



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 16/09/14

106 TC-001503/026/12

Prefeitura Municipal: Clementina.

Exercício: 2012.

Prefeito(s): Nelson Casula.

Período(s): (01-01-12 a 18-10-12) e (22-11-12 a 31-12-12).

Substituto Legal: Vice-Prefeito – Wagner Luiz Corso.

Período(s): (19-10-12 a 21-11-12).

Advogado(s): Ronan Figueira Daun.

Acompanha(m): TC-001503/126/12 e Expediente(s): TC-041076/026/13 e TC-041896/026/13.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-1 – DSF-I.

Fiscalização atual: UR-1 – DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as contas anuais atinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE CLEMENTINA.

1.2. A conclusão do laudo elaborado pela Unidade Regional de Araçatuba consigna, em síntese, ressalvas aos seguintes aspectos:

PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- O município não editou o Plano de Saneamento Básico, em desatendimento aos arts. 11, 17 e 19 da Lei nº 11.445/2007 e o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, exigência da Lei 12.305/2010.;
- A LOA previu abertura de créditos suplementares de até 30%, percentual acima do razoável e aceito pelo Tribunal de Contas;
- **Lei de Acesso à Informação e a Lei de Transparência Fiscal:** A Prefeitura não criou o Serviço de Informação ao Cidadão, exigência do artigo 9º da Lei 12.527/2011;
- **Do Controle Interno:** A Prefeitura não regulamentou seu sistema de Controle Interno, exigência dos artigos 31 e 74 da Constituição Federal; O responsável do Controle Interno ocupa cargo em comissão de livre nomeação e exoneração do Sr. Prefeito, situação que não se coaduna com suas atribuições de fiscalização



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



RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Realização de alterações orçamentárias totais correspondentes a 30,27% do orçamento original, não se atendendo ao princípio do artigo 1º, § 1º da LRF;

DESPESAS COM PESSOAL

- Não inclusão dos vencimentos dos membros do Conselho Tutelar nas despesas com pessoal;

DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

- Contratação de shows sem realização de procedimento licitatório e ou inexigibilidade de licitação em infringência ao caput do artigo 2º da Lei Federal 8.666/93 c/c o inciso XXI do artigo 37 da C.F. e ou inciso III do artigo 25 c/c artigo 26 da Lei Federal 8.666/93;

TESOURARIA

- Divergências dos dados enviados ao sistema Audeps, referente aos saldos bancários constantes do boletim de caixa em infringência ao princípio da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF);

ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- Descumprimento;

LICITAÇÕES

- Utilização de modalidade licitatória diferente da exigida pelos contratos de repasses de recursos federais em inobservância ao disposto nos incisos I a V do artigo 1º da Portaria Interministerial nº 217/06 e Elaboração de editais não prevendo sobre a aplicabilidade do Capítulo V da Lei Complementar nº 123/06 (estatuto da microempresa e empresa de pequeno porte);

CONTRATOS

- **Execução Contratual** - Descumprimento do prazo de execução de obra encontrando-se a mesma paralisada sem justificativa formal; e aditamento de valor superior a 0,21% em infringência ao artigo 65 § 1º da Lei Federal 8.666/93 (item C.2.3-06);
- Não execução de multa prevista em contrato (item C.2.3-08);

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- Não encaminhamento de informações sobre licitações e contratos ao Sistema Audeps;



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



- Liquidação indevida de empenhos inscrita em Restos a Pagar;

PESSOAL

- **Cargos de Natureza Permanente com Provimento em Comissão:** Servidores providos em comissão desempenhando funções de natureza permanente em infringência ao contido no inciso V do artigo 37 da Constituição Federal;
- **Acúmulo de Férias Vencidas:** Existência de diversos servidores com 2 e 3 períodos de férias vencidas e não gozadas em contrariedade ao disposto no artigo 134 da CLT e inexistência de escala de férias;
- **Acúmulo de Cargo Público Remunerado:** Acúmulo de cargo público de médico em infringência ao contido no artigo 37 inciso XVI, letra “c” da Constituição Federal;
- **Pagamento de FGTS Rescisório a Funcionário exonerado e demitido sem justa causa:** Pagamento de multa de FGTS rescisório a funcionário demitido sem justa causa sem realização de processo administrativo;

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- Cumprimento intempestivo das entregas da documentação exigida através do Sistema Audesp; Ausência de informações ao Sistema Audesp sobre as licitações e contratos; Atendimento parcial das recomendações do Tribunal;

DESPESAS DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA

- Desatendimento ao artigo 73, incisos VI, letra “b” e VII, da Lei 9.504/97;

VEDAÇÃO DA LEI Nº 4.320/1964

- Desatendimento ao artigo 59, § 1º da Lei Federal 4.320, face ao empenhamento ocorrido no mês de dezembro de valor superior a 1/12 avos da previsão orçamentária;

DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

- **Expedientes TC-41076/026/13 e TC-41896/026/13** - Trata-se de encaminhamento pela Exma. Sr. Prefeita do Município de documentação sobre resposta do Ofícios CG.C.DER Nºs 2901/2013 e 3121/2013 – as matérias serviram de subsídio no exame das contas do exercício de 2012.

1.3. Notificada, a autoridade responsável exerceu o contraditório, procurando afastar, ou justificar, as impropriedades consignadas no relatório de Fiscalização.



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



1.4. A **Assessoria Técnica** considerou satisfatórios os resultados contábeis, e propôs recomendações no tocante às falhas anotadas em relação à autorização na LOA para abertura de créditos adicionais até 30%; alterações orçamentárias correspondentes a 30,27%, e divergências nos dados dos saldos bancários enviados ao sistema Audesp, afirmando que não são suficientes para comprometer as contas.

Nesses termos, e adstrita aos aspectos econômico-financeiros, não encontrou óbices à emissão de parecer favorável.

1.5. Quantos aos aspectos jurídicos, o **Órgão Técnico** entendeu passíveis de acolhimento as argumentações da defesa sobre as despesas com publicidade e propaganda oficial, no sentido de que os gastos impugnados conformam-se ao princípio da razoabilidade, visto que não foram exorbitantes.

Sugeriu recomendações para correção das demais falhas, sustentando seu caráter formal.

Ao final, com o endosso da **Chefia da ATJ**, opinou pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas.

1.6. Na manifestação do **Ministério Público de Contas** destacam-se as recomendações voltadas à área de planejamento, especificamente, para instituição dos Planos de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, e regulamentação do controle interno, com elaboração dos relatórios periódicos e atribuição da responsabilidade a servidor de carreira.

Ao contrário dos demais Órgãos, posicionou-se pela emissão de **parecer desfavorável**, devido:

- ao evidente descumprimento do art. 1º, §1º, da LRF, referindo-se ao uso excessivo de créditos adicionais;
- aos gastos liquidados de publicidade institucional, que superaram a média dos últimos 3 anos;



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



- à violação ao art. 59, § 1º, da Lei 4.320/64 – impede que o Prefeito, em dezembro do ano de eleição, empenhe mais que o duodécimo da despesa prevista em orçamento e nos seus créditos adicionais.

1.7. A **Secretaria-Diretoria Geral** aduziu que o elevado percentual de abertura de créditos suplementares pode ser relevado, em razão do equilíbrio orçamentário verificado. Propôs, no entanto, severa advertência para que o Executivo diminua o percentual de alterações de dotações orçamentárias, evitando impactos no planejamento e controle de gastos.

Relativamente à vedação do art. 59, §1º da lei 4.320/64, embora apurado empenhamento superior ao duodécimo da despesa prevista, fato é que a regra imposta no art. 42 da LRF restou atendida, o que permite acolher as justificativas. Corrobora a economia de dotação e o superávit da execução orçamentária.

Sobre o aumento de despesas com publicidade e propaganda, consignou que, embora os gastos tenham superado a média dos três últimos exercícios, o responsável alegou que os valores despendidos no último semestre de 2012 destinaram-se a dar ciência aos cidadãos dos atos públicos e publicação de atos oficiais e legislação.

Nessa questão, no intento de haver controle dessas despesas, sugeriu recomendação para que a Origem obedeça ao Comunicado SDG nº 24/2013, o qual recomenda aos Municípios que aloque na LOA específicas atividades programáticas, uma para as despesas de cunho obrigatório e outra para gastos de propaganda.

Opinou, assim, pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas.

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 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE CLEMENTINA.

2.2. Os setores mais relevantes, no que diz respeito à prestação de contas da Administração Financeira, receberam os seguintes investimentos:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	26,23%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	69,46%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100,0%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	19,70%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	44,24%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.		
O Município quitou os precatórios a que estava obrigado a pagar.		
Encargos Sociais: recolhimentos efetuados		

2.3. O quadro acima evidencia que foram aplicados, tanto na Saúde como no Ensino, recursos em percentuais superiores aos mínimos obrigatórios, e que a despesa com pessoal, ao final do exercício, não ultrapassou o limite legal.

2.4. No âmbito contábil, o Executivo de Clementina obteve superávit orçamentário equivalente a R\$ 778.528,65, ou 4,06% das receitas arrecadas, que refletiu de maneira benéfica nos demais resultados, destacando-se o financeiro, que teve uma melhora de 70,79%, haja vista a neutralização do déficit do exercício anterior, de R\$ 1.246.739,26, passando a R\$ 364.195,55 em 2012.



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



Em relação à dívida de longo prazo, o crescimento nominal de 43%, registrado pela Fiscalização, decorreu de financiamento junto ao Banco do Brasil (Provias – aquisição de motonivela nova), firmado em 20/12/2011, e aditivo de rerratificação, no montante de R\$ 528.000,00, contabilizado em 2012.

Continuando, a Prefeitura cumpriu as determinações contidas no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que, em 31/12/2012, possuía recursos financeiros suficientes para honrar todos seus compromissos.

Quanto ao aumento de 1,72% da despesa com pessoal, nos últimos 180 (cento e oitenta) dias de mandato, não decorreu de atos praticados a partir de julho de 2012, indicando o atendimento ao parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.5. No item “Resultado da Execução Orçamentária”, verificou-se que a Prefeitura efetuou abertura de créditos adicionais correspondentes a 30,27% da receita inicialmente prevista.

A instrução indica que, desse percentual, foram abertos, mediante leis específicas, 5,22%, e, por Decreto do Executivo, com base na autorização da Lei Orçamentária Anual, créditos suplementares correspondentes a 25,05% da receita inicialmente prevista, abaixo do limite de 30% estabelecido na mencionada peça de planejamento.

De fato, deve ser destacado o elevado percentual autorizado, bem superior à previsão de inflação do período, lembrando que o mecanismo de abertura de créditos adicionais destina-se a conferir flexibilidade ao orçamento, o que não afasta a necessidade de se elaborar um planejamento metódico, com vistas a reduzir ao máximo a utilização de tal medida.

Contudo, considerando os aspectos favoráveis das finanças municipais, o comportamento responsável na gestão fiscal e, ainda, que o percentual de 25,05% ficou abaixo do autorizado, a incongruência pode ser relevada.

Recomendações devem ser dirigidas à Origem no sentido de aprimorar seu sistema de planejamento, a fim de evitar alterações tão significativas como



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



as ora verificadas, pois tal anomalia pode tornar o orçamento uma mera peça de ficção.

2.6. No tocante à falta de acesso à informação, anunciou o responsável que no, sítio oficial da municipalidade, já estão disponíveis as ferramentas do Serviço de Informação ao Cidadão.

Relativamente à deficiência no sistema de controle interno, alegou que a imperfeição não trouxe qualquer prejuízo ao erário e que não consta denúncia ou representação contra a gestão.

De qualquer forma, no tópico planejamento, devem ser dirigidas **recomendações** para que o Executivo institua os Planos de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, bem como regulamente o sistema de controle interno.

As providências anunciadas sobre o acesso à informação deverão ser alvo de verificação em próximo roteiro de fiscalização da Casa.

2.7. No item Demais Despesas Elegíveis para Análise, face aos vários defeitos na contratação de shows, proponho que o tema seja tratado em **autos próprios**.

2.8. No capítulo licitações, a fiscalização detectou a utilização inadequada de modalidade licitatória, uma vez que os convênios firmados com a União determinavam a modalidade Pregão, entretanto, a Prefeitura realizou os Convites nºs. 06/2012 e 09/2012.

Embora não apresentada qualquer justificativa por parte da Municipalidade, não há notícias nos autos de efetivo prejuízo ao erário, já que o apontamento abordou apenas a adoção de modalidade incorreta de certame, e não há notícia sobre impugnações em possíveis processos de prestações de contas junto ao órgão concessor.

Constatou-se, também, omissão, em dois editais de convite, sobre a aplicabilidade do capítulo V da Lei Complementar nº 123/06, que trata do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.



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



Embora releváveis, tendo em vista que não se vislumbrou efetivo dano aos cofres públicos, **recomendação** deve ser dirigida à Origem para que, doravante, passe a observar com maior rigor as regras dos Convênios firmados, bem como da Lei Federal nº 8.666/93, combinada com a Lei Complementar nº 123/2006.

2.9. No tópico pessoal, a fiscalização detectou que as funções exercidas por alguns servidores ocupantes de cargos em comissão não podem ser definidas como de chefia, direção ou assessoramento, nos termos exigidos pelo artigo 37, V, da Constituição Federal.

O órgão de instrução citou os cargos de Assessor de Recursos Humanos, executando serviços de pessoal; Chefe de Divisão de Urbanismo, auxiliando na contabilidade; Assessor de Tributação, executando serviços de tributos; Chefe de Divisão de Finanças, realizando as conciliações e adiantamentos; Assessor de Licitação, realizando licitações, entre outros, sendo que alguns ocupantes de cargos de chefia nem possuíam subordinados.

Não há dúvida de que as atribuições de tais cargos são de natureza operacional (efetiva), em dissonância ao artigo 37, II, da Constituição Federal, que determina a realização de concurso público para admissões dessa natureza.

É sabido que cargos em comissão devem ser utilizados somente em posições que elevem e melhorem o nível da gestão pública, nunca para desempenhar atividades ordinárias e operacionais.

No caso dos autos, particularmente, a incongruência pode ser relevada porque, ao final do exercício, a Municipalidade possuía 8,5% de cargos em comissão providos, em relação ao total de cargos ocupados.

Entretanto, providências imediatas devem ser adotadas pelo Município para regularização dessa questão, haja vista que o Parecer referente às contas de 2011, TC-914/026/11, e no qual foi exarada recomendação para atendimento ao artigo 37, V, da Carta Federal, foi publicado somente em 12/07/2013; logo, impossível que a Administração a cumprisse em 2012.



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



No tocante ao acúmulo de cargo público de médico, exercido pelo senhor Márcio Pimenta desde 04/04/1997, junto à Prefeitura Municipal de Clementina, com outros cargos, desempenhados nas Prefeituras Municipais de Braúna e Araçatuba, deve ser objeto de análise em **autos apartados**.

Também dever ser tratado em **autos apartados** o pagamento de indenização, relativa ao FGTS, a funcionário demitido sem justa causa e sem a realização de processo administrativo.

2.10. Acerca dos gastos com propaganda e publicidade, apesar de terem superado a média dos três últimos exercícios, objetivaram dar ciência dos atos públicos aos cidadãos ou se destinaram à publicação de atos oficiais e legislação. Além disso, observo que não foram exorbitantes, estando de acordo com o princípio da razoabilidade.

2.11. No capítulo sobre a vedação do art. 59, §1º da lei 4.320/64, em que se apurou o empenhamento superior ao duodécimo da despesa prevista, é possível acolher as justificativas ofertadas, tendo em conta que o disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal restou atendido.

2.12. Os apontamentos remanescentes não têm força suficiente para contaminar as contas, entretanto, cabe recomendar à Origem que, doravante, evite a reedição das falhas apontadas nos itens: “tesouraria”; “contratos”; “ordem cronológica de pagamentos”; “fidedignidade dos dados contábeis”, e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e recomendações do Tribunal”.

2.13. Dirigindo, agora, a atenção para questão de fundamental importância no âmbito do Município, especificamente, sobre a qualidade do gasto público em suas áreas de atuação, nota-se certa ineficiência no setor de saúde.

De fato, embora aplicado mais do que o mínimo no setor, isto é, quase 20% das receitas de impostos, os valores correspondentes não se traduziram em resultados totalmente satisfatórios.

Isso porque a taxa de mortalidade da população jovem se situou bem acima do verificado na região de governo e, também, do Estado de São Paulo:



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



Dados	2012		
	CLEMENTINA	RG de Araçatuba	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	7,58	9,79	11,48
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	7,58	10,78	13,16
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	143,99	107,52	121,73
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2.988,79	3.625,79	3.507,81
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	n/d	n/d	n/d

Assim, recomendo à Origem que aprimore as políticas públicas na área da saúde, de forma que o volume de recursos públicos aplicados seja diretamente proporcional aos efeitos positivos delas decorrentes.

2.14. Ante o exposto, no mérito, **VOTO pela emissão de Parecer FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE CLEMENTINA, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- aprimore seu sistema de planejamento, de maneira que eventuais alterações do orçamento fiquem em torno dos limites inflacionários, nos moldes do Comunicado SDG nº 29/2010;
- institua os Planos de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;



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



- regulamente o sistema de controle interno;
- observe com maior rigor as regras dos Convênios firmados com outras esferas de governo, bem como da Lei Federal 8.666/93, c/c com a Lei Complementar nº 123/2006;
- providencie a regularização do quadro de pessoal em relação aos cargos em comissão, nos termos mencionados no corpo do voto;
- implemente efetivamente ações voltadas ao saneamento das falhas anotadas nos tópicos: “tesouraria”; “contratos”; “ordem cronológica de pagamentos”; “fidedignidade dos dados contábeis”, e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e recomendações do Tribunal”.

Deverá constar do ofício, ainda, recomendação para que a Administração envide esforços no setor de saúde, objetivando reduzir a taxa de mortalidade da população jovem.

Determino a formação de **autos apartados** para exame das seguintes questões:

- 1 - acumulação de cargos públicos remunerados pelo Senhor Márcio Pimenta, conforme mencionado no corpo do voto, e
- 2 - pagamento de multa de FGTS rescisório a funcionário demitido sem justa causa.

Proponho, por fim, a formação de **autos próprios** para análise dos defeitos detectados no item B.5.3.1, que trata das contratações de shows musicais.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO