dificultando sobremaneira a verificação da compatibilidade da função exercida com as características do cargo em comissão.

CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO – pagamento de gratificação em desrespeito ao Princípio da Impessoalidade, já que os percentuais concedidos variam entre 10 e 40%, ficando a critério do



Chefe do Poder Executivo tal definição; ausência de critérios técnicos e objetivos sobre as reais necessidades dos serviços extraordinários; pagamento de gratificação, em sua grande maioria, para servidores nomeados em comissão, regime incompatível com o que permite o acúmulo de atividades extras; concessão de gratificação para servidores cujos serviços extraordinários são inerentes aos cargos em comissão para os quais foram nomeados, caracterizando desvio de função; pagamento de gratificação sem a demonstração dos serviços extraordinários prestados, caracterizando majoração dos vencimentos, em detrimento ao princípio da moralidade, previsto no artigo 37 da Constituição Federal.

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO ESPECIAL DE DESEMPENHO – não instituição de comissão de avaliação, contrariando o disposto no § 4º, do artigo 11 da Lei Complementar Municipal nº 449/03, bem como o § 4º, do artigo 41 da Constituição Federal.

ACÚMULO DE FÉRIAS - servidores com acúmulo de férias vencidas e não gozadas, contrariando o disposto no artigo 68 da Lei Complementar Municipal nº 449/03.

SERVIÇO VOLUNTÁRIO – nomeação de servidor público ativo da Polícia Militar do Estado de São Paulo para prestação de serviços voluntários, cujas atribuições e poderes concedidos desvirtuam do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MA RTINS COS TA

objetivo e/ou finalidade tanto da Lei Federal nº 9.608/98 quanto da Lei Municipal nº 1.000/13, por se tratar de função típica de cargo em comissão de assessoramento; prestação de serviços voluntários sem formalização legal, uma vez que o prazo do contrato inicial expirou em 31/12/13, sem aditivo prorrogando sua vigência.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL – inobservância das Instruções nº 02/08; cumprimento parcial das recomendações exaradas no r. Parecer das contas do exercício de 2012.

Os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito foram fixados pela Lei Complementar nº 933/12.

Em 2014, tais subsídios foram modificados pela Lei Municipal nº 1.113/14, em consonância com o artigo 29, V, da Constituição Federal, com incidência do índice de 5,52%.

De acordo com os cálculos da Fiscalização, não ocorreram pagamentos a maior do que os estabelecidos durante o exercício.

Foram apresentadas as declarações de bens, nos termos da Lei Federal nº 8.429/92.

Regularmente notificado (fl. 83), o Chefe do Executivo, por seu advogado, apresentou as alegações de defesa de



fls. 88/137, buscando justificar de forma pontual as falhas suscitadas durante a instrução.

Analizando a matéria sob o enfoque econômico, a Assessoria especializada de ATJ anotou que o déficit na execução do orçamento encontra amparo no superávit financeiro do exercício anterior, os resultados financeiro e econômico foram positivos, sendo que as alterações orçamentárias são passíveis de recomendação à origem. Consignou, ainda, a ausência de dívidas judiciais, não vislumbrando empecilhos à aprovação das contas.

A Chefia do Órgão Técnico destacou a boa ordem dos mandamentos constitucionais relativos ao Ensino, Saúde e Pessoal e concluiu pela emissão de parecer favorável, sem embargo de recomendações e da proposta de formação de autos próprios para o exame de matéria contratual³.

Para o d.MPC as alterações orçamentárias, as falhas verificadas no Quadro de Pessoal e na gestão dos suprimentos da saúde, assim como as pendências nos recolhimentos dos encargos sociais devidos ao Instituto de Previdência Municipal são irregularidades motivadoras da emissão de parecer desfavorável às contas.

³ Execução dos ajustes nº 034/2014, 071/2014 e 044/2012 – fls.49/55.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MA RTINS COS TA

SDG ponderou que as falhas apuradas não ostentam gravidade suficiente ao comprometimento dos demonstrativos e concluiu no sentido do parecer favorável às contas, sem prejuízo de recomendações à Municipalidade.

Ao final da instrução, o Prefeito, por seu advogado, obteve vista dos autos e, na oportunidade, apresentou o instrumento de Procuração constante de fl. 162.

Posteriormente, a Prefeitura trouxe aos autos a Guia de Recolhimento de encargos sociais junto ao IPREM – Instituto de Previdência Municipal, abarcando o período de agosto/2012 a março/2013.

Este é o relatório.

s



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MA RTINS COS TA

VOTO

As contas da **Prefeitura Municipal de Zacarias**, relativas ao **exercício de 2014**, apresentaram os seguintes resultados:

<i>ITENS</i>	<i>RESULTADOS</i>
Ensino	28,63%
FUNDEB	100%
Magistério	80,63%
Pessoal	49,80%
Saúde	26,79%
Transferências ao Legislativo	4,64%
Execução Orçamentária	Déficit de 11,85% - R\$ 1.974.425,50
Resultado Financeiro	Positivo – R\$ 756.957,35
Remuneração dos Agentes Políticos	Regular
Ordem Cronológica de Pagamentos	Regular
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Regular

A gestão da Prefeitura de Zacarias deu pleno cumprimento aos mandamentos constitucionais e legais relacionados à Aplicação dos Recursos no Ensino, Gastos com Pessoal, Transferências à respectiva Câmara Municipal, Subsídios dos Agentes Políticos e Despesas com Saúde.

Ainda sobre esse último aspecto, a despeito do atendimento do mandamento constitucional incidente, o Órgão Fiscalizador suscitou algumas impropriedades relacionadas às



atividades desempenhadas pelo Conselho Municipal de Saúde. Diante disso, cabe à Administração buscar mecanismos de aprimoramento da gestão, especialmente no sentido de incentivar e orientar os membros do Conselho Municipal para que desempenhem suas atribuições de forma a atender aos objetivos para o qual foram designados.

Imperioso, ainda, reiterar recomendação à origem no sentido do rigoroso controle quanto ao prazo de validade dos medicamentos estocados, a fim de coibir eventuais perdas.

Quanto aos Precatórios, a Fiscalização informa que a Municipalidade não possuía dívidas judiciais incidentes sobre o exercício de 2014.

No que concerne à situação econômico-financeira do Executivo, registre-se que o déficit orçamentário de 11,85% (R\$ 1.974.425,50) foi integralmente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 2.104.351,32), não chegando a impactar de forma irremediável os demais resultados retratados nos demonstrativos contábeis.

Nesse contexto, a Municipalidade, apesar da elevação na dívida de curto prazo, apresentou liquidez para o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MA RTINS COS TA

enfrentamento dos compromissos desta natureza (fl.22), bem como investimentos da ordem de 18,98% da Receita Corrente Líquida.

A Dívida de Longo prazo retratou sensível diminuição da ordem de 22%, representando R\$ 100.315,07 em 31/12/14 (demonstrativo à fl.22).

A situação financeira do Município apresentou, ao final do exercício, superávit da ordem de R\$ 756.957,35 (item B.1.2 – fl.20). O resultado econômico revelou-se igualmente positivo, constando o saldo patrimonial de R\$ 13.594.040,26.

Na linha do entendimento exposto pela Assessoria Especializada de ATJ e por SDG, tenho que as alterações do orçamento (52,15%) ocorridas no período em exame também não inquinaram os demonstrativos, cabendo alerta à origem no sentido de aperfeiçoar as futuras propostas orçamentárias e, em respeito à responsabilidade fiscal, evitar elevada margem de abertura dos créditos adicionais, com a utilização imoderada de transposições, remanejamentos e transferências, devendo o Administrador, para tanto, igualmente observar o teor dos Comunicados SDG nºs 29/10, 18/15 e 32/15.

Nesse sentido, oportuno registrar a existência de vários outros julgados desta Corte nos quais situações semelhantes



foram igualmente relevadas, a exemplo dos TCs-1671/026/13, 1700/026/13, 1553/026/13 e 1838/026/13.

Quanto às observações relacionadas ao Quadro de Pessoal, mostra-se necessária a adoção de providências voltadas à sua adequação, mantendo-se apenas cargos em comissão que estejam efetivamente atrelados às funções de direção, chefia e assessoramento, nos moldes prescritos no inciso V, do artigo 37 da Constituição Federal.

No que concerne aos apontamentos da Fiscalização relativos à falta de critérios objetivos para fixação do percentual da gratificação concedida nos termos do artigo 146 da Lei Complementar Municipal nº 449/2003, necessária advertência à origem para que restrinja a concessão de tal gratificação de função aos casos de necessidade comprovada e devidamente motivada, apurando de forma objetiva o percentual a ser concedido, assim como priorizando os servidores efetivos, na medida em que se tratam de atividades técnicas e burocráticas.

Relativamente às pendências relacionadas aos Encargos Sociais, o Chefe do Executivo trouxe aos autos a Guia de



Recolhimento⁴ juntada às fls.166, demonstrando a restituição, junto ao IPREM – Instituto de Previdência Municipal de Zacarias, da contribuição patronal incidente sobre o Auxílio Doença e Salário Maternidade, providência hábil para afastar o apontamento formulado pela UR-1.

As demais falhas apuradas durante a instrução, relacionadas aos tópicos: Planejamento das Políticas Públicas; Lei de Acesso à Informação e Lei da Transparência Fiscal; Controle Interno; Dívida Ativa; Demais Aspectos Relacionados à Educação; Outros Aspectos do Financiamento da Saúde; Iluminação Pública; Almoxarifado; Bens Patrimoniais; Execução Contratual; Contratos de Programa; Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP; Concessão de Gratificação de Função; Comissão de Avaliação Especial de Desempenho; e Acúmulo de Férias e Serviço Voluntário restaram justificadas pela origem nas alegações de fls. 88/137, podendo ser relevadas diante da natureza formal e constituírem-se em objeto de alerta à Administração.

Em face de todo o exposto e acolhendo as manifestações de ATJ (Econômica e Chefia) e da SDG, **voto pela emissão de parecer favorável às contas da Prefeitura**

⁴ R\$ 29.199,97



Municipal de Zacarias, relativas ao exercício de 2014, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.

À margem da decisão e mediante ofício, recomende-se à Administração o que segue: colocar em prática a execução do Plano de Saneamento Básico; aprimorar a gestão das atividades do setor da saúde, principalmente quanto ao desempenho das atribuições dos membros do Conselho Municipal de Saúde, com vistas ao atendimento dos objetivos para o qual foram designados; adotar medidas eficazes no sentido do aperfeiçoamento do controle do estoque de medicamentos, a fim de coibir eventuais perdas em virtude da expiração do prazo de validade; contabilizar corretamente os saldos dos estoques do Almoxarifado; adequar as instalações físicas das escolas municipais com vistas ao pleno atendimento às necessidades dos alunos; atentar para as disposições contidas na Lei nº 8.666/93, especialmente quanto ao acompanhamento da execução dos serviços e obras; buscar sempre o equilíbrio entre receitas e despesas, nos moldes pretendidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; considerar que a margem orçamentária para abertura de créditos suplementares deve ser moderada, com vistas ao adequado planejamento, nos termos propostos na Lei Fiscal, observando, ainda, o teor dos Comunicados SDG nºs 29/2010, 18/15 e 32/15; manter no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MARTINS COSTA

Quadro de Pessoal apenas cargos em comissão que estejam efetivamente atrelados às funções de direção, chefia e assessoramento, nos moldes prescritos no inciso V, do artigo 37 da Constituição Federal; restringir a concessão de gratificação de função aos casos de necessidade comprovada e devidamente motivada, apurando de forma objetiva o percentual a ser concedido, priorizando os servidores efetivos; dar cumprimento às Instruções nº 02/08, especialmente quanto à remessa de documentos a esta Corte, valendo anotar, que relativamente ao Contrato de Programa firmado com a Sabesp, necessário o envio do parecer anual, a fim de atestar o cumprimento das cláusulas pactuadas e a obtenção dos resultados previstos; e guardar consonância entre os dados da origem e aqueles transmitidos ao Sistema Audep.

Por derradeiro, caberá à Fiscalização verificar quando da futura inspeção *in loco*, a efetiva adoção das providências anunciadas nas alegações de defesa sobre os tópicos: Lei de Acesso à Informação e Lei de Transparência Fiscal; e Quadro de Pessoal (Projeto de Lei nº 099/2015, disciplinando as atribuições dos cargos em comissão).

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro