



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 15/08/2017

60 TC-002395/026/15

Prefeitura Municipal: Osvaldo Cruz.

Exercício: 2015.

Prefeito(s): Edmar Carlos Mazucato.

Advogado(s): Ana Cristina Tavares Finotti (OAB/SP nº 64.308) e Roseli Aparecida Zanon Andreotti Gimenes (OAB/SP nº 113.390).

Acompanha(m): TC-002395/126/15 e Expediente(s): TC-000208/018/16, TC-000209/018/16, TC-000199/018/16, TC-000711/018/15, TC-000105/018/16 e TC-000133/018/16.

Procurador(es) de Contas: Élidea Graziane Pinto.

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 **2015**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE OSVALDO CRUZ**.

1.2. A fiscalização foi realizada de maneira seletiva, nos termos previstos no artigo 1º da Resolução nº 01/2012 e no TC-A-39.686/026/15, tendo sido precedida do acompanhamento anual pela Unidade Regional de Adamantina – UR/18, que na conclusão do relatório de *fls. 72/145* apontou falhas nos seguintes tópicos:

ITEM 1.1 – RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ *Percentual de alterações orçamentárias correspondeu a 39,94% do orçamento inicial indicando fragilidade no planejamento orçamentário;*
- ✓ *Decretos de alterações orçamentárias publicados vários meses após início de sua vigência; ofensa ao princípio da publicidade; prejuízos a validade do ato que só deveria produzir efeitos após a publicação.*

ITEM 2.3 – DESPESA COM PESSOAL

- ✓ *Não inclusão pela Origem no montante de gasto com pessoal de despesas com cestas básicas e vale alimentação que por sua natureza possuem caráter remuneratório;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ Após inclusões da Fiscalização houve no 3º quadrimestre de 2015 a superação do limite prudencial previsto no parágrafo único do art. 22 da LRF.

ITEM 3.1 – ENSINO

- ✓ Realização de despesas que não possuíam caráter lúdico/educativo no termo da LDB do Ensino no 1º quadrimestre de 2015 (glosa no valor de R\$ 3.600,00).

ITEM 3.1.1 – DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO

- ✓ Em entrevista junto ao presidente do CACS do Fundeb verificamos que o referido conselho não elaborou a proposta orçamentária do fundo e também não supervisionou o censo escolar, havendo nisso descumprimento do art. 24, § 9º da Lei Federal nº 11.494/2007 (Doc. à fls. 777/778 do anexo IV);
- ✓ O Município não atingiu as notas previstas no IDEB nos anos de 2005 e 2011;

ITEM 3.1.2.4 – CONCLUSÕES DA FISCALIZAÇÃO

- ✓ Alto índice de rotatividade nas escolas havendo correspondência com baixas notas nas avaliações estadual (IDESP) e federal (IDEB);
- ✓ Professores temporários representaram 40% dos docentes do ensino fundamental, havendo escola em que o número de professores temporários superou o número de efetivos;
- ✓ Ausência de laboratórios em todas as escolas e de parques infantis em 04 das 05 escolas municipais dedicadas ao ensino fundamental (80%);
- ✓ Espaço dedicado aos refeitórios não é exclusivo para refeições, fazendo parte do pátio de recreação/circulação;
- ✓ A condição média das instalações físicas das escolas reclama por reformas, havendo escolas em que tais medidas se mostram mais urgentes, especialmente em relação aos pisos e paredes de banheiros com rachaduras/infiltrações;
- ✓ Quantidade deficiente de material bibliográfico e equipamentos de áudio e vídeo nas escolas;
- ✓ Quantidade insuficiente de computadores para docentes em uma das escolas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ 22% das turmas de ensino fundamental da rede municipal de ensino possuíam mais de 24 alunos, quantidade apontada como ideal pelo Conselho Nacional da Educação;
- ✓ 33% das classes de ensino fundamental da rede municipal de ensino possuíam área inferior a 1,875 m² por aluno, quantidade apontada como ideal pelo Conselho Nacional da Educação;

ITEM 3.2.1 – DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À SAÚDE

- ✓ Em entrevista junto ao presidente do Conselho Municipal de Saúde, este destacou, quanto às deficiências da saúde local, a demora no agendamento do atendimento de média e alta complexidade; as folhas salariais da saúde não foram rubricadas pelos membros do conselho em desatendimento ao disposto no art. 6º, II das Instruções TCE-SP nº 02/2008.

ITEM 3.2.1.1 – RECEBIMENTO DE RECURSOS DESTINADOS A NASF INATIVO NO MUNICÍPIO

- ✓ Recebimento irregular de recursos destinados ao NASF do Município em período sem atividade do núcleo devido à falta de informação desta condição ao Ministério da Saúde.

ITEM 3.2.2 – FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE SAÚDE – PROGRAMA MUNICIPAL DE CONTROLE DA DENGUE

- ✓ As análises identificaram falhas e/ou oportunidades de melhorias no componente “controle vetorial” do programa municipal de controle da dengue relativas a: 1) estrutura (pela inexistência de Comitê Gestor Intersetorial estruturado para coordenar áreas que tenham interface com o problema dengue e pela insuficiência de equipamentos necessários à rotina de controle vetorial); 2) redução do número de imóveis trabalhados, em que pese o incremento no número de casos; 3) ausência de destinação de recursos específico para o combate a dengue no Plano de Saúde do Município; 4) Redução do valor total aplicado no combate à dengue no exercício 2015 em relação ao ano de 2014 em que pese o aumento no recurso municipal.

ITEM 7 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ✓ A LDO utiliza unidades de medidas incoerentes com as ações governamentais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ A LOA autoriza o Prefeito a abrir créditos suplementares até o limite de 30% do orçamento, fato que atenta contra o planejamento orçamentário, e constitui ofensa ao disposto no art. 1º, parágrafo único, da LRF.

ITEM 8 – A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

- ✓ Não divulgação na página do Município na internet dos resultados das licitações e contratos firmados e não divulgação das licitações na modalidade convite; ofensa ao disposto no art. 8º, § 1º, IV da Lei Federal nº 12.527/11.

ITEM 9 – CONTROLE INTERNO

- ✓ Relatório do controle interno limitado à análise de informações financeiras, não abarcando itens como o cumprimento de metas do PPA, a execução de programas, entre outros, em desacordo com art. 74 da Constituição Federal;
- ✓ O responsável pelo controle interno é também diretor administrativo (cargo em comissão) havendo aqui ausência de segregação de funções já que este responde por setor (administrativo) que é também área-objeto de fiscalização;
- ✓ Os auxiliares de controle interno desempenham suas atividades em setores diversos à controladoria, situação que, somada a precariedade do seu vínculo (cargos em comissão) atenta contra a independência funcional de devem possuir os servidores do controle interno.

ITEM 10 – ILUMINAÇÃO PÚBLICA

- ✓ No exercício de 2015 os recursos da CIP não foram movimentados em contas específicas, contrariando o disposto na LRF, art. 8º, parágrafo único;
- ✓ Embora o município tenha realizado o inventário físico dos ativos da iluminação pública, não efetuou levantamento monetário para a devida incorporação patrimonial.

ITEM 11.1 – USINA DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL

- ✓ Equipamento adquirido para instalação de uma usina de tratamento de resíduos da construção civil, após 9 meses de sua aquisição, permanece parado, sem uso, exposto a intempéries, ha-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



vendo nisso ofensa ao princípio da eficiência da administração pública;

- ✓ Nomeação de servidor para cargo em comissão de “Diretor de Departamento de Usina de Reciclagem e Compostagem de Lixo” para gestão das atividades, onde o mesmo, em razão do atraso no início da operação da usina de reciclagem, era aproveitado no setor de meio ambiente em outras funções, recebendo sem exercer a função para a qual teria sido especificamente nomeado.

ITEM 11.2 – USINA DE SELEÇÃO PARA RECICLAGEM DE RESÍDUOS COMUNS

- ✓ Estrutura cedida pelo município à associação local para seleção de materiais para reciclagem apresenta precariedade nas instalações, equipamentos danificados ou na iminência de apresentar problemas: 1) Equipamento para trituração de material plástico e uma prensa quebrados; 2) Única esteira de seleção de materiais com avançado grau de desgaste e com buracos que propiciam perda de materiais e retrabalho na coleta dos que se perdem; 3) Banheiros e vestiários em condições precárias; 4) Ausência de local adequado para recepção dos materiais recicláveis (dispostos diretamente no solo e sem cobertura);
- ✓ Nos termos do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, compete ao Poder Público Municipal manter o sistema de coleta seletiva de materiais recicláveis, fornecendo ou contratando através dos instrumentos legais pertinentes, os meios, equipamentos e instalações para o desenvolvimento deste programa.

ITEM 12 – ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TCESP

- ✓ Falta de atendimento às recomendações consignadas no julgamento das contas de 2011 e 2012;

ITEM 14.1.1 – ADIANTAMENTOS A AGENTE POLÍTICO

- ✓ Contrariando o disposto no art. 68 da Lei 4.320/64, Comunicado SDG nº. 19/2010 e Deliberação TC-A 42.975/026/08, verificou-se grande quantidade de adiantamentos realizados no nome do Prefeito Municipal (Sr. Edmar Carlos Mazucato) durante todo o exercício de 2015, mesmo após alerta no 1º quadrimestre e recomendações expressas em julgamentos das contas dos exercícios de 2011 e 2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



ITEM 14.1.2 – DESPESAS COM CARACTERÍSTICAS DE PROMOÇÃO PESSOAL

- ✓ Realização no 1º quadrimestre de despesas com publicações/informativos que trouxeram no seu bojo inúmeras fotos com a presença dos senhores prefeito e/ou vice-prefeito caracterizando promoção pessoal vedada pela Carta Magna (art. 37, § 1º).

ITEM 14.1.3 – FALTA DE TRANSPARÊNCIA NA REALIZAÇÃO DE DESPESAS COM ENTREGA DE CORRESPONDÊNCIA

- ✓ Realização de despesas com entrega de correspondências remunerada conforme quantidade e tipo, que, no entanto, as notas fiscais não indicavam o tipo;
- ✓ Ausência de indicação do conteúdo das correspondências em ofensa aos princípios de transparência e evidenciação contábil, tendo em vista que os valores podem compor os percentuais mínimos de aplicação em saúde ou educação; ou ainda a correspondência pode ter conteúdo em desacordo com o disposto no § 1º do art. 37 da CF/88.

ITEM 14.1.4 – OUTRAS DESPESAS IRREGULARES

- ✓ Realização ao longo do exercício de 2015 de despesas sem pesquisa de preço (cf. previsto nos arts. 15, III e V, e § 6º; 24, VIII; 43, IV; 48, II, etc. todos da Lei 8.666/93), em montante superior ao limite de licitação dispensável (art. 24, I e II da Lei Federal nº 8.666/93) e com ofensa ao Princípio da Impessoalidade.
- ✓ Nas mesmas condições (sem licitação e sem pesquisa de preços), R\$ 11.510,00 foram despendidos com fornecedor cuja empresa pertence a cônjuge de servidor, havendo indícios de que este participe ativamente nas atividades da empresa, causando graves prejuízos ao caráter impessoal que devem cercar as aquisições públicas;

ITEM 14.2 – ALMOXARIFADO – CONTROLE DE ESTOQUE DE PNEUS

- ✓ Precário controle de estoque/movimentação de pneus com anotações de entradas desvinculadas da movimentação de saída, prejudicando o correto controle dos materiais.

ITEM 14.3.1 – FALHAS DE INSTRUÇÃO – ASPECTOS GERAIS

- ✓ Constatação de inúmeras falhas na formalização de processos licitatórios que constantemente se repetem mesmo após alertas da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Fiscalização e recomendação desta E. Corte: 1) ausência de recibo ou carimbo de protocolo nos envelopes de habilitação/proposta; 2) ausência de indicação do fiscal do contrato; 3) não observância do ramo pertinente ao objeto para o envio obrigatório de no mínimo 3 convites no caso desta modalidade licitatória; 4) falta de publicação do extrato resumido do contrato em imprensa oficial;

- ✓ *Descumprimento de determinação expressa desta E. Corte para regularização destas falhas.*

ITEM 14.3.2 – FALHAS DE INSTRUÇÃO – DEMAIS PROCESSOS

- ✓ *A) Tomada de Preços nº 01/2015: 1) ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação; 2) ausência no processo da ata de abertura e julgamento das propostas; 3) ausência de indicação do fiscal do contrato; 4) o processo não estava numerado e com documentação fora de ordem; 5) exigências de índices econômicos que não indicariam “boa situação financeira”; 6) permissão irregular para apresentação de atestado de capacidade técnico operacional em nome de outra empresa, desde que o Responsável Técnico fizesse parte do quadro permanente da licitante.*
- ✓ *B) Dispensa nº 020/2015: 1) falta de licitação, tendo em vista que o entendimento desta E. Corte é no sentido de que, ainda que a remuneração da contratada seja oriunda das taxas de inscrição, a arrecadação deverá ser considerada para fins de determinação da modalidade de licitação a ser adotada; 2) ausência de pesquisa de preços; 3) falta de exigência de comprovações de experiência anterior; 4) falta de comprovação de atividade pertinente ao objeto a época da contratação. Após apontamentos da Fiscalização no 1º quadrimestre a contratada não mais organizou concursos/seleções decorrentes do presente contrato.*
- ✓ *C) Convite nº 03/2015: 1) edital sem referencial de preço; 2) ausência de transparência pela falta de projeto básico, memorial descritivo ou qualquer outro referencial que descreva de forma clara, qualitativa e quantitativamente os serviços que serão prestados (ofensa ao art. 7º da Lei de Licitações em especial os §§ 2º e 4º); 3) parca descrição contida no objeto dificultando análise do tipo de licitação.*
- ✓ *D) Concorrência Pública nº 02/2015: 1) desrespeito ao prazo mínimo entre a publicação do edital e data da entrega das propostas; 2) retificação de edital não publicada; 3) utilização de planilha*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



orçamentária defasada (03 anos) contrariando jurisprudência desta E. Corte.

- ✓ E) Convite nº 019/2015: 1) ausência de pesquisa de preço ou orçamento, sendo que o edital sequer indica valor de referência para determinação da modalidade licitatória adequada; 2) falha no parecer técnico/jurídico que autorizou o prosseguimento mesmo sem o valor para identificação da modalidade; 3) Envio de convite a apenas 1 empresa do ramo pertinente contrariando disposto no § 3º do art. 22 da Lei de Licitações; 4) Comparecidos apenas 2 licitantes, não houve justificativa para não repetição do convite conforme disposição do § 7º do artigo 22 da LF nº 8.666/93; 5) Convite não divulgado no site do município em desobediência ao disposto nos §§ 1º e 2º do art. 8 da LF nº 12.527/2011. Verificado flagrante ofensa aos princípios licitatórios de legalidade, isonomia, seleção da proposta mais vantajosa, publicidade, impessoalidade, moralidade que concorreram para que houvesse o direcionamento do objeto à única licitante convidada e apta executá-lo protocolamos o expediente TC-208/018/16 para análise detalhada da falha.
- ✓ F) Convite nº 048/2015: 1) ausência de projeto básico e de orçamento detalhado em planilhas caracterizando ofensa ao disposto nos incisos I, II do § 2º do art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93; 2) deficiência nas informações do memorial descritivo; 3) ausência de clareza no quantitativo total da área; 4) ausência de cronograma físico-financeiro em desacordo com disposto no art. 7º, § 2º, III e art. 40, XIV, "b" da Lei de Licitações.
- ✓ G) Convite nº 059/2015: 1) evidências de que 1 das 3 organizações convidadas (e participantes) não atua no ramo pertinente havendo ofensa ao § 3º do art. 22 da L.F. nº 8.666/93 e em razão da não repetição do convite, ofensa ao § 7º do mesmo dispositivo; 2) dentre duas únicas habilitadas, uma não apresentou documentação de acordo com edital; 3) indícios de vínculo pessoal/profissional entre as duas únicas concorrentes remanescentes que ofertaram proposta; 4) falta de indicação do fiscal do contrato; 5) falta de publicação do extrato do contrato; 6) convite não divulgado no site do município em desobediência ao disposto nos §§ 1º e 2º do art. 8 da LF nº 12.527/2011. Conjugadas todas as falhas que concorreram para que houvesse o direcionamento do objeto em flagrante ofensa aos princípios licitatórios de legalidade, isonomia, seleção da proposta mais vantajosa, publicidade, impessoalidade, moralidade protocolamos o expediente TC-209/018/16 para análise detalhada do processo licitatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



ITEM 14.4 – EXECUÇÃO CONTRATUAL

- ✓ 01-Contrato nº 155/2015 - Ampliação do Centro de Pediatria Dr. Tavares: durante o acompanhamento ao 1º quadrimestre verificou-se a substituição do responsável técnico da contratada sem comprovação de que o substituto possuía experiência equivalente ou superior, contrariando disposição do edital.
- ✓ 04-Contrato nº 473/2015 - Obras de calçamento de diversas ruas da cidade: execução em desacordo com memorial descritivo. Houve cessação dos serviços após execução de 21,30% do contrato posteriormente aos apontamentos da Fiscalização.
- ✓ 05-Contrato nº 338/2014 - Serviços de limpeza e manutenção de canteiros das vias de acesso, praças e passeios públicos do Município: 1) falta de comprovação de que todos os locais previstos receberam mensalmente os serviços; 2) não atendimento ao número mínimo de integrantes previsto para a equipe de serviços.

ITEM 14.5.1 – PAGAMENTO IRREGULAR DE HORAS EXTRAS

- ✓ Pagamento de horas extras mediante simples memorandos mensais encaminhados pelos responsáveis em vários setores sem comprovação por controle de frequência;
- ✓ Pagamento de horas extras a servidores com cargos em comissão em desacordo com disposição do estatuto dos servidores;
- ✓ Descumprimento de determinação expressa desta E. Corte para regularização destas falhas.

ITEM 14.5.2 – NOMEAÇÃO DE SERVIDOR PARA CARGO EM COMISSÃO QUE NÃO POSSUEM CARACTERÍSTICAS E ATRIBUIÇÕES PREVISTAS EM LEI

- ✓ Nomeação para cargo em comissão de Auxiliar de Gabinete cujas características e atribuições não se encontram em sua lei de criação.

ITEM 14.5.3 – CONTROLE DE FREQUÊNCIA DE PROFISSIONAIS MÉDICOS DAS USFS DEFICIENTE

- ✓ Controle de frequências dos médicos das Unidades de Saúde da Família tendo sido observados: 1) vários meses sem registro; 2) registros irregulares; 3) registros manuais sem horários; 4) não cumprimento integral da jornada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



ITEM 14.5.4 – ATUAÇÃO DE SERVIDOR INCOMPATÍVEL COM ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

- ✓ *Constatação de que servidor atua ativamente em atividades de empresa que presta serviços ao município havendo nisso ofensa a disposições do Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Osvaldo Cruz que veda aos servidores: 1) valer-se de sua qualidade de funcionário, para obter proveito pessoal para si ou para outrem; 2) participar de gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil, ou exercer comércio, e, nessa qualidade, transacionar com o Município.*

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificada, nos termos do artigo 30, inciso III da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 159), a **Prefeitura Municipal** apresentou os esclarecimentos de fls. 164/192, anexando documentos às fls. 193/423.

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas (fls. 426/433), no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (fls. 434).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Em sentido contrário o D. Ministério Público de Contas manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** aos demonstrativos (fls. 435/439) devido às falhas apontadas nos itens 1.1 e 14.1.1. Adicionalmente propôs recomendações à Origem a respeito dos pontos tratados nos itens 2.3, 3.1, 3.1.1, 3.1.2, 3.2.1, 3.2.2, 7, 8, 9, 10, 14.1.1, 14.1.2, 14.1.4, 14.2, 14.5, 14.5.2, 14.5.3, 14.5.4.

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 2015, da **Prefeitura Municipal de Osvaldo Cruz.**

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2015, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	26,60%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	63,26%	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>)	25,32%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	47,53%	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 efetuou recolhimento de encargos sociais.
O Município não possui pendências de precatórios.

2.4. FINANÇAS

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

O município registrou superávit na execução orçamentária de R\$148.492,30 (*cento e quarenta e oito mil, quatrocentos e noventa e dois reais e trinta centa-*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



vos), correspondente a 0,22% das receitas arrecadadas no exercício.

O resultado financeiro foi superavitário em R\$4.179.198,38 (*quatro milhões, cento e setenta e nove mil, cento e noventa e oito reais e trinta e oito centavos*), o município possui liquidez frente aos compromissos de curto prazo e a dívida de longo prazo sofreu uma redução de 11,58% no exercício.

Entretanto, observo que a abertura de créditos adicionais atingiu o elevado percentual de 39,94% do orçamento original, o que evidencia que o executivo municipal precisa aprimorar a elaboração de suas peças orçamentárias, de modo a não desfigurar demasiadamente o plano de governo inicialmente traçado.

Ressalto que, embora tanto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal como no artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64, não haja determinação expressa que limite o percentual de abertura de créditos suplementares à estimativa de inflação, este Tribunal vem, reiteradamente, recomendando que a alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário, conforme disposto no Comunicado SDG nº 29/2010.

2.5. DESPESA DE PESSOAL

A Fiscalização incluiu no cálculo a que se refere o artigo 20, III, “b” da LRF valores relativos a cestas básicas e vale alimentação dos servidores, autorizados pelas Leis Municipais 2.319/2003 e 2.423/2004, no montante de R\$2.422.897,74. Dessa forma, o percentual da RCL gasto com despesas laborais atingiu o percentual de 51,35%, ultrapassado o limite prudencial de 95% do gasto máximo com pessoal, o que implica em diversas vedações impostas pelo artigo 22 da LRF.

Em sua defesa de *fls. 165/167*, a origem alega que referidas despesas possuem caráter eminentemente indenizatório, apoiando-se em manifestação da Sexta Turma do Tribunal Superior do Trabalho, *no sentido de que a ajuda-alimentação fornecida ao empregado, pelo empregador, em razão de Programa de Alimentação ao Trabalhador, não tem caráter salarial*.

Acolho os argumentos da defesa, inclusive tendo em vista a discussão que gerou a Súmula Vinculante nº 55¹ do Supremo Tribunal Federal, onde se verifica que aquela Corte tem entendido que *o direto a vale-alimentação ou auxílio-alimentação se trata de verba indenizatória, destinada a cobrir os custos*

¹<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=301>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



de refeição devida exclusivamente ao servidor que se encontrar no exercício de suas funções, não se incorporando à remuneração nem aos proventos de aposentadoria.

Dessa forma, tendo em vista que as Leis Municipais nº 3.143/2015 e 3.144/2015 excluíram os inativos do rol de beneficiados, creio que seja possível afastar o apontamento, mantendo o percentual em 47,53%.

2.6 ENSINO

A Fiscalização apurou investimento de 26,60% da receita de impostos em Ensino, bem como a aplicação de 100% do FUNDEB recebido no exercício, dos quais 63,26% foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério.

Não obstante, foi glosado da despesa própria em Ensino o valor de R\$3.600,00, referente a informativo contendo prestação de contas da educação. Embora, neste caso, o valor diminuto não tenha causado alteração significativa no percentual de aplicação em ensino, **determino** à origem que não mais inclua no cálculo a que se refere o artigo 212 da CF valores que não se coadunem com as disposições do artigo 70 da LDB.

A fiscalização operacional efetuada pela Unidade Regional de Adamantina levantou alguns pontos que merecem atenção da administração, especialmente o alto número de professores contratados por período determinado e inadequação de instalações físicas e recursos pedagógicos de algumas escolas. Dessa forma, **recomendo** à prefeitura que adote providências efetivas para regularizar essas situações, visando o aprimoramento do ensino na rede pública municipal.

2.7 CONTROLE INTERNO

Sobre o 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, embora a Prefeitura Municipal tenha instituído o controle interno, faz-se necessário **recomendar** a nomeação de servidor efetivo para a função, com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



vistas a promover o aprimoramento do setor, que deve ser regulamentado nos moldes do Comunicado SDG nº 32/2012, 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 FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS

A fiscalização apontou, no item 14.1.4 do seu relatório, que a prefeitura adquiriu materiais de construção por dispensa de licitação, de maneira habitual, de um mesmo fornecedor, sem realização de pesquisa de preços. Em sua defesa, a origem justifica que tais despesas são imprevisíveis por se tratarem de auxílios sociais, destinados a socorrer pessoas carentes que vivem em imóveis que se encontram em condições precárias.

Em que pese o evidente interesse social dessas aquisições, o argumento sobre imprevisibilidade para justificar a dispensa ou a falta de pesquisa de preços não prospera. Isso porque é possível realizar um levantamento dos imóveis precários no município, estimando a necessidade de cada tipo de material, bem como realizar licitação para registrar preços em Ata, de forma a garantir a economicidade das aquisições, em consonância com o artigo 15, inciso II da Lei de Licitações. E mesmo que se realizem compras por dispensa, a pesquisa de preços sempre será condição indispensável para a efetivação da despesa.

A fiscalização protocolou os expedientes TC-208/018/16 e TC-209/018/16, que tramitam em conjunto a estes autos, para análise detalhada de processos licitatórios. Há também outras falhas de instrução de processos de despesa relatadas pela Fiscalização no item 14.3 de seu relatório (*fls. 121/130*), devendo a municipalidade atentar para que não mais ocorram.

Dessa forma, **determino** à prefeitura de Osvaldo Cruz que observe com rigor o disposto na Lei Federal 8.666/93, especialmente no que diz respeito à dispensa de licitação.

2.9 PESSOAL

No tópico de pessoal, houve apontamentos sobre pagamento irregular de horas extras a diversos servidores, inclusive a servidor detentor de cargo em comissão, e nomeação irregular de servidor para cargo em comissão e controle de frequência deficiente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Sobre as horas extras, **alerto** ao executivo municipal que a sua realização deve ser situação atípica, não habitual, sendo certo que o pagamento devido deve ser amparado por criterioso controle de frequência, que comprove efetivamente a quantidade de horas extras realizadas por cada servidor.

Ainda sobre o pagamento de horas extras, é expressamente vedado pelo Estatuto do Servidor Municipal² que se efetue pagamentos dessa natureza a servidores comissionados, razão pela qual a origem deverá cessar imediatamente esse tipo de pagamento. Os casos noticiados pela fiscalização carecem de maior aprofundamento, motivo pelo qual proponho que a matéria seja tratada em **autos apartados** para apuração de responsabilidades.

Acerca dos cargos em comissão, conveniente destacar que 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.

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 2113763-57.2014.8.26.0000³:

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.

² Artigo 162, §2º da Lei Municipal 2.057/97

³ 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



05/06/2015, 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.

Assim, **determino** ao Executivo que se ajuste ao teor do mencionado dispositivo constitucional, e das decisões convergentes desta Corte, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal.

2.10. APONTAMENTOS REMANESCENTES

A respeito das falhas apontadas nos itens 14.1.1 – *Adiantamento a Agente Político* e 14.1.2 – *Despesas com Características de Promoção Pessoal*, a origem apresentou justificativas aceitáveis e/ou providenciou as devidas regularizações.

As falhas apontadas nos itens 3.2 – *Saúde*, 8 – *Lei de Acesso à Informação* e a *Lei da Transparência Fiscal*, 10 – *Iluminação Pública*, 14.1.3 – *Falta de Transparência na Realização de Despesas*, 14.2 – *Almoxarifado – Controle de Estoque de Pneus*, 14.4 – *Execução Contratual*, podem ser relevadas, recomendando-se a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.11 ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

Durante o exercício de 2015 foram descumpridas diversas recomendações ofertadas por esta Corte, algumas delas reincidentes. **Alerto** ao executivo municipal que o descumprimento reiterado das recomendações e determinações deste Tribunal de Contas pode ensejar emissão de parecer desfavorável no futuro, conforme regra contida no artigo 33, §1º da Lei Complementar Estadual nº 709/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



No caso dos presentes autos, tal ocorrência está combinada com um elevado número de falhas apontadas pela fiscalização, o que impõe a emissão de ressalvas aos demonstrativos.

2.12. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL COM RESSALVAS** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2015, 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, com as seguintes **recomendações e determinações**:

- Aprimore o planejamento e a execução do orçamento, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias, realizando-as, se necessárias, em torno dos limites inflacionários e nos moldes do Comunicado SDG nº 29/2010;
- Não inclua no cálculo a que se refere o artigo 212 da CF valores que não se coadunem com as disposições do artigo 70 da LDB (determinação);
- Adote providências efetivas para aprimorar a qualidade do ensino na rede municipal, principalmente no tocante à contratação de temporários, instalações físicas e recursos pedagógicos;
- Regularize a situação do setor de Controle Interno, nos moldes do Comunicado SDG nº 32/2012, em obediência aos artigos 31, 70 e 74 da CF e demais instrumentos legais citados no voto;
- Promova a imediata regularização dos cargos comissionados do quadro de pessoal, nos termos da Constituição Federal (determinação);
- Observe com rigor as regras contidas na Lei Federal 8.666/93, especialmente as relativas à realização de compras por dispensa de licitação e as relativas à formalização dos processos de despesa (determinação);
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens 3.2 – Saúde, 8 – Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal, 10 – Iluminação Pública, 14.1.3 – Falta de Transparência na Realização de Despesas, 14.2 – Almo-



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



xarifado – Controle de Estoque de Pneus, 14.4 – Execução Contratual.

Os expedientes que subsidiaram a instrução (TC-711/018/15, TC-105/018/16, TC-133/018/16, TC-199/018/16, TC-208/018/16 e TC-209/018/16) deverão acompanhar as presentes contas após trânsito em julgado.

Encaminhe-se cópia do TC-199/018/16 ao E. Tribunal de Contas da União, posto tratar-se de denúncia referente a supostas irregularidades no recebimento e aplicação de repasses federais.

Proponho a formação de **autos apartados** para analisar as supostas irregularidades no pagamento de horas extras para servidores detentores de cargo em comissão.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO