



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 20/10/15

46 TC-001896/026/13

Prefeitura Municipal: Tarabai.

Exercício: 2013.

Prefeito(s): Elias Natalino Pereira.

Advogado(s): Ana Cláudia Gerbasi Cardoso e outros.

Acompanha(m): TC-001896/126/13 e Expediente(s): TC-000575/005/14, TC-013279/026/14, TC-028117/026/14 e TC-000457/026/15.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-5 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-5 – DSF-II.

1. RELATÓRIO

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

1.2. Na conclusão do relatório de fls. 14/84, a Unidade Regional de Presidente Prudente/UR-05, assim resumiu os apontamentos:

A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

- A LOA contém autorização para abrir de crédito por superávit financeiro do exercício anterior e por excesso de arrecadação sem fixar limite;*
- O Planejamento da Prefeitura destinou recurso tendo como meta o atendimento de apenas 01 (um) criança e ao adolescente, fato que contraria as determinações do art. 227, caput, da CF e art. 4º, caput e parágrafo único, "b", "c" e "d", da Lei Federal n.º 8.069/90;*
- Plano Municipal de Saneamento Básico não atende às exigências da Lei Federal nº 11445/07;*
- Da análise dos Programas e Ações e seus indicadores por meio do Relatório de Atividades da Prefeitura de Tarabai infere-se que o planejamento da Prefeitura de Tarabai, em 2013, não possibilita a avaliação quanto a Eficácia e à Eficiência, e contraria os princípios da Transparência, o art. 74 da Constituição Federal do Brasil de 1.988, as determinações da portaria STN 42/99, e ao sistema orçamentário Orçamento-Programa, adotado pela administração pública brasileira.*

A.2 - A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

- O Município não mostra na página eletrônica em tempo real: receitas*



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



arrecadadas e a espécie de despesa que está sendo realizada, desagregada esta informação em cifra monetária, nome do fornecedor e, se for o caso, o tipo da licitação realizada, em contrariedade do art. 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal;

- A Prefeitura também não disponibiliza em seu site: os anexos das Leis orçamentárias PPA, LDO e LOA, constando os Programas, Ações e respectivos Indicadores; os Relatórios Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e Relatório da Gestão Fiscal (RGF); os Balanços Contábeis; os Contratos mantidos com terceiros pela Prefeitura e respectivos objetos, prazos de vigência e valor contratado.*

A.3 - DO CONTROLE INTERNO

- Não há regulamentação para o funcionamento do sistema de controle interno.*
- O Controle Interno não emitiu relatórios sobre os atos praticados pela Administração, lacuna que desatende aos artigos 31 e 74 da Constituição.*

B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 7.327.217,09, correspondendo a 45,35% da despesa inicialmente fixada, ferindo princípio do planejamento da gestão pública, preconizado no §1º, artigo 1º da LRF.*
- Houve alterações orçamentárias sem a correspondente autorização legislativa, infringindo disposto no art. 167, V da Constituição Federal.*

B.1.2.1 - INFLUÊNCIA DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO SOBRE O RESULTADO FINANCEIRO.

- O Superávit orçamentário não eliminou o Déficit Financeiro, que foi em 2013 foi de R\$ 1.877.001,14.*

B.1.3 - DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- A Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo.*

B.2.3 - PAGAMENTO DE SALÁRIO ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL

- Pagamento de despesa salarial acima do teto Constitucional.*

B.3.1.2 - OUTRAS FALHAS NO ENSINO

- Em que pese aplicação de todo FUNDEB no exercício de 2013, há expressivo saldo a pagar de exercícios anteriores, isto é, valores que sequer foram empenhados em 2011 e 2012;*
- Inexistência do Plano Municipal de Educação, em contrariedade do art. 2º da Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001;*
- Dos 77 professores, 28 (36% do Total) são contratados temporariamente por prazo determinado;*
- Entre os professores contratados, temporariamente, parte deles ocupam vagas a ser destinadas a professores concursados, em contrariedade do inciso II do art. 37 da Constituição Federal;*
- Não disponibilização ao Conselho do FUNDEB das folhas de pagamentos salariais dos profissionais do Magistério da Educação Básica, contrariando o inciso II do art. 4º das Instruções TCESP;*
- A despesa de combustível com a Educação, demonstrada pela Prefeitura ao*



