



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

RELATOR - CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI

11ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 28/04/2015

ITEM 44

TC-001833/026/13

**Prefeitura Municipal:** Pacaembu.

**Exercício:** 2013.

**Prefeito(s):** Maciel do Carmo Colpas.

**Advogado(s):** Alex Fernando Rafael.

**Acompanha(m):** TC-001833/126/13 e Expediente(s): TC-000864/018/13 e TC-022026/026/14.

**Procurador(es) de Contas:** Rafael Antonio Baldo.

**Fiscalizada por:** UR-18 - DSF-II.

**Fiscalização atual:** UR-18 - DSF-II.

Trata os autos das CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL DE PACAEMBU, exercício de 2013.

A fiscalização *in loco* foi realizada pela UR-18 (Adamantina), que no relatório elaborado às fls. 12/55 apontou falhas nos itens:

## 1. Item A.1 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- O município não editou o Plano Municipal de Saneamento Básico em descompasso com as exigências da Lei n°. 11.445/07.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

### **2. Item A.2 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DE TRANSPARÊNCIA FISCAL**

- O Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) não foi regulamentado pela municipalidade, bem como sua divulgação não é efetuada de forma ampla.
- A Prefeitura não divulga em sua página eletrônica as informações alusivas a procedimentos licitatórios através de Carta Convite, bem como os resultados das demais modalidades de licitações realizadas, em desconformidade com o art. 8º, § 1º da Lei federal nº 12.527, de 2011.
- O Município não mostra em sua página eletrônica, em tempo real, receitas arrecadadas e a despesa que está sendo realizada, tudo em conformidade com o art. 48-A da LRF.
- Estas irregularidades já haviam sido noticiadas no relatório da fiscalização concomitante 2013, tendo a Origem apresentando justificativas que os apontamentos haviam sido corrigidos.

### **3. Item A.3 DO CONTROLE INTERNO**

- O sistema de controle interno não produz relatórios periódicos.

### **B.1 ANÁLISE DOS RESULTADOS**

#### **4. Item B.1.1 RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

- O Município efetuou a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências/remanejamentos/transposições no percentual corresponde a 43,71% da despesa fixada inicial, caracterizando falta de planejamento orçamentário.
- Abertura de créditos adicionais por “excesso de arrecadação” ou “superávit financeiro” de montantes superiores aos valores efetivamente auferidos.
- Desatendimento das disposições contidas nos incisos I e II do §1º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64.
- Proposta de severas RECOMENDAÇÕES para que a Origem realize um planejamento orçamentário adequado às demandas de cada órgão/programa, bem como promova as alterações orçamentárias, quando necessárias, em estrita observância às disposições contidas na Lei nº 4.320/64.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### 5. Item B.1.6 DÍVIDA ATIVA

- Aumento de 36,81% no montante da Dívida Ativa em relação ao ano anterior.
- Divergência de R\$699.953,73 (33,90%) entre o valor informado pelo setor da tributação para o dia 31/12/2013 e o existente no balanço patrimonial, em grave prejuízo à transparência da gestão da dívida ativa, além de ofensa ao Princípio da Evidenciação Contábil (art. 83 da Lei nº 4.320, de 1964).
- O Balanço Patrimonial não registra o provisionamento para perdas em dívida ativa, de acordo com manual proposto pela Portaria STN nº437, de 12/07/2012.

### 1. Item B.3.1 ENSINO

- Após glosa da Fiscalização, houve aplicação de **97,93%** do total recebido do FUNDEB, não atendendo ao disposto no artigo 21, da Lei Federal nº. 11.494/07.
- A Prefeitura não possui o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) em relação às escolas municipais. Proposta de expedição de OFÍCIO ao Ministério Público do Estado de São Paulo para as providências que entender necessárias aquele órgão.
- Constatação de falta de vagas nos Centros de Educação Infantil. Proposta de RECOMENDAÇÃO à origem para que cumpra ao disposto nos arts. 53, I e V, e 54, IV do Estatuto da Criança e do Adolescente.

### 2. Item B.3.1.1 Ajustes da fiscalização

- Ajustes de R\$ 67.840,69 no FUNDEB - 40% relativas a remuneração e encargos de servidores não amparados pelo art. 70 da LDB (tratoristas II). A origem deve promover a recomposição do Fundeb com o montante contestado.
- Ajustes de R\$ 66.904,27 nas despesas próprias da Educação relativas a remuneração e encargos de servidores não amparados pelo art. 70 da LDB (Psicólogo e Mecânico Auxiliar).

### 3. Item B.3.2 SAÚDE

- O agendamento das consultas médicas é feito para o horário de início de atendimento do médico para grande



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

quantidade de pacientes, adotando-se o critério de ordem de chegada ao invés de horário certo para as consultas, ofendendo ao princípio da dignidade da pessoa humana e da eficiência.

- O município não realizou o inquérito canino para diagnóstico da leishmaniose.
- Seis médicos prestam serviços na Unidade Básica de Saúde (UBS) contratados através de entidade do terceiro setor, sem concurso público, e com carga horária inferior àquelas praticadas pelos servidores públicos que ocupam os cargos de médicos no município (20 ou 40 horas semanais). Tal achado já foi objeto de RECOMENDAÇÃO desta Corte, no TC-1176/026/11, caracterizando reincidência.

#### **4. Item B.3.2.1 Ajustes da fiscalização**

- Glosa de R\$ 150,00 relativas a restos a pagar liquidados e não pagos até 31/01/2014.

#### **B.4 PRECATÓRIOS**

##### **10. Item B.4.1 REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS – REGIME ESPECIAL MENSAL**

- Apesar de adimplente, observamos que o Município não quitará o saldo todo até o final de 2018 se mantiver os pagamentos em 1% da RCL.
- O Balanço Patrimonial não registra corretamente as pendências judiciais (enquanto o TJ/SP informa o débito em 31/12/2013 de R\$ 3.305.107,55 o balanço patrimonial registra a importância R\$ 3.095.627,63), havendo nisso ocultação de passivo e, disso decorrente, ofensa aos princípios da transparência fiscal (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei n.º 4.320, de 1964).

#### **B.5.1 ENCARGOS**

##### **11. Item B.5.1.1 Compensação de Encargos Previdenciários**

- O Município compensou através de lançamentos unilaterais na GFIP a importância de R\$ 1.965.000,00 no exercício de 2013, sendo que 94% deste valor tiveram como origem supostos pagamentos a maior a título de salários maternidade, 13º salário, SAT/RAT em relação às competências anteriores a 06/2012, gratificações eventuais, vale transporte, adicional de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

insalubridade, adicional de periculosidade, adicional noturno e horas extras. Todavia, todas estas verbas foram reconhecidas pelo Poder Judiciário como DEVIDAS a RFB, por terem natureza remuneratória, sendo que as sentenças foram improcedentes.

- A compensação administrativa foi efetuada sem provas de legitimidade e se traduziu em **ausência de recolhimento previdenciário**.
- Proposta de expedição de **OFÍCIO à RECEITA FEDERAL DO BRASIL** para as providências que entender cabíveis a aquele órgão, bem como **COMUNICAÇÃO** do fato ao **Ministério Público do Estado de São Paulo**, para apuração de eventuais ilícitos ou prejuízos ao Erário.

### **B.5.3 DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE**

#### **12. Item B.5.3.1 Gasto com combustível**

- Ausência de licenciamento ambiental junto à CETESB ou Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros relativos aos tanques de combustíveis instalados no Almojarifado.
- Ausência de comprovante de aferição das bombas de combustíveis existentes no Almojarifado.

#### **13. Item B.5.3.2 Falhas nos processos de adiantamentos**

- Ausência de indicação clara do objetivo das viagens e pessoas que dela participaram.
- Ausência do relatório das atividades realizadas nos destinos visitados.
- Abastecimentos sem indicação de placa ou patrimônio do veículo abastecido.
- Ausência de parecer do Controle Interno sobre a regularidade das prestações de contas, conforme Comunicado SDG nº 19/2010, deste E. Tribunal.

#### **14. Item B.5.3.3 Realização de despesas com transporte de pacientes**

- Ausência de regulamentação do serviço de remoção de pacientes, na forma do art. 18, XII da Lei Federal nº 8.080/90.
- Afronta ao artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64, ao realizar despesas sem prévio empenho, uma vez que os serviços foram executados em período anterior a emissão dos empenhos.
- Ausência de interesse público do município, em face



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

dos serviços terem sido realizados para remoção de pacientes entre municípios sem qualquer relação com Pacaembu.

### **15. Item B.5.3.4 Realização de despesas com a 26ª Festa do Peão**

- Protocolo do expediente TC-652/018/14, que abriga todas as despesas realizadas pela Comissão Organizadora da 26ª Festa do Peão de Pacaembu.

### **16. Item B.5.3.5 Fracionamento de despesas relativas às contratações visando a realização da Festa do Peão de Pacaembu:**

- Constatação na Fiscalização Concomitante de fracionamento de despesas acarretando em 14 dispensas de licitação, sendo que 9 delas se posicionaram a menos de R\$ 200,00 do limite do inciso II da Lei nº 8.666/93. Apurou-se que a falha não voltou a ocorrer no exercício após a fiscalização concomitante.

### **17. Item B.6 TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS**

- Almojarifado: atrasos de até 3 (três) dias nos lançamentos de entrada e saída.
- Almojarifado da Unidade Básica de Saúde: divergências entre a quantidade registrada e o real estoque físico.

#### **C.1.1 FALHAS DE INSTRUÇÃO**

##### **18. Item C.1.1.1 - Desrespeito ao art. 3º, §1º, I, da Lei Federal nº 8.666/93:**

- Por ocasião da fiscalização concomitante, constatou-se que a Origem elaborou o edital do Pregão Presencial 04/2013 com excessivo número de características e especificações do objeto, capazes de prejudicar a competitividade do certame.
- Ainda que pela justificativa da Origem observou-se que existiam outros fabricantes que atenderiam o objeto do certame e que o valor pago não foi acima ao de mercado, é certo que a ausência de critérios técnicos claros e objetivos na elaboração das características e especificações do objeto licitado contraria ao princípio da transparência, permanecendo a afronta ao art. 3º, §1º, I da Lei Federal nº 8.666/93.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### 19. Item C.1.1.2 - Desrespeito ao art. 23 da Lei Federal nº 8.666/93 na escolha da modalidade da licitação:

- Observamos falha comum em processos licitatórios o fato de que a Origem adotou a modalidade da licitação levando em conta apenas o valor do contrato em seu prazo inicial, isoladamente, sem considerar a intenção e o prazo máximo de vigência contratual em face de prorrogação.
- Propomos de RECOMENDAÇÃO à Origem para que (1) adote a modalidade licitatória compatível com o valor correspondente ao prazo máximo possível de vigência do contrato, bem como para que (2) deixe de renovar os contratos cujos valores superem ao valor limite da modalidade de licitação adotada para a contratação.

### 20. Item C.2.3 EXECUÇÃO CONTRATUAL

- 01 - GEPAM Gestão Publica, Auditoria Contábil, Assessoria e Consultoria em Administração Municipal S/S Ltda.: As atividades desenvolvidas pela contratada configuram funções a serem exercidas pelos próprios servidores do órgão, em especial, dos setores de contabilidade e jurídico; não foi possível constatar *in loco* a efetiva realização dos serviços, uma vez que os relatórios apresentados pela contratada são genéricos e idênticos em todos os meses, não identificando os serviços realizados especificadamente; aditivo de prorrogação de prazo firmado após o término do prazo de vigência do contrato primitivo; deficiência nos serviços de assessoramento do órgão, em face das inúmeras falhas apontadas neste relatório.
- 02 - DOUGLAS ANDRADE DA SILVA GOIS 42565362803: o formato da cobertura no projeto era reto, com declividade de 12% e o executado foi curvo, ou seja, de forma diversa; não emissão do Termo de Recebimento Definitivo em face da fiscal do contrato alertar para a necessidade de reforço estrutural; ausência de medidas pela municipalidade visando o reforço estrutural; ausência de ART da execução da obra; proposta de expedição de **OFÍCIOS** ao Ministério Público do Estado de São Paulo e ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo (CREA/SP), para providências que entenderem necessárias aqueles Órgãos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### 21. Item D.1.1 LIVROS E REGISTROS

- Origem não atendeu ao art. 60 da Lei Federal nº 8.666/93, ao deixar de manter arquivo cronológico dos autógrafos e o registro sistemático do extrato dos contratos.

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

- Divergência entre os valores registrados no setor de tributação relativos à Dívida Ativa e aqueles existentes no balanço patrimonial do órgão que foram informados ao sistema AUDESP.

### D.3 PESSOAL

#### D.3.1 QUADRO DE PESSOAL

#### 23. Item D.3.1.1 Da ausência da declaração de bens e valores dos servidores efetivos e comissionados.

- Não foi exigido dos servidores efetivos e dos comissionados qualquer declaração de bens e valores que compunham seu patrimônio, na forma do art. 13 da Lei Federal nº 8.429 de 02 de junho de 1992.
- Proposta de **RECOMENDAÇÃO** para que a Origem observe o art. 13 da Lei Federal nº 8.429/92, mantendo em arquivo a declaração de bens e valores de todos os servidores municipais.

#### 24. Item D.3.1.2 Controle das Horas Extras

- O controle das horas extras é efetuado sem fidedignidade, inclusive em modelo pré-impresso.
- Os motoristas da Saúde e Educação efetuaram horas extras no exercício de 2013 em quantidade elevada e de maneira habitual, sem qualquer justificativa ou autorização prévia.
- Proposta de **RECOMENDAÇÃO** à Origem para que adote meio rígido e eficaz de controle da jornada extraordinária dos servidores, sem prejuízo da necessidade de justificativa e autorização prévia.

#### 25. Item D.3.1.3 Contratação de pessoal de forma terceirizada

- A Origem pagou a importância de R\$ 92.554,00 com





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

terceirização de serviços contábeis, jurídicos e de engenharia/ arquitetura, mesmo possuindo em seu quadro de pessoal profissionais capacitados para a execução dos serviços.

- As contratações das empresas GEPAM Gestão Publica, Auditoria Contábil, Assessoria e Consultoria em Administração Municipal S/S Ltda., Graboski Advogados Associados e Instituto Data Alpha S/S Ltda. eram desnecessárias, em face do objeto do contrato constituir função/atribuição dos servidores municipais ocupantes dos cargos em comissão de Assessor Jurídico, Assessor Auditor, Assessor de Licitações, Contratos e Patrimônio e de Diretor de Auditoria.
- As contratações para serviços de engenharia/arquitetura das empresas Jean Gilberto Baixo Mateus, Jacques Engenharia S/C Ltda. e Dias Santos Construções Ltda. mostraram-se totalmente desnecessárias, uma vez que foram para a elaboração de projetos de ampliação do ginásio de esportes, reforma da UBS e ampliação e melhorias no Centro Esportivo de Pacaembu, cujos projetos poderiam ter sido elaborados pelo servidor ocupante do cargo efetivo de arquiteto da Prefeitura.
- Em face do objeto dos contratos constituir funções/atribuições de servidores, a Prefeitura deveria promover a contratação, em caso de necessidade, através de admissão via concurso público, como determina a Constituição Federal no art. 37, inciso II, encerrando-se os contratos com as citadas empresas.

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

- Não houve atendimento às Instruções desta Corte, visto que a origem entregou intempestivamente ao sistema AUDESP documentos e informações, contrariando os arts. 2º, 3º e 5º das Instruções nº 02/2008
- Descumprimento das recomendações deste E. Tribunal proferidas nos julgamentos das contas de 2010 e 2011.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Segue a síntese do apurado pela  
fiscalização:

ITENS	
Percentual aplicado na educação infantil e no ensino fundamental	26,58%
Percentual do FUNDEB aplicado na valorização do magistério	67,81%
Total do FUNDEB aplicado em 2013	<b>97,93%</b>
Em caso de diferimento do FUNDEB, a parcela residual (até 5%) foi aplicada até março do exercício subsequente?	PREJUDICADO
Percentual aplicado na Saúde	28,03%
Resultado da execução orçamentária sem o fundo especial de previdência ( <i>superávit</i> )	4,13%
Déficit orçamentário com amparo no superávit financeiro anterior?	PREJUDICADO
Percentual de investimentos ( <i>investimentos + inversões financeiras ÷ RCL x 100</i> )	13,09%
Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	PREJUDICADO
Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	<b>NÃO</b>
Foi suficiente o pagamento de precatórios judiciais (regime especial)?	SIM
O repasse à Câmara de Vereadores atendeu ao limite constitucional?	SIM
Taxa da despesa de pessoal em dezembro de 2013	45,55%
A Prefeitura reconduziu, em 8 meses, a despesa de pessoal ao específico limite da Lei de Responsabilidade Fiscal?	PREJUDICADO

Notificado, o responsável apresentou suas justificativas (fls. 75/131).

Assessorias Técnicas, Chefia da ATJ e MPC manifestaram-se pela emissão de parecer desfavorável às contas em exame.

É o relatório.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO.

As contas do EXECUTIVO MUNICIPAL DE PACAEMBU, exercício de 2013, não reúnem condições para emissão de parecer favorável.

Apesar de a situação econômico-financeira mostrar-se satisfatória e ter sido dado cumprimento aos principais índices como ensino, saúde, repasse à Câmara Municipal, despesas com pessoal e precatórios, os recolhimentos a menor dos encargos devidos ao INSS comprometem as contas.

A jurisprudência deste Tribunal (TC - 2637/026/10, 1371/026/11, 1775/026/12 e TC - 1486/026/11, dentre outros) firmou entendimento que a compensação de encargos previdenciários sem autorização judicial ou administrativa da Secretaria da Receita Federal é indevida e põe em risco o erário municipal.

No presente caso, a compensação de créditos foi da ordem de R\$ 1.965.000,00 por meio de lançamento unilateral na GFIP do suposto crédito a compensar, tendo a Prefeitura ajuizado paralelamente três ações judiciais.

A situação fica ainda mais agravada pelo fato de que os valores utilizados como "compensação" encontram-se verbas cujas sentenças foram desfavoráveis,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

concluindo-se que aproximadamente 94% da importância compensada foi realizada sem provas de legitimidade.

As demais falhas apontadas no relatório de fiscalização podem ser relevadas, com recomendação para que a Administração se atente para as correções devidas, especialmente quanto a abertura de créditos adicionais, ao pagamento de precatórios, ao atendimento à transparência pública, ao pagamento de horas extras, à contratação de pessoal terceirizado, e ao planejamento das políticas públicas.

Pelo exposto, VOTO PELA EMISSÃO DE PARECER DESFAVORÁVEL às contas em exame, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

Após, trânsito em julgado, oficie-se a Receita Federal do Brasil e o Ministério Público Estadual encaminhando-lhes cópias dos documentos relacionados à compensação de encargos previdenciários, bem como o presente voto para ciência e providências cabíveis.

Por fim, determino a formação de "expediente próprio" para prosseguimento da instrução tratada nos itens C.1.1.1 e C.2.3, porém, com prévio trânsito dos autos pelo DSF competente para que alerte a fiscalização no sentido de que nesses casos seja dado atendimento à Nota Técnica SDG nº 57.

É O MEU VOTO.

ANTONIO ROQUE CITADINI



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

CONSELHEIRO

GNA