



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis
Segunda Câmara
Sessão: 21/7/2015

69 TC-001549/026/13

Prefeitura Municipal: Barra Bonita.

Exercício: 2013.

Prefeito(s): Glauber Guilherme Belarmino, José Jairo Meschiato e José Carlos de Mello Teixeira.

Período(s): (01-01-13 a 19-09-13), (05-11-13 a 31-12-13), (20-09-13 a 23-09-13) e (24-09-13 a 04-11-13).

Advogado(s): João Gabriel Gomes Pereira, Yahn Rainer Gnecco Marinho da Costa e outros.

Acompanha (m): TC-001549/126/13 e Expediente(s): TC-035248/026/13.

Procurador(es) de Contas: Élidea Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-2 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-2 - DSF-II.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	26,60%	(25%)
FUNDEB <i>(aplicado no exercício)</i>	100,00%	(95%~100%)
Magistério	62,20%	(60%)
Pessoal	46,27%	(54%)
Saúde	25,76%	(15%)
Transferências ao Legislativo	3,02%	(7%)
Execução orçamentária- <i>superávit</i>	0,84% - R\$ 622.886,97	
Execução financeira – <i>superávit</i>	R\$ 2.890.879,27	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Regular	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Encargos sociais	Regular	

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Barra Bonita**, relativas ao exercício de **2013**,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

que foram fiscalizadas pela equipe técnica da Unidade Regional de Bauru (UR-02).

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização são as seguintes:

- **Planejamento das políticas públicas:** não foram editados o Plano de Saneamento Básico e o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- **Do Controle Interno:** o sistema de controle interno, embora tenha sido regulamentado e implantado, não foi capaz de detectar inconsistências;
- **Resultado da Execução Orçamentária:** indevida movimentação financeira/orçamentária entre recursos do Tesouro Municipal e recursos Vinculados Estaduais/Federais;
- **Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial:** diante de falhas constatadas nos registros contábeis da dívida de curto prazo, dívida ativa e tesouraria, os resultados econômico, financeiro e patrimonial devem ser vistos com ressalva, em prejuízo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil;
- **Dívida de Curto Prazo:** divergência entre os registros da própria Prefeitura Municipal e dos dados apurados pelo Sistema Audep a partir das informações transmitidas pela Origem;
- **Dívida Ativa:** falta de controle na gestão da dívida ativa;
- **Ensino:** após ajuste e glosa, foi verificada a aplicação de recursos do FUNDEB no percentual de 99,57%, não se atendendo ao art. 21 da Lei Federal nº 11.494/07;
- **Saúde:** glosa de restos a pagar sem prejuízo da aplicação mínima constitucional;
- **Encargos:** recolhimento de FGTS de todos os servidores que ocupam emprego em comissão; pagamento do PASEP com atraso, ocasionando o pagamento de multas e juros;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- **Tesouraria:** existência de alto valor em espécie na Tesouraria do Município (R\$ 35.310,05), apenas para custear despesas com adiantamento e outras despesas miúdas; existência de contas bancárias inativas, as quais não foram conciliadas nem informadas ao Sistema Audep, em prejuízo do Princípio da Transparência; a existência de recursos financeiros em contas bancárias declaradas como desconhecidas pela Origem, não conciliadas nem informadas ao Sistema Audep, em grave prejuízo ao Princípio da Transparência e à evidenciação contábil;
- **Contratos examinados in loco:** falha na existência de cláusula possibilitando a prorrogação de contratos de execução de obras por sucessivos períodos, em até 60 (sessenta) meses; previsão de prorrogação do prazo de validade da ata de registro de preços, em contrariedade ao art. 15, § 3º, III da Lei Federal nº 8.666/93;
- **Análise do cumprimento das exigências legais:** não foram divulgados, na página eletrônica do Município, o PPA, LDO, LOA, balanços de exercício, parecer prévio do Tribunal de Contas, RGF e RREO;
- **Fidedignidade dos dados informados ao Sistema AUDESP:** ocorrência de divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no Sistema Audep;
- **Quadro de Pessoal:** empregos comissionados que não atendem aos requisitos do art. 37, V, da Constituição Federal; recebimento de gratificação com variação de até 100% (cem por cento) dos vencimentos, aos servidores efetivos designados para o exercício de função de confiança;
- **Horas Extras:** pagamento de horas extras acima do limite previsto no art. 59 da CLT;
- **Servidores com férias vencidas:** existência de servidores com férias vencidas há mais de 02 (dois) anos;
- **Denúncias/representações/expedientes:** a teor do apontamento lançado no item *D.1 Análise do cumprimento das exigências legais*, não foram divulgadas na página eletrônica do Município as informações previstas no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- **Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal:** entrega parcial intempestiva, bem como não entrega de documentação ao Sistema Audep; parcial descumprimento às Recomendações desta Corte.

Notificado, o responsável retirou cópia do relatório de fiscalização e, em prazo dilatado, a pedido, juntou aos autos alegações de defesa e documentos.

Em síntese, contestou algumas considerações lançadas pela equipe de fiscalização, informando a tomada de medidas corretivas.

Buscou, também, justificar ou demonstrar a legalidade dos demais procedimentos, ponderando, em linhas gerais, que não houve qualquer prejuízo ao erário.

A **Assessoria Técnica de Economia** procedeu à análise das contas considerando os aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial do Município.

Destacou os satisfatórios resultados obtidos, evidenciados pelos superávits orçamentário e financeiro, resultado econômico e saldo patrimonial positivos, além da diminuição das dívidas de curto e longo prazo. Como contraponto, alertou para o percentual elevado de alterações orçamentárias, demonstrando a ausência de valorização do planejamento.

Contudo, na somatória dos fatores analisados, concluiu que as condições apresentadas não mostram uma posição de desequilíbrio, opinando pela emissão de **parecer favorável**.

O **setor de cálculos**, analisando a aplicação do Fundeb, entendeu que a glosa de restos a pagar deveria ser revertida, pois o montante foi todo pago até 31/03/2014. Com a inclusão do valor (R\$ 42.618,07), restou aplicado 100% do Fundeb recebido no exercício.

A **Unidade Jurídica** destacou o cumprimento dos principais índices constitucionais e legais, observando que os defeitos relatados não consituem gravame capaz de comprometer as contas do exercício, opinando pela emissão de **parecer favorável**, sem prejuízo de recomendações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

A **chefia da ATJ** ratificou o entendimento das Assessorias precedentes e opinou pela emissão de parecer **favorável com recomendações**.

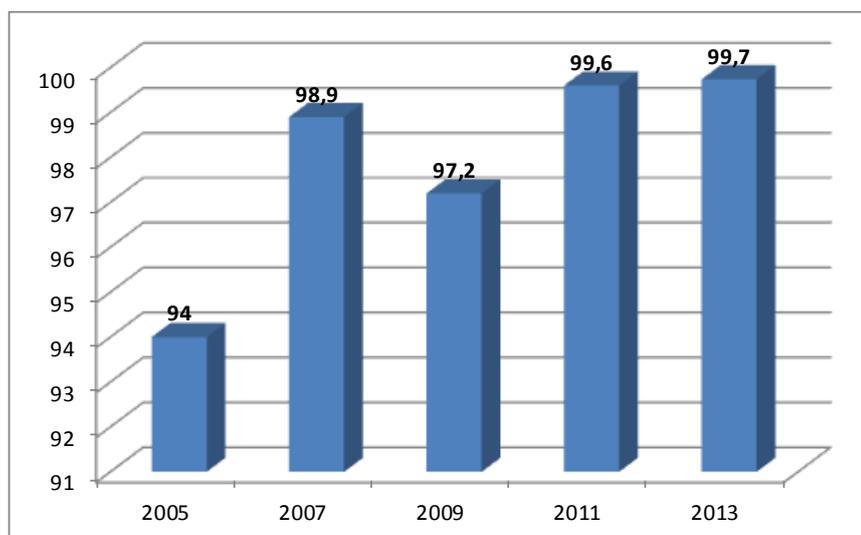
O **Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável**, considerando o conjunto das falhas relacionadas aos itens dívida ativa, encargos, tesouraria, contratos examinados *in loco* e quadro de pessoal.

Por fim, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, a situação operacional da educação no Município é retratada pela Tabela 01, bem como pelas Figuras 01 e 02.

Tabela 01 - Qualidade do Ensino

Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica									
BARRA BONITA	Nota Obtida					Metas			
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013
Anos Iniciais	5,4	5,7	6,2	6,1	6,4	5,4	5,7	6,1	6,3
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM

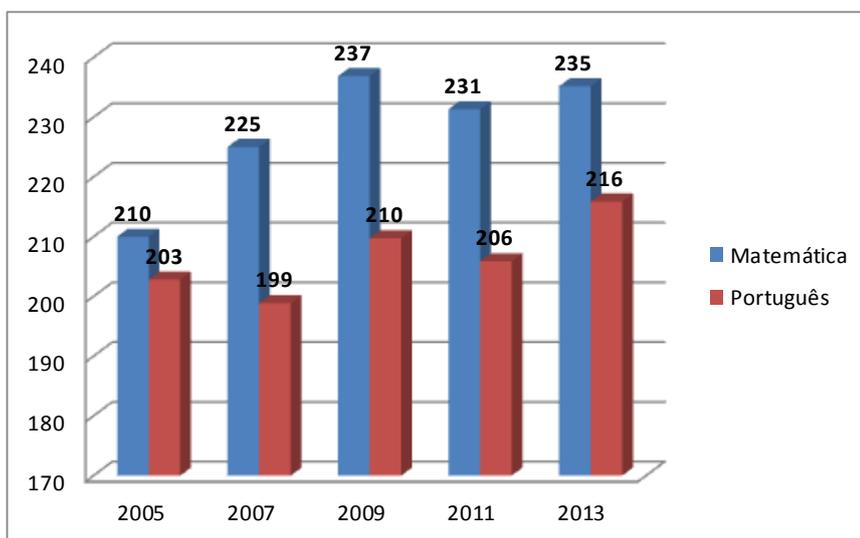
Figura 01 - Frequência Escolar





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Figura 02 - Evolução do Desempenho



No desagregado dos dados, observa-se que a Escola Municipal Professor Alberto Arradi sofreu queda de desempenho no biênio 2011-2013.

Subsidiaram o exame dos autos os seguintes expedientes:

TC-001549/126/13 - Acompanhamento da Gestão Fiscal; e

TC-035248/026/13 - MPE solicita informações acerca do cumprimento da Lei de Acesso à Informação Pública.

Contas anteriores:

2012 TC 001481/026/12 favorável com recomendações

2011 TC 000892/026/11 favorável com recomendações

2010 TC 002420/026/10 favorável com recomendações

É o relatório.

rfl



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-001549/026/13

As contas da Prefeitura Municipal de Barra Bonita merecem aprovação, posto que os principais aspectos legais e constitucionais que norteiam o exame de aludidos demonstrativos estão em ordem.

A instrução processual revelou que a Administração investiu na manutenção e desenvolvimento do **Ensino** o equivalente a **26,60%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Da receita proveniente do FUNDEB, **62,20%** foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT.

No que tange à aplicação do Fundeb, a fiscalização efetuou a glosa de R\$ 42.618,07 a título de restos a pagar não quitados até 31/01/2014. Observou, contudo, que os restos a pagar foram quitados até 31/03/2014.

Desse modo, atendendo ao que estabelece o § 2º do artigo 21 da Lei Federal 11.494/07¹, acolho as justificativas apresentadas no sentido de inclusão do montante citado, resultando na utilização de **100,00%** dos recursos do FUNDEB no exercício em exame.

Prosseguindo, no setor educacional, conforme tabelas ilustradas no relatório que antecede este voto, verifica-se que o Município atingiu ótimo desempenho, superando as

¹ Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

(...)

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, **poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente**, mediante abertura de crédito adicional (grifos nossos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

metas previstas no IDEB, além de apresentar excelente índice de frequência escolar (99,7%). Contudo, deve-se imprimir esforços para melhorar os índices da escola que apresentou queda na qualidade de ensino, mencionada no relatório que antecede este voto.

Nas ações e serviços públicos de **Saúde**, os órgãos de instrução atestaram que a Administração aplicou o correspondente a **25,76%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve a Lei Complementar Federal 141, de 13 de janeiro de 2012.

As **despesas com pessoal e reflexos** não ultrapassaram o limite máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois corresponderam a **46,27%** da receita corrente líquida.

A execução financeira dos precatórios foi liquidada de acordo com a legislação de regência.

Por sua vez, os gastos com o pagamento dos subsídios aos agentes políticos mantiveram-se de acordo com o ato fixatório e dentro dos limites legais; as transferências financeiras ao Legislativo situaram-se dentro da limitação imposta pela Constituição Federal; e os encargos sociais foram devidamente recolhidos.

Quanto à crítica referente ao recolhimento de FGTS aos servidores ocupantes de cargo em comissão, a jurisprudência aceita até o momento e em vigor nesta Casa considera indevidos tais recolhimentos, determinando ao ente que os cessem, se ainda vigentes.

No entanto, a esse respeito, no processo nº TST-RR-1293-98.2012.5.15.0015, a Terceira Turma do Tribunal Superior do Trabalho não conheceu de recurso do Município de Pedregulho contra condenação ao pagamento de FGTS e indenização de 40% a dois ocupantes de cargo em comissão, ficando assim mantido o entendimento do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região (Campinas/SP) de que, se há lei municipal estipulando que os cargos em comissão serão regidos pela CLT, seus ocupantes fazem jus ao recolhimento do FGTS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

No caso em questão, o Município alegou que o FGTS não foi depositado porque havia recomendação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo nesse sentido.

O Ministro Relator do recurso considerou ser impossível apoiar a tese de que o Município possa contratar pela CLT - mesmo que para emprego de provimento em confiança - sem fazer o recolhimento do FGTS e pagar a indenização de 40% e as parcelas rescisórias.

Afirmou que neste universo o princípio da legalidade exigirá o integral cumprimento do ordenamento trabalhista, destacando que "a dispensa imotivada do empregado público é disciplinada pelos mesmos preceitos que a orientam em campo privado".

Como o regime jurídico da Prefeitura Municipal de Barra Bonita é o celetista e os cargos em comissão são, portanto, regidos pela CLT, entendo que os ocupantes de cargos em comissão fazem jus ao recolhimento do FGTS.

Quanto ao pagamento de encargos com atraso, acolho a justificativa apresentada, relevando a falha.

No que diz respeito aos aspectos contábeis, a análise demonstrou que o Município apresentou equilíbrio das Contas, com a obtenção de superávits orçamentário e financeiro (maior que o do exercício anterior), resultados econômico e patrimonial positivos, diminuição da dívida de curto prazo (índice de liquidez imediata positivo) e do endividamento de longo prazo.

Contudo, de acordo com o noticiado nos autos, deve a origem corrigir inconsistências, cuidando para que as peças contábeis guardem confiabilidade e identifiquem-se com as informações transmitidas ao Sistema Audep.

Como contraponto, a instrução revelou que a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e transposições atingiram 28,70% da despesa prevista (inicial).

Entretanto, levando-se em consideração que a alteração orçamentária não causou desajuste fiscal, diante dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

satisfatórios dados contábeis apresentados e do atendimento dos principais índices constitucionais e legais, relevo a falha, sem prejuízo da recomendação para que a Administração efetue um adequado planejamento das peças orçamentárias, limitando as alterações ao índice de inflação, atendendo ao Comunicado SDG nº 29/2010.

A análise demonstrou, ainda, a ausência de divulgação, na página eletrônica do Município, das peças de planejamento e dos balanços contábeis do exercício. Por ora, relevo a falha, sem prejuízo da determinação para que a Origem promova a devida transparência da gestão fiscal, atendendo integralmente ao artigo 48, "caput" da LRF².

Em relação às falhas do setor Tesouraria, a Origem informou que todas as contas bancárias existentes já foram cadastradas e regularizadas e as inativas, encerradas. Desse modo, determino à próxima fiscalização que verifique a adoção das medidas anunciadas.

No tocante ao quadro de pessoal, consigno que a regra para a investidura em cargos na Administração é o concurso público (art. 37, II da CF), admitindo-se, por exceção, a nomeação em comissão para o desempenho de tarefas cujas atribuições sejam de direção, chefia e assessoramento. Deve o gestor promover adequações no quadro de pessoal, para que funções que reclamem competência técnica sejam ocupadas em decorrência de seleção por mérito, própria de concurso público, cumprindo, assim, os preceitos contidos no inciso V, do artigo 37 da Constituição Federal³.

²Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

³ **Artigo 37.** *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998):*

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Quanto ao pagamento de gratificação, a fiscalização noticiou a existência da Lei Complementar Municipal nº 91/10 dispondo que os servidores efetivos, ao serem designados para o exercício de função de confiança, podem receber gratificação de até 100% dos vencimentos. Observou, ainda, que o Prefeito Municipal, por meio de Portarias, concedeu gratificações a servidores em percentuais variados, sem apresentar os critérios utilizados.

Em que pese a existência de lei autorizativa, o poder conferido ao Chefe do Executivo, em margens variáveis de percentual que podem atingir até 100% da referência numérica, extrapola os limites da razoabilidade e do interesse público. Ademais, a falta de critérios objetivos denota clara ofensa aos princípios da isonomia e impessoalidade, razão pela qual deve o Administrador Público se abster de aplicar a Lei Complementar Municipal nº 91/10, que autoriza as gratificações.

Quanto aos pagamentos de horas extraordinárias, a análise demonstrou que a concessão extrapolou a normalidade, ocorrendo casos de pagamentos em valores elevados. Entretanto, diante da alegação, pela defesa, de que foi implantado um controle efetivo do ponto, além da ausência de indícios de que os serviços não tenham sido efetivamente prestados, por ora, relevo a falha, determinando que a próxima fiscalização verifique a implantação das medidas anunciadas.

Entretanto, deve a Origem se abster do pagamento de horas extras desprovidas da real necessidade de prestação dos serviços, além de observar a limitação máxima de horas extras diárias, de acordo com a legislação de regência, evitando-se a descaracterização da excepcionalidade dos serviços extraordinários.

Em relação à formalização de licitações e contratos, foram constatadas algumas falhas formais, não tendo sido apurada, pela fiscalização, a existência de prejuízos concretos à Administração, razão pela qual as falhas serão relevadas, sem prejuízo das recomendações pertinentes. Quanto à noticiada obra paralisada, diante das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

justificativas apresentadas, determino que a próxima fiscalização verifique a sua conclusão.

Por tudo que foi exposto, voto pela emissão de parecer **favorável** à aprovação das contas prestadas pelo Prefeito do Município de **Barra Bonita**, relativas ao exercício de 2013, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, determino que se expeça ofício ao Executivo com as seguintes recomendações:

- promover efetivo planejamento das políticas públicas;
- adotar medidas efetivas com vistas a aprovar o Plano Municipal de Saneamento Básico e o de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- implementar efetivamente o controle interno, seguindo orientações do Comunicado SDG nº 32/12;
- observar o estrito cumprimento da Lei de Acesso à Informação e da Lei de Transparência Fiscal;
- evitar o desvio de finalidade de recursos vinculados atendendo ao disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF;
- aprimorar a gestão de pessoal, especialmente no que tange ao controle de férias dos servidores;
- atender fielmente à Lei de Licitações;
- atender as Instruções e Recomendações do Tribunal.

Determino, por fim, que o Cartório providencie o encaminhamento de cópia de fls. 45 dos autos e de fls. 10/24 do expediente TC-035248/026/13, além desta decisão, ao seu ilustre subscritor, arquivando-o em seguida.

É como voto.