



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 04/06/13

99 TC-001392/026/11

Prefeitura Municipal: Santa Adélia.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Marcelo Hercolin.

Acompanha(m): TC-001392/126/11 e Expediente(s): TC-016252/026/11, TC-000134/008/12 e TC-015447/026/12.

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 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ADÉLIA.

1.2. Constam da conclusão do laudo de fiscalização, elaborado pela Unidade Regional de Araraquara, ressalvas aos seguintes aspectos:

A) **PLANEJAMENTO** – Programas e ações de governo possuem indicadores que não permitem avaliar a eficácia e efetividade do planejamento municipal; possibilidade de abertura de créditos adicionais suplementares por Decretos do Executivo até o limite de 15%, com base na LOA; não edição do Plano Municipal de Saneamento Básico (Lei Federal n.º 11.445/07); não edição do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;

B) **FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS** - Não cobrança de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, incidente sobre a atividade dos cartórios;

C) **DÍVIDA ATIVA** - Falta de contabilização dos valores relativos ao recebimento de multas e juros, causando distorção do saldo final da dívida ativa;

D) **OUTRAS DESPESAS – ADIANTAMENTOS:** despesas da ordem de R\$ 79.397,10, relativas à “COMPLEMENTAÇÃO DAS DESPESAS DE VIAGEM A SERVIÇO DA MUNICIPALIDADE” - referidas despesas tiveram seus empenhamentos realizados após a efetiva realização das mesmas, o que afronta a regra do Prévio Empenho



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



estabelecida pelo art. 60 da Lei nº 4.320/64; **Fracionamento de Despesas da Mesma Natureza sem Licitação:** fracionamento de despesas cujas licitações foram dispensadas, embora a soma dos valores respectivos, durante o exercício, indique a necessidade de realização de certames licitatórios:

AUTO ELÉTRICA MARCÃO LTDA - ME	R\$ 17.749,10
MIRIAN FERNANDA FUMAGALI-ME	R\$ 11.070,00
KATIA CRISTINA MORAIS CIA LTDA	R\$ 21.866,30
NILTON FLAVIO PANTANO BALSAMO-ME	R\$ 15.152,00

Empenhamentos cujos históricos não identificam o tipo de despesas efetivamente realizadas: históricos das despesas empenhadas no exercício são genéricos, o que impede a pronta identificação da natureza das mesmas e dificulta os trabalhos da fiscalização, em violação aos princípios da transparência e evidenciação, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei Federal n. 4.320/64;

E) **LICITAÇÕES** – **Convites:** objetos vagos e genéricos, afrontando o inciso I do artigo 40 da Lei 8.666/93 – exemplo: o edital de convite para reforma de dois ônibus, em que são apresentadas apenas as placas, sem qualquer indicação de marca, modelo e ano dos veículos, e contratação de empresa visando à disponibilização de veículo e mão de obra para carga, descarga, transporte de entulhos, resíduos não perigosos e limpeza de vias públicas, sem determinar o tipo de veículo, sua capacidade, nem mesmo o número de funcionários que realizarão os serviços; desrespeito ao prazo legal para abertura de convites: o convite e respectivos anexos são disponibilizados às empresas apenas três dias úteis antes da abertura dos envelopes, contrariando o disposto no inciso IV e § 3º do artigo 21 da Lei de Licitações; publicação de edital anterior à abertura; proposta incompleta: deixa de informar dados constantes de anexo de referido documento, tais como validade das propostas, carimbo do CNPJ, data e localidade;

F) **FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP** - Divergências entre as informações de ordem contábil encaminhadas ao Sistema AUDESP e aquelas obtidas na Origem



G) **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** - Atendimento parcial às recomendações deste E. Tribunal de Contas.

H) **DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES – Expediente TC-134/008/12** – o Ministério Público do Estado de São Paulo, por intermédio da Promotora de Justiça de Santa Adélia, Dra. Sylvia Luiza Damas Prestes Ribeiro, solicita informações referentes aos Autos nº 14/2011 – Inquérito Civil – que investiga denúncias de munícipe sobre possíveis irregularidades cometidas pela Administração Municipal – a Fiscalização informou que os achados relativos ao exercício de 2011 foram tratados nos itens “demais despesas elegíveis para análise”; “formalização das licitações, dispensas e inexigibilidades” e “denúncias / representações / expedientes”; **Expediente TC-16252/026/11** – o Senhor Luiz Donizete Leal, funcionário público, munícipe de Santa Adélia, comunica possíveis irregularidades ocorridas na Prefeitura de Santa Adélia - a Fiscalização informou que os achados relativos ao exercício de 2011 foram tratados nos itens “demais despesas elegíveis para análise”; “formalização das licitações, dispensas e inexigibilidades” e “denúncias / representações / expedientes”; **Expediente TC-15447/026/12** - o Ministério Público do Estado de São Paulo, por intermédio do Procurador-Geral de Justiça, Doutor Márcio Fernando Elias Rosa, encaminha pedido contido no Expediente TC-134/008/12.

1.3. Regularmente notificada, a Autoridade responsável prestou esclarecimentos, que podem ser assim resumidos:

Planejamento – no PPA 2010/2013, os programas e ações continuam metas financeiras e físicas, conforme determina a legislação; empregará grandes esforços quando do planejamento do PPA 2014/2017, para que as metas sejam mensuráveis, visando atender ao princípio do planejamento; o plano municipal de saneamento básico está em fase de execução, lembrando que o prazo é até 2014 – o plano de gestão integrada de resíduos sólidos integrará o plano de saneamento básico, que, após conclusão, serão encaminhados à Edilidade.

Fiscalização das Receitas – a partir de 2012, a Administração adotou medidas para apuração e cobrança do ISSQN sobre a atividade dos cartórios.



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



Dívida ativa – a partir de 2012, irá atualizar o estoque da dívida ativa e efetuar as baixas dela decorrentes;

Adiantamentos – nem todas as viagens do Prefeito são previsíveis, a ponto do adiantamento ser processado individualmente; o adiantamento mensal supre as viagens emergenciais – no caso da Secretaria da Saúde, se processa um adiantamento por mês para combustíveis e alimentação dos motoristas, os quais abastecem fora do Município, inclusive para os pedágios; as despesas de complementação estão comprovadas nos processos, não havendo irregularidade no tipo da despesa.

Fracionamento de despesas – referem-se a peças para utilização em oficina e, ainda, a serviços elétricos, que, por sua natureza, não são previsíveis; de acordo com o razão contábil dos fornecedores analisados pela equipe de fiscalização, cada processo de compra não ultrapassa o limite de R\$ 8.000,00.

Quanto aos históricos de empenhos no sistema Audesp, decorreram de falhas na geração do arquivo, que é de responsabilidade da empresa contratada. Após a constatação, foi modificada a forma de composição de históricos dos empenhos, passando a ser mais completa.

1.4. Nos tocante aos aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial, a Assessoria Técnica entendeu que as contas não mostram uma posição de desequilíbrio, já que o déficit orçamentário é amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior, posicionando-se pela emissão de **parecer favorável**.

1.5. No mesmo sentido encontra-se a manifestação da Assessoria Técnico-Jurídica, que propôs, contudo, recomendação à Prefeitura para que observe com rigor o disposto na Lei Federal 8.666/93, bem como promova o saneamento das impropriedades listadas às fls. 68 dos autos.

1.6. A Chefia da ATJ opinou, igualmente, pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas.



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



1.7. O Ministério Público de Contas, de outro lado, defendeu a prolação de **parecer desfavorável**, por entender que, valoradas em seu conjunto, as diversas ilicitudes e irregularidades relatadas pela Fiscalização são suficientes a macular os demonstrativos, indicando, inclusive, um cenário de falência do sistema de controle interno, que concorre para o grave e consistente risco de dano ao erário.

1.8. A Secretaria-Diretoria Geral relacionou os diversos acertos da gestão e destacou o atendimento aos principais pontos que norteiam a análise das contas pela Casa, mas, independente dos aspectos favoráveis, verificou que a Administração realizou abertura de créditos adicionais que representaram 37,57% da receita prevista, sendo que 22,4% decorreram da assinatura de convênios.

Mencionou que, de acordo com a Lei Municipal, instituiu-se a margem de 15% para os créditos adicionais.

Outrossim, mesmo que não detalhadas na Lei Orçamentária, houve o aporte de receitas de convênios de R\$ 8.066.203,89. Se extraído do total dos créditos, teria R\$ 5.441.447,50 a conta do orçamento próprio, implicando em 15,13% da receita prevista.

Tendo em vista o pequeno excedente de 0,13%, concluiu o Órgão Técnico pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas.

É o relatório.



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ADÉLIA.

2.2. Na verificação das contas, apurou-se que a Administração assim direcionou os recursos obtidos no transcorrer do exercício:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	27,63%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	69,95%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100,00%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	25,95%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, “b”)	45,16%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal		
O Município depositou em conta vinculada o valor equivalente ao somatório dos precatórios que estava obrigado a pagar.		
Os encargos sociais foram recolhidos.		

Destacam-se os setores de Ensino e Saúde, que mereceram investimentos em volumes de recursos superiores aos mínimos obrigatórios.

Também, a despesa com Pessoal foi inferior ao limite legal, o que revela a cautela da Administração no trato do assunto.



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



2.3. Acerca das finanças municipais, pode-se dizer que os números obtidos significaram uma situação quase que de equilíbrio.

Não obstante o Município tenha apresentado déficit na execução orçamentária, da ordem de R\$ 534.716,81, equivalente a 1,83% da Receita Arrecadada, tal valor foi totalmente absorvido pelo superávit financeiro do exercício anterior, de R\$ 849.101,71.

Constatou-se, por conseguinte, um resultado financeiro de R\$ 356.364,70 no exercício de 2011.

Nesse contexto, verifica-se, ainda, na gestão fiscal, que a Administração agiu com responsabilidade porque, ao final do exercício em exame, além de promover a redução do saldo da dívida de longo prazo, sua representatividade correspondeu a apenas 2,8%, em relação à receita corrente líquida.

2.5. No capítulo “licitações”, os defeitos anotados no item C.1.1 do relatório de fiscalização, relativos ao Convite nº 39/2011 e ao Pregão nº 09/2011, deverão ser analisados com maior profundidade em autos próprios.

2.6. No item “outras despesas”, a equipe de fiscalização apontou a existência de possível fracionamento de gastos, cujo somatório demandaria a realização de procedimento licitatório, nos termos do artigo 2º da Lei Federal nº 8.666/93, uma vez que os extratos da conta corrente de empenhos por fornecedor demonstram a aquisição de produtos e serviços de mesma natureza, com totais acima dos valores de dispensa de licitação.

Nada obstante, entendo que a simples relação dos empenhos, designando o fornecedor e os respectivos valores, conforme consignado nos autos, seguramente, não é suficiente, por si só, para configurar o descumprimento do dispositivo acima mencionado.

No caso, não tendo o órgão de instrução detectado desvio quanto aos preços praticados, tampouco qualquer prejuízo na execução dessas despesas, acolhem-se as razões de defesa, pois, em determinados casos, impossível a previsão.



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



De qualquer maneira, deverá a Origem, sempre que possível, adquirir bens e serviços por meio de certame licitatório, nos termos do artigo 37, XXI, da Constituição Federal, valendo-se do sistema de registro de preços quando o caso assim recomendar.

2.7. Relativamente ao sistema de controle interno da Municipalidade em exame, o d. Ministério Público de Contas entendeu que o conjunto da obra da gestão municipal estaria a indicar um cenário de falência, concorrendo para o grave e consistente risco de dano ao erário, bem como para a tragédia anunciada de lesão ao dever de boa gestão.

Em que pesem as falhas detectadas pela Fiscalização, não se mostra razoável inferir tal gravidade na gestão ora examinada, a ponto de considerar contaminada a totalidade dos demonstrativos.

Com efeito, a instrução não anotou qualquer irregularidade no setor; ao contrário, constatou que o controle interno está cumprindo as regras do artigo 74 da Constituição Federal e do artigo 35 da Constituição Estadual, bem como as instruções do Tribunal.

Além disso, a maioria das falhas anotadas é de ordem formal, e os aspectos mais importantes que norteiam a análise das contas estão de acordo com os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais.

Por fim, segundo meticulosa análise realizada pela Secretaria-Diretoria Geral, referente à abertura de créditos adicionais, que atingiu 37,57% da receita prevista, 22,40% decorreram da assinatura de convênios pelo Executivo com outras esferas, sendo que, extraído o montante decorrente de citados ajustes do total dos créditos, resta uma abertura de 15,13% à conta do próprio orçamento, em relação à receita prevista, cuja margem máxima autorizada pelo Legislativo é 15% daquela receita.

Sobre o excedente de 0,13%, concordo com o Órgão Técnico de que é de extremo rigor a rejeição das contas por tal motivo, vez que o diminuto percentual em nada pode ter influenciado no plano orçamentário, para comprometer as metas da Administração.



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



De todo modo, recomendações devem ser dirigidas à Origem, para que observe rigorosamente os limites impostos na Lei Orçamentária Anual para abertura de créditos adicionais, assim como o teor do Comunicado SDG nº 29/2010 desta Corte.

2.8. Em relação aos demais apontamentos, uns foram solvidos pela defesa, e outros, remanescentes, podem ser relevados, quer pela natureza formal, quer porque são insuficientes para contaminar as contas em apreciação, cabendo recomendações ao Executivo para que evite a reedição das falhas apontadas nos itens “planejamento” (indicadores para os programas e ações de governo, Plano Municipal de Saneamento Básico e Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos); “dívida ativa”; “adiantamentos”; “históricos de empenhos”; “fidedignidade dos dados informados ao sistema Audesp”, e “atendimento às recomendações do Tribunal”.

Ante ao exposto, no mérito, acompanho as manifestações das Assessorias Técnicas, respectiva Chefia e Secretaria-Diretoria Geral e **VOTO no sentido da emissão de Parecer FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ADÉLIA, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício dirigido ao órgão de origem, recomendando-lhe que:

- promova estudos, por intermédio do setor responsável de compras, com vistas a ampliar, ao máximo, a abrangência de aquisição de bens e serviços por meio de certame licitatório, conforme mencionado no corpo do voto;

- observe rigorosamente os limites impostos na Lei Orçamentária Anual para abertura de créditos adicionais, bem como as orientações traçadas no Comunicado SDG nº 29/2010 desta Corte;

- implemente efetivamente ações voltadas ao saneamento das falhas anotadas nos tópicos: “planejamento” (utilize indicadores para os programas e ações de governo, de forma a permitir a avaliação da eficácia e efetividade do planejamento municipal; Plano Municipal de Saneamento Básico, e Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos); “dívida ativa”; “adiantamentos”; “históricos de empenhos”; “fidedignidade dos dados



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



informados ao sistema Audesp”; e “atendimento às recomendações do Tribunal”.

Proponho a formação de **autos próprios** para exame do Convite nº 39/2011 e do Pregão nº 09/2011, que deverão tramitar conjuntamente.

Os Expedientes TCs. 134/008/12, 16252/026/11 e 15447/026/12 deverão ser desvinculados deste feito e passar a acompanhar os autos que serão formados para tratar do Convite nº 39/2011 e do Pregão nº 09/2011, para eventual subsídio, devendo, as respectivas decisões ser informadas às autoridades subscritoras dos Expedientes TCs. 134/008/12 e 15447/026/12.

Oficie-se ao Doutor Márcio Fernando Elias Rosa, Procurador-Geral de Justiça, do Ministério Público do Estado de São Paulo, informando-lhe que os pedidos contidos nos Expedientes TC's-134/008/12 e 15447/026/12 serviram de subsídio à análise das contas, conforme apontamentos feitos em itens próprios do relatório da Fiscalização. Cópias da decisão em tela, de fls. 11/42 dos autos e de fls. 40/94 do anexo deverão acompanhar o ofício.

SILVIA MONTEIRO
SUBSTITUTA DE CONSELHEIRO