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



Conselho não possibilita saber se foi efetivamente gasta com a Educação;

- *A Prefeitura só presta conta trimestralmente ao Conselho do Fundeb, em contrariedade do disposto no item 6.1.4. Atribuições do Conselho no Manual De Orientação do Conselho do FUNDEB, editado pelo Ministério da Educação.*

B.3.1.3 - ÍNDICES DO IDEB

- *O Município de Tarabai não vem atingindo as metas projetadas nas séries iniciais e finais da educação básica.*

B.3.2 - SAÚDE

- *Falha da contabilidade municipal na codificação do registro das despesas pagas com recursos adicionais, prejudicando a análise feita pelo sistema AUDESP, quanto à aplicação de recursos próprios na Saúde;*
- *Ausência de rigor na vinculação dos recursos adicionais da Saúde;*
- *Aplicação de recursos adicionais da Saúde, provenientes de Fonte Estadual e Federal como recurso do Tesouro. Falta de fidedignidade e desvio na aplicação vinculada dos recursos.*

B.3.2.2 - OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA SAÚDE MUNICIPAL

- *Há contas vinculadas para atender exigências das leis e cláusulas de convênios, porém os recursos estão sendo utilizados para cobrir necessidades de caixa independentes da vinculação.*

B.3.3.1 - ROYALTIES

- *O Município não movimenta, em conta vinculada, sua receita de Royalties, daí ensejando o desvio de finalidade combatido no parágrafo único, do artigo 8º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

B.5.1.1 - COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA.

- *Valor compensado alterou significativamente o valor final da receita corrente líquida;*
- *Até a data da Fiscalização, in loco, em 09/05/2014, a empresa contratada não tinha apresentado quaisquer documentos que comprovassem a veracidade ao direito da compensação previdenciária realizada.*

B.5.3.1 - REGIME DE ADIANTAMENTO

- *Despesa de adiantamento em nome do Prefeito Municipal, contrariando jurisprudência (TC-A 42.975/026/08);*
- *Ausência do relatório objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados e da aprovação formal dos adiantamentos pelo Ordenador de Despesas, contrariando o Comunicado SDG Nº 19/2010.*

B.5.3.2 - GASTO COM COMBUSTÍVEL

- *A Prefeitura não fez controle de gastos com combustíveis não atendendo os princípios da finalidade e da transparência na gestão pública.*

B.5.3.3 - DESPESAS COM ASSESSORIA TÉCNICA CONTÁBIL

- *Despesas com assessoria técnica contábil com serviços rotineiros que constituem atividade permanente do órgão, contrariando o inciso II do artigo 37*



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



da Constituição Federal de 1988.

B.6 - TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

- Itens de almoxarifado divergente entre estoque e registros;
- Não houve Inventário de bens públicos no exercício em exame;
- Ausência de elaboração dos Termos de Responsabilidade dos Bens Patrimoniais na Prefeitura de Tarabai;
- Na conferência por amostragem constatamos a inexistência de diversos bens patrimoniais registrados nos setores verificados;
- Constatamos diversos bens móveis sem placa de patrimônio em uso;
- Existência de bens em uso sem registro no controle patrimonial do Município;
- Diferença contábil de R\$ 1.271.239,57 entre o valor contabilizado no Balanço Patrimonial com o valor registrado no Sistema de Controle de Bens Patrimoniais da Prefeitura;
- O Sistema de controle de Bens Móveis registra a classificação de “Péssimo” para todos os Bens patrimoniais da Prefeitura.

B.7 - TRANSFERÊNCIAS À CÂMARA DOS VEREADORES

- Repasse dos duodécimos à Câmara Municipal com atraso desatendendo o art. 168 da Constituição Federal do Brasil.

B.8 - ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- Não atendimento à Ordem Cronológica de Pagamentos.

C.1 - FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

- Envio de dados ao sistema AUDESP divergentes dos fatos reais, em prejuízo da transparência e da fidedignidade das informações a este Tribunal.

C.1.1.1 - CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA

- Convite para contratação de Empresa de Engenharia para prestar serviço cujo objeto é genérico, sem delimitação clara ou serviços a serem realizados pelo contratado, em contrariedade do art. 40, I, da Lei 8.666/1993;
- Contratação de empresa de Engenharia para realizar serviço próprio de servidor público, preterindo a contratação por concurso público de cargo de Engenheiro, em contrariedade do inciso II do art. 37 da Constituição Federal;
- Contratação de empresa de Engenharia ao custo de R\$ 7.500,00 por mês, quando o valor pago ao Engenheiro, contratado por meio do cargo em Comissão de “Coordenador do Departamento de Obras” foi de R\$ 2.381,82 por mês;
- Serviços de engenharia contratados contrariam os princípios da Economicidade, da Eficiência e da Administração Pública Responsável;
- Adjudicação e homologação de licitante vencedor, em licitação por meio de Convite, com menos de três propostas válidas, contraria jurisprudência deste Tribunal;

C.1.1.2 - VENDA DE IMÓVEIS PÚBLICOS

- A Prefeitura não apresentou justificativas subordinadas à existência de interesse público devidamente justificado para alienação dos bens imóveis, em contrariedade ao caput do art. 17 da Lei 8.666/1993;
- Comissão de avaliação dos terrenos alienados em concorrência pública



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



composta por servidores de cargos comissionados, que arbitrou os preços sem demonstrar ou justificar os preços arbitrados.

C.1.1.3 - DESPESAS COM ASSESSORIA JURÍDICA

- Empresa contratada para defesa perante o Tribunal de Contas de São Paulo com antecedência de 18 meses, lacuna de tempo injustificada;*
- Assessoria Jurídica contratada com o propósito de atender aos trabalhos ordinários, contínuos e próprios do corpo de servidores;*
- Contratação não se conforma às exigências dos incisos II e III do parágrafo único art. 26 da Lei 8.666/1993.*
- Contratação por inexigibilidade de licitação ao custo de R\$ 8.000,00 por mês, quando o valor pago ao Procurador Jurídico em Comissão foi de R\$ 2.381,82 por mês;*
- Restrição ao acesso de informações jurídicas pelos setores da Prefeitura, uma vez as consultas à empresa, somente, poderão ser feitas por escrito, e a empresa contratada é sediada no município de Presidente Prudente, distante 37 quilômetros da cidade de Tarabai.*

C.2.3.2 - CONCESSÃO PÚBLICA DE BENS IMÓVEIS

- Falhas na implementação das condições propostas pelos licitantes nos contratos de concessões de 06 propriedades de bens imóveis do Município de Tarabai;*
- Propostas oferecidas pelos licitantes vencedores foram transcritas na cláusula segunda dos contratos com divergência de conteúdo, não atendendo ao disposto no artigo 55, XI da Lei 8.666/93.*

C.2.3.3 - CONTRATO COM EMPRESA DE ENGENHARIA

- Pagamento à empresa de Engenharia contratada sem comprovação da execução de serviços.*

D.1 - ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- Prefeitura não divulga em página eletrônica: balanços; relatórios RGF e RREO; tributos arrecadados; despesas públicas; receitas e despesas relativas à educação.*

D.1.1 - LIVROS E REGISTROS

- Históricos registrados nos empenhos não detalham suficientemente as informações;*
- Históricos informados em empenho que não correspondem às despesas realizadas;*
- Codificação incorreta do subelemento em empenhos;*
- 403 empenhos cujas informações foram enviadas ao AUDESP sem a informação dos históricos;*
- Empenhos com a utilização da opção “Identificação Especial” para credores que possuem CPF ou CNPJ.*

D.2 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- Divergências nas informações dos itens B.3.2, C.1, D.1.1 entre os dados da Origem e aqueles prestados ao Sistema AUDESP.*



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



D.3.1.1 - CARGOS EM COMISSÃO

- *Contratação, em 2013, para cargos em comissão cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da CF);*
- *16 cargos do quadro de pessoal não possuem características de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da CF);*
- *A Prefeitura, no exercício em exame, não possuía cargos de Procurador Jurídico efetivo provido, fato que é prejudicial ao bom andamento dos serviços, contrariando os princípios: da continuidade dos serviços públicos, da Eficiência, da Transparência, da Economicidade e do Interesse Público.*

D.3.1.2 - PAGAMENTO DE ABONO PERMANÊNCIA

- *Pagamento indevido de Abono de Permanência, para servidores públicos vinculados ao RGPS (INSS);*
- *Parecer de 2010 determinou cessar os pagamentos.*

D.3.1.3 - TRANSPOSIÇÃO DE CARGOS

- *Transposição de cargos. Servidores ocupantes de cargos efetivos designados para ocupar outros cargos de provimento efetivo, em ofensa à exigência de concurso público (art. 37, II, CF);*

D.3.1.4 - TRANSPOSIÇÃO DE CARGO ENVOLVENDO O PRESIDENTE DA CÂMARA

- *Designação irregular de servidor ocupante de cargo efetivo de motorista na Prefeitura e de Vereador e Presidente da Câmara dos Vereadores, por portaria, para o cargo efetivo, criado em 2013 de motorista de gabinete, com acréscimo salarial.*

D.3.1.5 - ACÚMULO DE FÉRIAS VENCIDAS

- *Ocorrência de servidores com até 12 (doze) férias vencidas.*

D.3.1.6 - DESPESA COM INSALUBRIDADE E COM PERICULOSIDADE

- *Pagamento de adicional de insalubridade e Periculosidade para servidores sem apoio em Laudo Técnico de Insalubridade/Periculosidade;*
- *Pagamento indevido de insalubridade e periculosidade contraria art. 57 da Lei 8.213/91 e pode dar direito à aposentadoria especial a servidores com 15, 20 ou 25 anos de contribuição sem que trabalhe sob condições insalubres ou perigosas.*

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

- *Entrega intempestiva de documentos ao AUDESP;*
- *Não atendimento de recomendações dos exercícios 2009, 2010 e de 2011 com recorrentes reincidências.*

1.3. DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

O expediente TC-13279/026/14, que tratada da inadimplência do Município em relação ao ressarcimento das despesas do Fundeb (Secretaria



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



do estado da Educação de São Paulo), subsidiou a análise do presente feito, e a matéria foi tratada em item próprio do relatório da Fiscalização (item B.3.1.4).

1.4. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificada, nos termos do artigo 30, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 94), a Prefeitura Municipal apresentou os esclarecimentos de fls. 120/164.

1.5. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer prévio desfavorável** à aprovação das contas (fls. 172 e 173/178), no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (fls. 179).

Destacaram que a compensação unilateral de créditos previdenciários comprometem os demonstrativos em exame.

1.6. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA DIRETORIA GERAL

Por outro lado, a Secretaria Diretoria Geral manifestou-se pela emissão de **parecer prévio favorável** aos demonstrativos (fls. 182/185).

Salientou que a situação global das contas é positiva, pois a Origem atentou para os principais aspectos da gestão, como a aplicação adequada na Saúde e Ensino; atenção os limites da Lei Fiscal; registro de superávit orçamentário e consequente redução do passivo financeiro, e a quitação dos precatórios judiciais.

Quanto ao recolhimento de encargos sociais, ponderou que apesar do entendimento majoritário desta E. Corte de Contas no sentido de censurar a compensação unilateral de créditos previdenciários sem respaldo judicial ou administrativo, no caso dos autos, não restou evidenciado prejuízo ao erário, tampouco autuação pela Receita Federal do Brasil.



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



Entendeu, assim, que tal ocorrência pode ser relevada, mediante a abertura de autos próprios para acompanhamento do desfecho do procedimento em questão, para viabilizar eventual responsabilização do agente que determinou a compensação unilateral de tributos quanto a eventuais prejuízos.

1.7. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O D. Ministério Público de Contas, na mesma esteira das Assessorias Técnicas, manifestou-se pela emissão de **parecer prévio desfavorável** aos demonstrativos (fls. 180/181), em decorrência das compensações previdenciárias.

É o relatório.



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



2. VOTO

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

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2013, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	31,74%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	64,51%	<i>Mínimo: 60%</i>
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	100%	<i>Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte</i>
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	25,72%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	47,41%	<i>Máximo: 54%</i>

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.

O Município quitou os precatórios judiciais e requisitórios de pequena monta exigíveis no exercício.

2.4. FINANÇAS

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

O Município registrou superávit da execução orçamentária de R\$983.253,71 (*novecentos e oitenta e três mil, duzentos e cinquenta e três reais e setenta e um centavos*), equivalente a 5,34% da receita arrecadada, o que diminuiu o déficit financeiro registrado no exercício anterior de R\$2.860.254,85 (*dois milhões,*



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



oitocentos e sessenta mil, duzentos e cinquenta e quatro reais e oitenta e cinco centavos) para R\$1.877.001,14 (um milhão, oitocentos e setenta e sete mil, um real e quatorze centavos).

Demais disso, os resultados econômico e patrimonial apurados em 2013 foram positivos, houve redução do endividamento de curto prazo (25%¹) e longo prazo (27%²).

Demais disso, mesmo se considerar o valor de R\$1.094.000,00 da compensação previdenciária (INSS) levada a efeito no exercício, a execução orçamentária apresentaria resultado deficitário de R\$110.746,29 ou 0,60% da receita arrecadada, portanto em patamar que não comprometeria a gestão, nos termos da jurisprudência deste E. Tribunal.

2.5. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Quanto aos registros inadequados nas peças de planejamento, cabe **recomendar** ao Poder Executivo que procure bem definir seus programas e ações, assim como atribuir-lhes metas e indicadores verossímeis e consistentes em todas as peças, de forma que permitam avaliar os resultados das ações governamentais, em obediência ao princípio da transparência.

Vale ressaltar que o planejamento adequado é fundamental para a gestão orçamentária e financeira equilibrada, indispensável para a tomada de decisões do gestor, além de cumprir importante papel no aperfeiçoamento da gestão pública.

Já no que diz respeito ao conteúdo da Lei que instituiu o Plano Municipal de Saneamento Básico, recomenda-se à Origem adoção de medidas para adequação da legislação municipal aos exatos termos da Lei Federal nº 11.445/07.

Determino que Fiscalização acompanhe as medidas efetivamente adotadas pela Prefeitura na ocasião da próxima inspeção *in loco*.

¹ Saiu de R\$3,2 milhões em 31/12/2012 para R\$2,4 milhões em 31/12/2013.

² Saiu de R\$729.574,75 em 31/12/2012 para R\$528.478,34 em 31/12/2013.



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



2.6. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

Sobre a Lei da Transparência Fiscal, compete **recomendar** à Prefeitura que atente às disposições do artigo 8º, § 1º da Lei federal nº 12.527, de 2011, e passe a divulgar imediatamente, em tempo real, as informações completas sobre as receitas arrecadadas e a espécie de despesa que está sendo realizada.

Da mesma forma, recomenda-se a disponibilização no site da Municipalidade dos anexos das Leis orçamentárias PPA, LDO e LOA, constando os Programas, Ações e respectivos Indicadores; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e Relatório da Gestão Fiscal (RGF); os Balanços Contábeis, e os Contratos mantidos pela Prefeitura.

2.7. CONTROLE INTERNO

No que concerne ao sistema de controle interno, é pertinente destacar sua importância para o aprimoramento da gestão, mediante a avaliação do desempenho das atividades do Executivo; a conferência da exatidão e fidelidade dos dados contábeis; a análise dos resultados econômico-financeiros, quanto à eficácia e eficiência; a adoção de providências voltadas ao saneamento de irregularidades no exercício corrente, e comunicação de ilegalidades e outras ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado.

Assim, **recomenda-se** à Prefeitura que proceda à imediata regulamentação do setor, nos moldes do Comunicado SDG nº 32/20123, 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. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O elevado percentual de abertura de créditos adicionais e a realização de transferências/remanejamentos/transposições, equivalente a 45,35% da

³ Publicado o D.O.E. em 29/09/2012. Disponível no endereço eletrônico: www.tce.sp.gov.br/comunicados



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



despesa fixada, pode ser excepcionalmente relevado no caso dos autos, ante os esclarecimentos apresentados, bem como perante a situação econômica e financeira em patamar aceitável por esta E. Corte de Contas.

Não obstante, cabe recomendar ao Executivo que adote uma postura rigorosa em relação às políticas públicas, tendo em mente que são as peças de planejamento que definirão o rumo da administração pública e o destino da coletividade.

Tanto é assim que, segundo dispõe o artigo 48, parágrafo único, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a transparência da gestão fiscal será assegurada mediante *“incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”*.

Especificamente no tocante à Lei Orçamentária Anual, tal é sua importância que a Constituição Federal define como crimes de responsabilidade os atos do Chefe do Executivo que atentem contra o seu conteúdo, vedando, ainda, *“o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual”*; a *“realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”*; a *“abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”*, entre outras ações nela previstas (artigos 85, VI, e 167).

Aliado a isso, o § 8º do artigo 166, também da Constituição, só permite a utilização, mediante créditos especiais ou suplementares, dos recursos que, *“em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficaram sem despesas correspondentes”*.

Nesse contexto, é evidente que, embora ordenamento jurídico não preveja um percentual ou parâmetro a ser observado na fixação e utilização de recursos mediante abertura de créditos especiais ou suplementares, tal instrumento deve ser tratado como exceção, para que se mantenha a transparência e o planejamento original, feito com a participação da sociedade.



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



Recomendo, portanto, ao Executivo que atente ao disposto no Comunicado SDG nº 29/2010 e à jurisprudência desta Casa, no sentido de ser razoável que a autorização para abertura de créditos adicionais fique dentro dos limites da inflação prevista no período.

2.9. Quanto às despesas realizadas por meio do regime de adiantamentos, a equipe de Instrução apontou imperfeições na formalização dos processos.

Embora releváveis as falhas, na hipótese em exame, cabe recomendar à Origem que proceda ao aperfeiçoamento da sistemática de prestação de contas, passando a consignar nos processos de adiantamentos informações suficientes a motivar o gasto realizado; evidenciar a finalidade pública de viagens e diligências, em atenção aos requisitos da transparência, legitimidade, finalidade, eficiência, economicidade e parcimônia, que orientam qualquer tipo de gasto realizado com recursos públicos, nos moldes do Comunicado SDG nº 19/2010⁴.

Da mesma maneira, a Fiscalização constatou falhas no controle de combustíveis que demandam a emissão de recomendação para que a Prefeitura aprimore os mecanismos de controle do setor de combustíveis.

Alerto a Origem que toda a despesa realizada deve se revestir de interesse público e se pautar, sempre, nos princípios fundamentais que circundam a Administração Pública, entre eles, a economicidade, a razoabilidade, a eficiência, a finalidade e a transparência.

2.10. ENCARGOS SOCIAIS

O apontamento de maior relevância registrado nos autos diz respeito ao recolhimento de encargos previdenciários ao Instituto Nacional de Previdência Social – INSS.

Segundo a instrução processual a Prefeitura realizou compensações unilaterais em 2013, na ordem de R\$1.094.000,00 (*um milhão e noventa e quatro mil reais*), sem aprovação administrativa da Receita Federal do Brasil ou

⁴ Publicado o D.O.E., em 08/06/2010. Disponível no endereço eletrônico: www.tce.sp.gov.br/comunicados.



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



autorização judicial.

Referida compensação foi realizada através da contratação do escritório “*Castellucci Figueiredo e Advogados Associados*”, contrato nº 44/2013, que está sendo tratado no processo TC-000195/005/14.

Evidente que a compensação unilateral de encargos sociais supostamente indevidos, sem a homologação do órgão fazendário federal ou decisão judicial transitado em julgado, configura procedimento administrativo incorreto, pois pode, no futuro, ser considerada irregular, com a conseqüente cobrança e acréscimo de juros, correção monetária e multa, o que oneraria os cofres públicos além do necessário.

Todavia, considerando as peculiaridades do caso em questão, onde não restou evidenciado prejuízo ao erário ou contestação por parte da Receita Federal do Brasil, parece-me razoável que a matéria não comprometa os demonstrativos em exame.

Demais disso, a Origem possui o competente Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, emitido pelo próprio ente previdenciário, conforme demonstra os documentos juntados a fls. 186/187, extraídos do site da Receita Federal no *internet*⁵.

A propósito, esse foi o recente entendimento desta E. Primeira Câmara na decisão proferida nos autos do TC-001769/026/13, sessão de 29/09/2015, que emitiu parecer favorável às contas da Prefeitura Municipal de Flora Rica e afastou a compensação previdenciária como causa isolada de emissão de parecer prévio desfavorável.

Nos termos propostos pela SDG e na decisão acima referenciada, determino a abertura de **autos específicos** para que a Fiscalização acompanhe o desfecho da compensação nos exercícios subsequentes, com vistas a viabilizar eventual responsabilização do agente público que autorizou o procedimento.

⁵ <http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/crp/CRPpesquisaEnte.asp>



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



Finalmente, referida ocorrência deverá ser levada **imediatamente** ao conhecimento da Receita Federal do Brasil, para adoção das medidas que entender pertinentes.

2.11. FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

O Convite nº 07/2013; a Concorrência 05/2013 e a Inexigibilidade nº 01/2013, diante da relevância das falhas evidenciadas, deverão ser analisadas em autos próprios.

No que tange às demais ocorrências registradas no Setor de Licitações, por não haver evidências de efetiva restrição à disputa e/ou prejuízo ao erário, **recomenda-se** à Origem que atente para as disposições da Lei de Licitações e das Súmulas desta E. Corte de Contas⁶.

2.12. CONCESSÃO PÚBLICA DE BENS IMÓVEIS

No que tange à concessão pública de bens imóveis para implantação de estabelecimentos industriais e/ou comerciais, a Origem informou a adoção de medidas de fiscalização para averiguar o eventual descumprimento da legislação municipal de regência.

A Fiscalização deverá acompanhar as medidas adotadas pela Prefeitura em face do inadimplemento dos beneficiários.

2.13. PESSOAL

No quadro de Pessoal, foi registrada a existência de cargos em comissão que não possuem atribuições de direção, chefia ou assessoramento, como exigido no artigo 37, V, da Constituição Federal.

Trata-se de fato comumente observado nos órgãos jurisdicionados, e que tem sido objeto de crítica e recomendação por este Tribunal de Contas há muito tempo.

⁶ <http://www4.tce.sp.gov.br/sumulas>



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



Ressalto, aliás, que a jurisprudência consolidada nesta Corte converge com o entendimento adotado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, a exemplo da decisão proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2113763-57.2014.8.26.0000^[1]:

Anota-se, para constar, que **a simples denominação de cargos públicos como sendo de direção, chefia ou assessoria, por si só, não justifica a dispensa do concurso público**, uma vez que “a criação de cargo em comissão em moldes artificiais e não condizentes com as praxes de nosso ordenamento jurídico e administrativo só pode ser encarada como inaceitável esvaziamento da exigência constitucional de concurso” (Hely Lopes Meirelles, “Direito Administrativo Brasileiro”, 18ª ed, São Paulo, p. 378).

[...]

Este C. Órgão Especial tem reiteradamente decidido nesse sentido, com destaque para o julgamento da ADIN nº 0260051-76.2012.8.26.0000, Rel. Caetano Lagrasta, j. 05/06/2013, quando questão semelhante foi definida nos seguintes termos:

*“Os cargos de provimento em comissão, da Lei Municipal atacada, foram criados para o exercício de **funções estritamente burocráticas, técnicas ou profissionais, de funções rotineiras, próprias dos cargos de provimento efetivo e, por isso, nos termos do art. 115, II, da CE, devem ser preenchidos por concurso público** de provas, ou de provas e títulos, especialmente **porque não exigem de seu ocupante nenhuma relação especial de fidelidade ou de confiança com a autoridade nomeante**. Vale dizer, ainda que haja contato direto com o agente político ou autoridade, não são cargos em comissão.*

Necessário observar, a propósito, que a regra do inciso V do artigo 37 da Constituição Federal aplica-se independentemente do porte do Município, assim como do número de cargos que compõem seu quadro de pessoal. Em outras palavras, mesmo que haja apenas 01 (um) cargo de livre provimento na estrutura funcional do Órgão, se suas atribuições não forem compatíveis com as funções de direção, chefia ou assessoramento, será considerado irregular.

^[1] Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo. DJE: 25.02.15.



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



Ressaltando que o simples fato de constar da nomenclatura os termos “chefe”, “diretor” ou “assessor” seguramente não legitima os aludidos cargos, que devem ter suas atribuições compatíveis com chefia, direção ou assessoramento, definidas em ato normativo próprio, conforme exigido pelo mencionado dispositivo constitucional.

Logo, a despeito das razões defensórias da Origem, **recomendo** ao Executivo que se ajuste ao teor do mencionado dispositivo constitucional, e das decisões convergentes desta Corte, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal.

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

Recomendo, igualmente, que o Executivo Municipal concentre esforços na regularização da situação dos servidores com períodos de férias acumuladas, evitando futuras indenizações que possam onerar os cofres públicos desnecessariamente.

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

Finalmente, diante da relevância dos apontamentos registrados nos itens *B.2.3 - Pagamento de Salário acima do Teto Constitucional; D.3.1.2 - Pagamento de Abono Permanência; D.3.1.6 - Despesa com Insalubridade e com Periculosidade, e D.3.1.4 - Transposição de Cargo envolvendo o Presidente da Câmara*, as respectivas matérias deverão ser analisadas em **autos apartados**, para apuração de responsabilidades e eventual necessidade de ressarcimento ao erário.



2.14. APONTAMENTOS REMANESCENTES

As falhas tratadas nos itens *B.3.1.2 – Outras Falhas no Ensino; B.3.2 – Saúde; B.3.2.2 – Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal; B.3.3.1 – Royalties; B.6 – Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais; B.7 – Transferências à Câmara dos Vereadores; B.8 – Ordem Cronológica de Pagamentos; C.1 – Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades; D.1 – Análise do Cumprimento das Exigências Legais; D.1.1 – Livros e Registros; D.2 – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audep; 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.

2.15. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2013, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE TARABAI**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- defina seus programas e ações de maneira detalhada e precisa nas peças de planejamento, atribuindo-lhes metas e indicadores verossímeis e consistentes em todas as peças;
- ajuste o Plano Municipal de Saneamento Básico aos exatos termos da Lei Federal nº 11.445/07;
- cumpra a Lei de Transparência Fiscal, e divulgue imediatamente, em tempo real, as informações completas sobre as receitas arrecadadas e a espécie de despesa que está sendo realizada;
- regulamente o setor de controle interno;
- aperfeiçoe o planejamento orçamentário, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias, tal qual orienta o Comunicado SDG nº 29/2010;
- aprimore o sistema de prestação de contas de despesas com adiantamentos;
- aprimore os mecanismos de controle do setor de combustíveis;
- atente para as disposições da Lei de Licitações e das Súmulas desta E.



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



- Corte de Contas;
- regularize a situação dos cargos comissionados, nos exatos termos do artigo 37, V, da Constituição Federal;
 - utilize os servidores nos cargos e empregos para os quais foram efetivamente contratados, deixando de incorrer em desvios de funções;
 - regularize a situação dos servidores com períodos de férias acumuladas; e
 - adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens *B.3.1.2 – Outras Falhas no Ensino; B.3.2 – Saúde; B.3.2.2 – Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal; B.3.3.1 – Royalties; B.6 – Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais; B.7 – Transferências à Câmara dos Vereadores; B.8 – Ordem Cronológica de Pagamentos; C.1 – Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades; D.1 – Análise do Cumprimento das Exigências Legais; D.1.1 – Livros e Registros; D.2 – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp; D.5 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.*

Proponho a formação de **autos próprios** distintos para análise do Convite nº 07/2013; da Concorrência 05/2013 e da Inexigibilidade nº 01/2013.

Da mesma maneira, a formação de **autos apartados** para análise das ocorrências registrada nos itens *B.2.3 - Pagamento de Salário acima do Teto Constitucional; D.3.1.2 - Pagamento de Abono Permanência; D.3.1.6 - Despesa com Insalubridade e com Periculosidade, D.3.1.4 - Transposição de Cargo envolvendo o Presidente da Câmara*, e acompanhamento da compensação de encargos sociais (INSS), com vistas a viabilizar eventual responsabilização do agente público que autorizou o procedimento.

Por fim, diante dos apontamentos registrados no setor de encargos sociais, proponho a remessa de cópias do relatório da fiscalização, além deste relatório, voto e parecer à **Receita Federal do Brasil**, para conhecimento e adoção das medidas que entender pertinentes, tão logo se dê o trânsito em julgado.

DIMAS EDUARDO RAMALHO



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



CONSELHEIRO

GCDER-24