



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO: 09/10/2018

93 TC-004255/989/16

Prefeitura Municipal: Tabatinga.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Rafael Jacob Camargo.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-13 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-13 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** atinentes ao exercício de **2016**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE TABATINGA**.

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Araraquara – UR/13, que na conclusão de seu relatório (Evento 47.46), apontou as seguintes ocorrências:

Item A.1 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ✓ *Não elaboração do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;*
- ✓ *Não foi observado o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e as normas de acessibilidade vigentes;*
- ✓ *A LDO estabelece, por ação de governo, custos estimados, indicadores e metas físicas que não apresentam articulação entre si, não retratam os objetivos estabelecidos ou as metas definidas, mostrando-se inadequados ao acompanhamento da execução das ações do governo;*
- ✓ *O parágrafo único do art. 40 da LDO possibilita o reembolso de despesas de viagens, o que atenta contra o disposto nos arts. 60 e 68 da Lei nº 4.320/64;*
- ✓ *O art. 42, caput, e seu §1º, da LDO autorizam um limite para a abertura de créditos adicionais suplementares superior aos 15% previstos no caput, se consideradas as despesas excluídas do cálculo através do referido dispositivo legal;*
- ✓ *O art. 4º, II, da LOA autoriza a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 15% da despesa total fixada. Destaca-se, ainda, que o §1º do art. 4º da LOA exclui do limite para a abertura de créditos adicionais suplementares os destinados a reforçar as dotações*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



orçamentárias relativas a despesas com pessoal, inativos e pensionistas, dívida pública, precatórios judiciais e as suportadas por recursos vinculados, o que eleva a possibilidade de abertura de créditos adicionais suplementares a um patamar superior a 30% das dotações elegíveis;

- ✓ *O art. 4º, IV, da LOA autoriza o Poder Executivo a permutar dotações entre elementos de despesas de uma mesma categoria de programação mediante decreto, o que pode ensejar a ocorrência de transferência, infringindo o disposto no § 8º do art. 165 da CF, por ser dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa;*
- ✓ *Não há a indicação do responsável pelo monitoramento de cada ação de governo ou um instrumento mínimo de controle;*

Item A.2 CONTROLE INTERNO

- ✓ *Os relatórios do Controle Interno indicam irregularidades que não foram objeto de medidas de resolução determinadas pelo Sr. Prefeito Municipal;*

Item A.3 FISCALIZAÇÃO ORDENADA

- ✓ *Não atendimento aos apontamentos realizados no relatório da inspeção relativa à transparência;*
- ✓ *Não atendimento aos apontamentos realizados no relatório da inspeção relativa a resíduos sólidos;*
- ✓ *Atendimento parcial aos apontamentos realizados no relatório da inspeção relativa a transporte escolar*

Item B.3.1.1. AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO (ENSINO)

- ✓ *Glosa de restos a pagar não quitados até 31/01/2017;*
- ✓ *Glosa de restos a pagar cancelados;*

Item B.3.2.1. AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO (SAÚDE)

- ✓ *Glosa de restos a pagar liquidados não pagos até 31/01/2017;*
- ✓ *Glosa de restos a pagar cancelados;*
- ✓ *Glosa de restos a pagar não liquidados sem lastro financeiro nas contas da saúde em 31/12/2016, porém, que haviam ingressado inicialmente na apuração;*

Item B.5.3. DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

- ✓ *Diversos desacertos formais nos processos de adiantamento;*

Item B.6. TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

- ✓ *Pendências na conciliação bancária para as quais a Origem não apresentou justificativas;*
- ✓ *A Origem não realizou o levantamento geral dos bens móveis e*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



imóveis conforme determina o art. 96 da LF nº 4.320/64;

✓ Apenas 3 edifícios públicos possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB);

Item C.2.2. CONTRATOS EXAMINADOS IN LOCO

✓ O Segundo Termo de Aditamento ao Contrato nº 116/2014 celebrado com a empresa T.M.O. Organização Administrativa Empresarial Pública e Privada Ltda. - ME em 05/02/2016 atenta contra a legislação de regência;

Item C.2.3 - EXECUÇÃO CONTRATUAL

✓ Diversas falhas, sobretudo pela não comprovação da entrega do objeto contratado e descumprimento de diversas cláusulas do Contrato nº 116/2014 mantido com a empresa T.M.O. Organização Administrativa Empresarial Pública e Privada Ltda. – ME;

Item D.1. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

✓ Não há divulgação, em página eletrônica, de informações sobre ações governamentais;

✓ Não há a divulgação, em página eletrônica, das receitas arrecadadas e da despesa executada em tempo real;

Item D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

✓ Foram constatadas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP;

Item D.3.1. QUADRO DE PESSOAL

✓ As atribuições dos cargos em comissão não foram definidas;

✓ Não há lei que regulamente os casos, as condições e os percentuais para ocupação dos cargos em comissão por parte dos servidores efetivos conforme previsto no art. 37, V, da CF;

✓ Não regulamentação do estágio probatório de servidores admitidos em cargos de provimento efetivo;

✓ Grande quantidade de servidores com mais de uma férias vencida, o que contraria o art. 134 da CLT, e implica em pagamento em dobro de acordo com o art. 137 do mesmo diploma legal;

✓ Falta de controle da frequência dos servidores cedidos a outros órgãos;

✓ Pagamento de 30.075 horas extras ao longo do exercício em exame, sem qualquer justificativa, caráter contínuo e permanente e não observação do limite de 2 horas extras diárias estabelecido no art. 59 da CLT;

✓ Pagamento de adicional de insalubridade ou periculosidade sem a apresentação de laudo que os sustente;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



✓ *Inércia e descumprimento de obrigação de apuração de fatos objeto de inquérito administrativo;*

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

✓ *Atendimento parcial às recomendações desta Corte;*

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (*Evento 52.1 – DOE de 21/10/2017*), o responsável pela Prefeitura Municipal de Tabatinga apresentou justificativas (*Evento 74.1*).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram unanimemente pela emissão de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das contas, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (*Evento 92.1/92.3*).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O Ministério Público de Contas (MPC), diversamente das conclusões da Assessoria Técnico-Jurídica, opinou pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável**, em síntese, pelas seguintes razões: **a)** a LOA dá margem para a abertura de créditos adicionais equivalentes a 31,04% da despesa fixada, percentual acima da inflação prevista para o período, em inobservância às orientações do Comunicado SDG nº 29/2010; **b)** alterações orçamentárias equivalentes a 24,45% da despesa inicialmente fixada, denotando insuficiente planejamento e descaracterização da peça aprovada pelo Legislativo; **c)** insuficiente pagamento dos precatórios submetidos ao Regime Ordinário, em desrespeito ao disposto no art. 100, §5º, da CF/88; e **d)** precária gestão do quadro de pessoal, com destaque para a ausência de previsão legal acerca das atribuições dos cargos em comissão e excessivo pagamento de horas extras (REINCIDÊNCIA). Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.1; A.2; A.3; B.1.6; B.3.1.2; B.5.3; B.6; D.1; D.2; D.3.2; e autos apartados para tratar dos itens C.2.2, C.2.3 e D.3.1 (*Evento 116.1*).

1.6. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/TCESP



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Nos últimos 3 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:

Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM	Habitantes
2014	C+	B+	C	B+	C+	C+	B	B	15.178
2015	C+	B+	C	B+	C	C	B	C+	15.307
2016	B	B	C	B	C+	C	B	B	15.423

Os dados do quadro indicam que o município se manteve estável na nota geral do IEGM (B).

Porém, apresentou queda em relação ao índice i-Saúde e i-Fiscal.

Destacando que o IEGM foi criado por este Tribunal com objetivo de analisar a infraestrutura e os processos dos entes municipais e avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelas Prefeituras Municipais e por seus gestores.

Os sete índices temáticos acima apresentados procuram avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva e, assim, transformados garantindo a prestação de serviços de qualidade à população.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2016, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE TABATINGA**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2016, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVA DO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária	Superávit 2,21%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	26,08%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	77,68%	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 trim. seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	32,53%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	50,90%	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 quitou parcialmente os precatórios devidos no exercício, parcelando parte das dívidas judiciais, e pagou os requisitórios de baixa monta.

Inicialmente, destaco que os dados dos quadros acima revelam que o Executivo de Tabatinga cumpriu os limites constitucionais de aplicação na Educação e no Ensino, além de ter respeitado os limites de despesa com pessoal e repasses ao Poder Legislativo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Da mesma maneira, a gestão orçamentária foi equilibrada e foi dado tratamento adequado ao recolhimento de encargos sociais. Ainda, o Município obteve boa nota geral do IEGM (B), além de bons índices nas áreas essenciais de Educação e Saúde, alcançando classificação (B) Efetiva.

A respeito do pagamento parcial dos créditos de precatórios de valores relativos a 2016, apesar de se tratar de deficiência grave, no caso em exame não compromete os demonstrativos, pois verifico que o apenas parte do valor foi parcelado junto ao Tribunal de Justiça, com previsão de quitação ainda em 2017. Além disso, Município apresenta bom histórico¹ e, juntamente com as demais condições das presentes contas, podem levar excepcionalmente, levar a emissão de Parecer Favorável.

2.4. PRECATÓRIOS E FINANÇAS

Não obstante o pagamento insuficiente de precatórios judiciais exigíveis no exercício, em desatendimento ao artigo 100 da Constituição Federal, possa em alguns casos constituir causa determinante para a emissão de juízo desfavorável às contas municipais, no caso dos autos, as circunstâncias da gestão orçamentária e financeira, associadas ao pagamento de precatórios de exercícios anteriores, em observância à ordem cronológica, permitem afastar a ocorrência.

Inicialmente, observo que o município demonstrou equilíbrio na gestão orçamentária e financeira. O superávit orçamentário de R\$ 810.494,59, correspondente a 2,21% das receitas arrecadadas no exercício, aumentou o superávit financeiro² proveniente do exercício anterior.

Ainda, se a Municipalidade tivesse feito a opção por quitar todo o seu saldo de precatórios, teria registrado superávit de R\$ 573.190,13.

Demais disso, o Município possuía liquidez para honrar todos os compromissos de curto prazo, possuindo R\$ 1,45 para cada R\$ 1,00 de dívida. Houve ainda aumento de sua Dívida de Longo Prazo em 17,74%.

Conforme se depreende dos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo, foram observados os limites e condições impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) referentes à dívida consolidada líquida, concessões de garantias, operações de crédito e antecipação de receitas

¹ 03 (três) últimos exercícios apreciados, Pareceres Favoráveis à aprovação de suas contas: TC - 2268/026/15; TC-176/026/14 e TC - 1703/026/13.

² No valor de R\$ 168.041,50.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



orçamentárias.

Foi dado cumprimento ao previsto no artigo 42 da LRF, com a existência de disponibilidade de caixa para as despesas empenhadas e liquidadas nos dois últimos quadrimestres do exercício, bem como, o Município não empenhou no último mês do mandato mais do que um duodécimo da despesa prevista e atendeu os demais ditames legais do último ano de mandato.

Voltando a análise dos créditos de precatórios, verifica-se que mapa de 2015 para pagamento em 2016, no valor de R\$ 521.332,46, foi quitado parcialmente, sendo o restante parcelado dentro do próprio exercício:

PRECATÓRIOS	
Mapas encaminhados em 2015 para pagamento em 2016	521.332,46
Pagamentos efetuados no exercício de 2016	284.028,00
Houve pagamento integral no exercício em exame	
REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2016	73.100,26
Pagamentos efetuados no exercício de 2016	73.100,26
Houve pagamento integral no exercício em exame	-

Importante destacar que os pagamentos efetuados no exercício de 2016 seguiram a estrita ordem cronológica.

Assim, diante da particular situação dos autos, principalmente levando-se em conta a boa ordem da gestão financeira do Município, somando-se o fato de que o gestor atentou para a quitação de seus créditos de precatórios dentro da ordem cronológica regular, entendo que a irregularidade pode ser relevada.

Embora não reprove os presentes demonstrativos, a não quitação integral de seus créditos dentro do exercício impõem **ressalvas aos demonstrativos**.

Diante dos fatos **determino** ao Executivo de Tabatinga que respeite o regime ordinário de precatórios em que está enquadrado e faça a quitação dos valores dentro do próprio exercício, evitando assim o aumento de sua dívida consolidada e futuras rejeições de contas. Além disso, **alerto** a Municipalidade sobre a necessidade de planejamento e adequação orçamentária para quitação dos passivos judiciais.

Ressalto, finalmente, que o caso em exame, se enquadra ao entendimento que já externei em outra oportunidade, quando entendi ser possível relevar a falta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



de pagamento de precatórios³, quando se tratava de falha isolada, e, sobretudo, o aspecto global das contas se mostravam positivos.

2.5. ENSINO

O Executivo Municipal de Tabatinga aplicou na educação básica, o percentual de 26,08%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda 77,68% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do Magistério, dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT. Ademais, aplicou 100% do FUNDEB recebido no exercício em apreço, em atendimento ao disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07.

Em que pese à aplicação nos mínimos constitucionais e legais no ensino, há aspectos da gestão educacional que merecem atenção especial. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal para o setor de educação (i-Educ) no exercício indicou uma série de inconformidades que demonstram a necessidade de maior empenho do gestor na área, principalmente no que se refere:

- Não houve entrega uniformes e nem de kit escolar aos alunos da rede municipal;
- Inexistência de controle por meio de relatórios elaborados pela nutricionista que permitam atestar as condições físicas/estruturais da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos e acompanhamento/aceitação do cardápio proposto na rede escolar municipal;
- Inexistência de programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais);
- Pagamentos de horas extras em detrimento de programa específico de inibição ao absenteísmo de professores;
- Parte dos professores da Educação Básica não possui formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, conforme instituído no art. 62 da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Diversas ainda foram as falhas detectadas pela equipe técnica em fiscalização ordenada no transporte escolar municipal, tais como, ausência de Monitor de Transporte Escolar para acompanhamento/orientação dos alunos, ausência de cintos de segurança para todos os alunos e alunos que não usavam o cinto de segurança.

³ TC – 004224.989.16-0, SESSÃO DE 28/08/2018



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Por fim, o órgão de instrução constatou que o Município não vem atingindo as notas previstas no IDEB para as séries finais do Ensino Fundamental. Porém, consultei o site do INEP⁴ e verifiquei que o Município atingiu as metas projetadas pelo Instituto para o exercício de 2017.

Necessário, então, que o executivo municipal reavalie os seus investimentos na área de Educação (26,08%), visando não só a aplicação dos mínimos constitucionais e legais, mas principalmente a qualidade dos programas e ações ofertadas para efetiva melhoria do ensino público municipal. Nesse contexto, **determino** ao atual gestor municipal a adoção de medidas imediatas voltadas a sanear as inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação pública do Município.

A fiscalização, no próximo roteiro “in loco”, verificará as ações efetivamente executadas pelo atual gestor.

2.6. PESSOAL

No setor de pessoal constatou-se que não possui regulamentação das atribuições para os cargos comissionados, de forma que não há como se aferir se os referidos cargos possuem ou não características de direção, chefia e assessoramento.

A análise das atribuições dos cargos com provimento em comissão é fato comumente observado nos órgãos jurisdicionados, e que tem sido objeto de crítica e recomendação por este Tribunal de Contas há muito tempo.

Aliás, 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 2113763-57.2014.8.26.0000⁵:

*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*

⁴ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

⁵ 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 Ramalho



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. 05/06/2015, 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.*

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

Cumprе salientar que os cargos comissionados, conforme delineados pela Constituição em seu art. 37, V, possuem natureza complexa, exigindo de seus ocupantes conhecimentos técnicos específicos em uma determinada área de atuação. Assim o entendimento da Corte de Contas é que referidos cargos devem ser preenchidos por servidores que possuam nível de formação compatível com as atribuições desempenhadas⁶.

Ante o exposto, **determino** que Executivo de Tabatinga 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, promova a revisão da mencionada legislação e, caso efetivamente necessária a manutenção no quadro de pessoal (medida que deverá ser devidamente comprovada e justificada), passe a prover os aludidos cargos

⁶ Comunicado SDG nº 32/2015 (Item 8)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



através de concurso público específico para cada função, nos moldes estabelecidos pelo artigo 37, II da Carta Magna.

Demais disso, a equipe técnica verificou a existência de funcionários com férias vencidas e não gozadas no prazo regulamentar estipulado no artigo 134 da CLT.

A cumulatividade somente é possível no caso de necessidade do serviço. Significa que em razão dessa necessidade o servidor poderá deixar de usufruir as férias de um dado exercício para exercê-la em outro posterior, e em não mais do que dois períodos, portanto, tem caráter de excepcionalidade, não podendo constituir prática comum da gestão de pessoas do órgão público.

Frente a este cenário **determino** a Origem que planeje a escala de férias de seus servidores de modo a cumprir integralmente os regramentos estipulados no artigo 134 e Parágrafos do Decreto Lei 5.452/43 (CLT).

A equipe técnica constatou ainda que não há controle de frequência de servidores cedidos a outros órgãos públicos.

Portanto, **determino** o atual gestor adote medidas corretivas objetivando evitar novos casos, incluindo a imediata implantação de sistema eletrônico de controle de ponto para todos os servidores municipais, preferencialmente biométrico, objetivando obter o controle mais eficiente de todos os setores do órgão, além de exigir o controle de frequência dos servidores cedidos a outros órgãos da Administração pública.

Ainda, em suas análises no setor de pessoal o órgão de instrução constatou o pagamento excessivo de horas extras, R\$ 225.895,04, sem justificativas apresentadas pela municipalidade.

Tais pagamentos contrariam a legislação trabalhista e podem, futuramente, gerar ônus desnecessário ao Executivo Municipal.

Portanto, **alerto** ao executivo municipal que a 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.

Finalmente, no que se refere aos pagamentos de adicional de insalubridade, verifico que a Prefeitura concedeu o benefício sem a definição de critérios objetivos para fixação do seu valor e sem amparo em laudo técnico que especificasse a insalubridade das atividades desenvolvidas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Tais falhas devem ser imediatamente sanadas pelo Executivo de Tabatinga, notadamente porque já foram objeto de recomendações deste Tribunal nos pareceres das contas de exercícios anteriores, além de ser objeto de recomendação do responsável pelo Controle Interno ao Sr. Prefeito Municipal.

Desta forma, **determino** ao Executivo que respeite os critérios técnicos e conceda adicional de insalubridade somente para os casos expressamente previstos no Laudo Técnico das Condições de Ambiente de Trabalho, cessando imediatamente os pagamentos indevidos.

2.7 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E ANÁLISE DAS PEÇAS DE PLANEJAMENTO

A equipe técnica verificou diversas falhas no setor de planejamento e nas peças orçamentárias do Município. Dentre elas podemos destacar os problemas relacionados os indicadores e metas físicas estipuladas na LDO, as autorizações e regras para abertura de créditos adicionais suplementares acima do limite estipulado na LDO e que dão abertura a remanejamentos, transposições e transferências sem a devida autorização legislativa estampada no art. 17 da LDO, o inciso VI do art. 167 da CF, e o disposto no § 8º do art. 165 da CF.

Além disso, o IEGM demonstra várias falhas no Planejamento, fazendo com que o Município se posicione na pior faixa de medição do índice (C – “Baixo nível de adequação”).

É imprescindível aos gestores públicos a visão sistêmica quanto à importância da realização do efetivo planejamento no setor público, visando o alcance da excelência na gestão pública, em relação à materialização dos serviços prestados pelo Município para alcance dos objetivos governamentais, ou seja, o atendimento dos interesses da coletividade.

Isso é o que nos ensina o brilhante Professor José Maurício Conti⁷ sobre a importância da definição das metas pelo Poder Público:

“Não é tarefa fácil, embora seja da maior relevância, a identificação dos exatos objetivos e respectiva quantificação, com a especificação de qual seja a unidade e medida para cada programa, e, conseqüentemente, as metas a serem atingidas”.

⁷ CONTI, José Maurício (organizador). Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 104.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



E é neste contexto que se destaca a importância da implantação de processos de planejamento dentro das instituições públicas, pois é somente com este tipo de instrumento administrativo que a Municipalidade começará a galgar melhores resultados para a sociedade. Aliás, essa é mais uma lição do Professor Conti⁸:

“Um bom planejamento, dotado de clareza e transparência, é imprescindível para uma gestão eficiente e uso proveitoso dos recursos públicos. Planejar é escolher prioridades, ainda que essas escolhas sejam difíceis e importem em deixar de lado muitas ações relevantes – afinal, é para isto que os governantes são eleitos, esse é seguramente o maior ônus que pesa sobre seus ombros. Mas esta clareza e transparência nem sempre interessam aos que estão no alto comando da administração pública, que hesitam em desagradar a quem quer que seja, preferindo a opção política de, ainda que aparentemente, atender a todos, sem deixar claras as prioridades, até para não tornar transparente o que e quem não foi contemplado.”

Neste sentido, medidas devem ser adotadas para aprimoramento das peças de planejamento, que permitam a aferição da efetividade dos programas de governo, medidas estas que ficam desde já **determinadas**.

Além disso, o elevado percentual de alteração orçamentária conforme consta de autorização genérica prevista na LOA, compromete o processo democrático, afigurando-se situação anômala, em que o Chefe do Executivo se investe de um poder que favorece a desmandos, ao imediatismo.

Ressaltando, 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.

2.8. CONTROLE INTERNO

⁸ CONTI, José Maurício ; "PLANEJAMENTO MUNICIPAL PRECISA SER LEVADO A SÉRIO", p. 73 -76. In: CONTI, José Maurício. Levando o direito financeiro a sério. São Paulo: Blucher, 2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Os trabalhos da fiscalização evidenciaram que os relatórios elaborados, além de não periódicos, não estão sendo objeto de análise e tomada de providências por parte do Prefeito.

O sistema de controle interno tem papel essencial no 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.

A despeito disso, e embora a Prefeitura Municipal tenha instituído o Setor de Controle Interno, as ocorrências registradas pela Fiscalização revelam a necessidade de adoção de providências voltadas ao aprimoramento do setor, objetivando uma atuação mais efetiva e eficiente, medida que fica desde já **recomendada**.

2.9. LICITAÇÕES E CONTRATOS

A fiscalização apontou, em suas análises “*in loco*”, diversas irregularidades nos Termos de Aditamento ao Contrato nº 116/2014 – Contratada: T.M.O. Organização Administrativa Empresarial Pública e Privada Ltda. – ME.

As falhas constatadas nos Termos de Aditamento ao Contrato nº 116/2014, pelos valores envolvidos, por se tratarem de falhas substanciais deverão ser analisadas em autos próprios.

2.10. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Os exames da fiscalização – Fiscalização Ordenada – revelaram que a Prefeitura Municipal de Tabatinga atende parcialmente as Leis de Transparência e Acesso à Informação.

Alerto o gestor que a transparência da gestão e o acesso à informação possuem suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, caput e § 3º, II do e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da LC 131/09 e LF 12.527/11, e, portanto devem ser integralmente atendidas pelos entes Municipais.

Não é demais ressaltar que a divulgação de todos os atos, dados, receitas, projetos, pautas, investimentos, despesas, decisões e procedimentos, estimula o controle social, e deve ser observada como regra por qualquer órgão público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Saliento, inclusive, que na data de hoje, acessei o portal da transparência da Prefeitura e constatei, por exemplo, que não há a divulgação, em página eletrônica, das receitas arrecadadas e da despesa executada em tempo real e não apresenta os contratos na íntegra.

Nessa conformidade, **determino** à Prefeitura Municipal de Tabatinga que dê curso a sua completa adequação à Lei de Transparência, com a celeridade que a matéria exige, disponibilizando todas as informações de forma mais objetiva possível, para que sejam, intuitivamente compreendidas e assimiladas por qualquer interessado.

2.11. APONTAMENTOS REMANESCENTES

A equipe técnica verificou que não foi observado o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e as normas de acessibilidade vigentes. Neste sentido, imperioso **recomendar** à Origem que adapte seus próprios municipais de modo a dar pleno atendimento aos ditames das Leis nº 10.098/2000 e 13.146/2015, de modo a garantir a toda e qualquer pessoa com necessidade especial ou mobilidade reduzida, transitar por espaços públicos, sem que sejam encontradas barreiras que impossibilitem o convívio ou trânsito social em áreas de acesso, circulação ou permanência.

A unidade de fiscalização verificou irregularidades nas despesas realizadas sob o regime de adiantamento, por exemplo, ausência de relatório de viagem padrão ou com preenchimento incompleto; ausência de relação de acompanhantes; e despesas sem justificativa;

Dessa forma, **determino** ao executivo municipal que aprimore o controle dos seus dispêndios com adiantamentos, e dessa forma cumpra com rigor as determinações exaradas por esta Corte, bem como atente aos procedimentos listados no Comunicado SDG nº 19/2010⁹ e aos princípios da transparência, legitimidade e razoabilidade que regem os gastos públicos.

⁹ O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta que, no uso do regime de adiantamento de que tratam os art. 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964, devem os jurisdicionados atentar para os procedimentos determinados na lei local específica e, também, para os que seguem: 1. autorização bem motivada do ordenador da despesa; no caso de viagens, há de se mostrar, de forma clara e não-genérica, o objetivo da missão oficial e o nome de todos os que dela participarão. 2. o responsável pelo adiantamento deve ser um servidor e, não, um agente político; tudo conforme Deliberação desta Corte (TC-A 42.975/026/08). 3. a despesa será comprovada mediante originais das notas e cupons fiscais; os recibos de serviço de pessoa física devem bem identificar o prestador: nome, endereço, RG, CPF, nº. de inscrição no INSS, nº. de inscrição no ISS. 4. a comprovação de dispêndios com viagem também requer relatório



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Em relação falta de envio ou inconsistência das informações prestadas ao Sistema Audesp, assinaladas no item D.2, **recomendo** ao Executivo Municipal que se submeta integralmente às diretrizes da legislação de regência e normas supletivas editadas por este Tribunal, preservando o formalismo legal que reveste os lançamentos da contabilidade pública, a divulgação de demonstrativos e assegurando a fidedignidade da transmissão destes dados ao Sistema eletrônico de prestação de contas.

As demais falhas tratadas nos itens A.1 – *Planejamento das Políticas Públicas*; A.2 *Controle Interno*, B.3.2.1. *Ajustes da Fiscalização (Saúde)*, B.6. *Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais*, e D.5 – *Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal* podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

A Fiscalização deverá verificar as ações efetivamente concretizadas no próximo roteiro de inspeção “*in loco*”.

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 2016, tendo em vistas às falhas apontadas no item 2.4 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE TABATINGA**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes **recomendações, alertas e determinações**:

- Respeite o regime ordinário de precatórios em que está enquadrado e faça a quitação dos valores dentro do próprio exercício, evitando assim o aumento de sua dívida consolidada e futuras rejeições de contas (*determinação*);
- Necessidade de planejamento e adequação orçamentária para quitação dos passivos judiciais (*alerta*);
- Adote medidas voltadas a sanear as inadequações constatadas em

objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados. 5. em obediência aos constitucionais princípios da economicidade e legitimidade, os gastos devem primar pela modicidade. 6. não devem ser aceitos documentos alterados, rasurados, emendados ou com outros artifícios que venham a prejudicar sua clareza. 7. o sistema de Controle Interno deve emitir parecer sobre a regularidade da prestação de contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- relação à gestão na área de educação pública do Município (*determinação*);
- Se ajuste ao teor das decisões convergentes desta Corte, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal relativas às atribuições dos cargos comissionados e promova a revisão da sua legislação e, caso efetivamente necessária a manutenção no quadro de pessoal (medida que deverá ser devidamente comprovada e justificada), passe a prover os aludidos cargos através de concurso público específico para cada função, nos moldes estabelecidos pelo artigo 37, II da Carta Magna (*determinação*);
 - Planeje a escala de férias de seus servidores de modo a cumprir integralmente os regramentos estipulados no artigo 134 e Parágrafos do Decreto Lei 5.452/43 (CLT) (*determinação*);
 - Adote medidas corretivas objetivando evitar novos casos, incluindo a imediata implantação de sistema eletrônico de controle de ponto para todos os servidores municipais, preferencialmente biométrico, objetivando obter o controle mais eficiente de todos os setores do órgão, além de exigir o controle de frequência dos servidores cedidos a outros órgãos da Administração pública (*determinação*);
 - A realização de horas extras 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 realizadas por cada servidor (*alerta*);
 - Imediatas providências a fim de sanar os problemas de infraestrutura em suas obras, fazendo com isso que próprios municipais atinjam seu objetivo que é o efetivo atendimento à população local (*determinação*);
 - Respeite os critérios técnicos e conceda adicional de insalubridade somente para os casos expressamente previstos no Laudo Técnico das Condições de Ambiente de Trabalho, cessando imediatamente os pagamentos indevidos (*determinação*);
 - Medidas devem ser adotadas para aprimoramento das peças de planejamento, que permitam a aferição da efetividade dos programas de governo (*determinação*);
 - A alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário (*recomendação*);
 - Adote providências voltadas ao aprimoramento do setor de Controle Interno, objetivando uma atuação mais efetiva e eficiente (*recomendação*);
 - A transparência da gestão e o acesso à informação possuem suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, caput e § 3º, II do e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da LC 131/09 e LF



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- 12.527/11, e, portanto devem ser integralmente atendidas pelos entes Municipais (*alerta*);
- Dê curso a sua completa adequação à Lei de Transparência, com a celeridade que a matéria exige, disponibilizando todas as informações de forma mais objetiva possível, para que sejam, intuitivamente compreendidas e assimiladas por qualquer interessado (*determinação*);
 - Adapte seus próprios municipais de modo a dar pleno atendimento aos ditames das Leis nº 10.098/2000 e 13.146/2015, de modo a garantir a toda e qualquer pessoa com necessidade especial ou mobilidade reduzida, transitar por espaços públicos, sem que sejam encontradas barreiras que impossibilitem o convívio ou trânsito social em áreas de acesso, circulação ou permanência (*recomendação*);
 - Aprimore o controle dos seus dispêndios com adiantamentos, e dessa forma cumpra com rigor as determinações exaradas por esta Corte, bem como atente aos procedimentos listados no Comunicado SDG nº 19/2010 e aos princípios da transparência, legitimidade e razoabilidade que regem os gastos públicos (*determinação*);
 - Submeta integralmente às diretrizes da legislação de regência e normas supletivas editadas por esta Corte, preservando o formalismo legal que reveste os lançamentos da contabilidade pública, a divulgação de demonstrativos e assegurando a fidedignidade da transmissão destes dados ao Sistema Audesp (*recomendação*);
 - Cumpra as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de Contas (*determinação*); e
 - Adote medidas objetivando não reincidir nas falhas apontadas nos itens A.1 – *Planejamento das Políticas Públicas*; A.2 *Controle Interno*, B.3.2.1. *Ajustes da Fiscalização (Saúde)*, B.6. *Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais*, e D.5 – *Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal* (*recomendação*);

Por fim, determino a abertura de Autos Próprios para verificação das falhas constatadas nos Termos de Aditamento ao Contrato nº 116/2014.

É como voto.

**VALDENIR ANTONIO POLIZELI
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO**

GC DER-43