



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 24/03/15

53 TC-001724/026/13

Prefeitura Municipal: Anhumas.

Exercício: 2013.

Prefeito(s): Adailton Cesar Menossi.

Acompanha(m): TC-001724/126/13 e Expediente(s): TC-026391/026/14.

Procurador(es) de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

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 ANHUMAS**.

1.2. A conclusão do relatório de fls. 17/53, elaborado pela Unidade Regional de Presidente Prudente/UR-05, consigna as seguintes ocorrências:

A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS - Falta de identificação clara das metas e dos indicadores nas peças de planejamento.

A.2 - LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL - A Prefeitura não criou o Serviço de Informação ao Cidadão (Art. 9º da Lei 12.527, de 2011); Inobservância ao disposto no artigo 48-A da LRF.

A.3 - CONTROLE INTERNO - Infringência ao disposto nos artigos 31 e 74 da CF;

B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Abertura de créditos adicionais suplementares no valor total de R\$6.390.431,20, o que corresponde a 53,26% da despesa prevista (inicial), fato que demonstra falha no planejamento e na priorização da programação das ações, além de afronta ao art. 1º, §1º, da LRF; O Executivo promoveu alterações no plano de Governo e priorizou ações governamentais sem autorização do Poder Legislativo;

B.1.2 - RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL - Inobservância à Portaria STN 437/12.



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



B.1.5 - FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS - Não adotadas providências para a cobrança do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, desatendendo ao capitulado no art. 11 da LRF;

B.1.5.1 - RENÚNCIA DE RECEITAS - Falta de atualização da planta genérica de valores;

B.1.6 - DÍVIDA ATIVA - Não instituída Provisão para Perdas de Dívida Ativa, nem registrada, em conta contábil específica (variação patrimonial aumentativa), a atualização/multas/juros, com inobservância às regras previstas na Portaria STN 437/12;

B.2.1 - ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LRF - Quanto à Alienação de Ativos, o Sistema AUDESP apurou não ter havido receitas a este título, porém, verificamos que, em 2013, a Prefeitura auferiu R\$48.000,00 provenientes de alienação de bens. Tal divergência decorre da não contabilização com código de aplicação 120-Alienação de Ativos;

B.3.1 - ENSINO - Descumprimento do disposto no artigo 21 da LF 11.494/07;

B.3.2 - SAÚDE - Inobservância a disposição da Lei Federal 8080/90 e Resolução CNS 333/03;

B.5.3 - DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE – A – Despesas sem finalidade pública; B – Programa de Assistência ao Desempregado; C – Despesas em regime de adiantamentos, e D - Despesas sem prévio processamento licitatório;

B.5.3.1- GASTO COM COMBUSTÍVEL - Falta de controle de gastos com combustível, peças e serviços de manutenção de veículos e máquinas;

B.6 - BENS PATRIMONIAIS - Não realizado o levantamento geral dos bens móveis e imóveis;

C.2.2 - CONTRATOS EXAMINADOS IN LOCO - Irregularidades na contratação de Serviços de Assessoria, com inobservância a recomendação deste Tribunal;

C.2.3 - EXECUÇÃO CONTRATUAL - Falhas na execução de serviços de assessoria a projetos e eventos;

D.1 - ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS - Infringência do disposto no artigo 48 da LRF;

D.1.1 - LIVROS E REGISTROS: Despesas com erros de classificação contábil e classificação no sistema Audeps - Falta de Fidedignidade;



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



D.5 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL - Transmissão intempestiva das informações ao sistema AUDESP, infringindo o artigo 2º das Instruções 02/2008; Não observância às recomendações exaradas à margem dos Pareceres sobre as contas anuais de 2010 e de 2011.

1.3. Devidamente notificado, nos termos do artigo 30, II, da Lei Complementar nº 709/93 (fls. 58), o responsável apresentou os esclarecimentos de fls. 59/84, acompanhados da documentação encartada em 01 Anexo.

1.4. A **Assessoria Técnica** opinou, quanto aos aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial, pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas (fls. 85/89).

1.5. Às fls. 90/93, o setor especializado do Órgão Técnico ratificou os cálculos das despesas vinculadas ao ensino, elaborados pela Fiscalização, e chegou aos seguintes resultados: os investimentos totais no setor corresponderam a 28,79% das receitas decorrentes de impostos, e foram aplicados 98,74% dos recursos do FUNDEB, dos quais 66,41% destinaram-se à remuneração dos profissionais do magistério.

Enfatizou que, embora o município tenha empenhado 100% dos recursos recebidos do Fundo, após a glosa de restos a pagar vinculados ao FUNDEB não quitados até 31/03/2014, no valor de R\$18.312,74 (*dezoito mil, trezentos e doze reais e setenta e quatro centavos*), o percentual passou para 98,74%.

1.6. A **Assessoria Técnico-Jurídica** (fls. 94/98), com o endosso da **Chefia da ATJ** (fls. 99), posicionou-se pela emissão de **parecer prévio favorável**.

Considerou que a falha relativa ao FUNDEB, a exemplo de outras decisões desta E. Corte de Contas, pode ser relevada.

1.7. O **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer prévio desfavorável** (fls. 100/102).



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



1.8. A **Secretaria-Diretoria Geral**, por sua vez, opinou pela emissão de **parecer prévio favorável** aos demonstrativos (fls. 104/107).

Em relação às glosas do FUNDEB, entendeu que, no caso dos autos, o pagamento intempestivo dos encargos sociais (INSS), não foi premeditado e representa falha de controle da Origem.

Destacou a existência de disponibilidade financeira na conta bancária vinculada específica do Fundo, e a falta de prejuízo aos beneficiados pelo Sistema de Seguridade Social.

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 Anhumas**.

2.2. Inicialmente, observo o atendimento ao limite mínimo de aplicação no Ensino e na Saúde, bem como ao percentual máximo permitido para despesa com pessoal. Foram, ainda, depositados e/ou pagos os precatórios exigíveis no exercício, bem como efetuados os recolhimentos dos encargos sociais, consoante sintetizado no quadro abaixo:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	28,79%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	66,41%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	100%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	16,53%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	41,60%	Máximo: 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.		
O Município efetuou o recolhimento dos encargos sociais.		
O Município quitou os precatórios judiciais exigíveis no exercício.		

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

O Município registrou superávit da execução orçamentária de R\$602.396,65 (*seiscentos e dois mil, trezentos e noventa e seis reais e sessenta e cinco centavos*), equivalente a 4,18%, que reverteu o resultado financeiro negativo do exercício anterior, -R\$62.471,81 (*sessenta e dois mil, quatrocentos e setenta e um reais e oitenta e um centavos*) para R\$553.091,41 (*quinhentos e cinquenta e cinco mil, noventa e um reais e quarenta e um centavos*) em 31/12/2013.

Acrescente-se ainda que os resultados econômico e patrimonial apurados em 2013 foram positivos; a Municipalidade possuía liquidez para



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



quitar integralmente o passivo de curto prazo no final do exercício, e houve diminuição da dívida de longo prazo em 7%, de R\$1.990.795,28 (*um milhão, novecentos e noventa mil, setecentos e noventa e cinco reais e vinte e oito centavos*) para R\$1.843.630,01 (*um milhão, oitocentos e quarenta e três mil, seiscentos e trinta reais e um centavo*).

Demais disso, o Município realizou investimentos no montante de R\$1,68 milhões, correspondente a 12,71% da Receita Corrente Líquida.

2.4. A respeito dos recursos do FUNDEB, a Origem empenhou 100% das receitas provenientes do Fundo, contudo, após exclusão da Fiscalização, a aplicação caiu para 98,74%.

A impugnação da equipe técnica, no valor de R\$18.312,74 (*dezoito mil, trezentos e doze reais e setenta e quatro centavos*), empenhado à conta do FUNDEB-40, se refere a restos a pagar não quitados até 31/03/2014, relativos a encargos sociais devidos ao INSS.

No caso, a análise dos documentos e informações trazidas aos autos, associada às razões de defesa, permitem, nos termos das manifestações da Assessoria Técnico-Jurídica, Chefia da ATJ e Secretaria-Diretoria Geral, afastar a glosa da Fiscalização e relevar a conduta do Executivo.

Com efeito, ficou evidenciado que a quantia impugnada foi empenhada em dezembro 2013, e a falta de pagamento até o final do 1º trimestre de 2014 decorreu de falha operacional, muito mais associada à falta de controle do que a uma ação deliberada da Municipalidade.

A disponibilidade de caixa na conta vinculada específica do Fundo, R\$114.547,40 (*cento e quatorze mil, quinhentos e quarenta e sete reais e quarenta centavos*), superior ao total inscrito em restos a pagar, R\$34.425,39 (*trinta e quatro mil, quatrocentos e vinte e cinco reais e trinta e nove centavos*), deixa claro que não havia razão para a Origem deixar de efetuar o pagamento.

Ainda, consoante exposto pela SDG, o montante impugnado foi quitado posteriormente, não havendo registro de prejuízo nas ações do setor



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



educacional, tampouco aos beneficiados pelo sistema de seguridade social (INSS).

Ressalte-se, ainda, que a aplicação no ensino com recursos provenientes de impostos atingiu 28,79%, patamar acima do mínimo obrigatório estabelecido pelo artigo 212 da Constituição Federal, em R\$427.715,87 (*quatrocentos e vinte e sete mil, setecentos e quinze reais e oitenta e sete centavos*).

Da mesma maneira, a Origem atendeu à regra do artigo 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ao destinar 66,41% das receitas do FUNDEB para custeio de despesas relacionadas com profissionais do magistério.

Demais disso, dirigindo a atenção para as políticas da Administração na área educacional, verifica-se que a Origem obteve resultado positivo no último estudo realizado pelo IDEB (2013).

A nota alcançada pelos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino (6,5), ultrapassou a meta projetada para o período (6,2), e ficou acima da nota da Rede Municipal Brasil (4,9) e do Estado de São Paulo (5,7), ficando ligeiramente atrás da Rede Privada Brasil (6,7).

Por fim, embora tal ocorrência possa ser relevada, no caso dos presentes autos, compete emitir **severa recomendação** à Origem para que cumpra o prazo de aplicação dos recursos do FUNDEB, nos termos do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007.

2.5. Pertinente, também, **recomendar** ao Executivo que balize a abertura de créditos adicionais aos limites previstos na Lei Orçamentária Anual, e deixe de proceder a alterações orçamentárias em elevados percentuais, como apurado no caso em tela (29,82%).

Isso porque a modificação de parte considerável do orçamento, sem autorização legislativa específica, acaba tornando as peças de planejamento meras coadjuvantes, em prejuízo à vontade popular.



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



Com efeito, as peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) são resultantes da participação popular e de discussões desenvolvidas em audiências públicas, promovidas na fase de elaboração dos respectivos projetos, motivo pelo qual, após percorrer seu peculiar processo legislativo, não pode o orçamento ficar vulnerável à sua descaracterização mediante a abertura de créditos suplementares em elevada escala.

O mecanismo de abertura de créditos adicionais destina-se a flexibilizar o orçamento, propiciando certos ajustes em caso de possíveis imprevistos que podem acontecer ao longo do exercício.

Embora, tanto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal como no artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64, não haja determinação expressa que limite o percentual de abertura de créditos suplementares à estimativa de inflação, este Tribunal vem, reiteradamente, recomendando que não se extrapole o índice inflacionário.

Aliás, não é difícil perceber que os índices, quando desarrazoados, ou melhor, muito flexíveis, indicam defeito no planejamento. Significa insegurança do gestor ao dialogar com os membros da Edilidade e de manter as políticas prometidas em sua campanha eleitoral perante a comunidade.

O elevado percentual de alteração orçamentária, fundada exclusivamente em autorização genérica prevista na LOA, como constatado no caso dos autos, compromete o processo democrático, afigurando-se situação anômala, em que o Chefe do Executivo se investe de um poder que favorece a desmandos, ao imediatismo.

2.6. Sobre os gastos com combustíveis realizados pelo Departamento de Assistência Social do Município, para fornecimento a pessoas de baixa renda, no caso dos autos, podem ser relevados, com **advertência** para que haja maior rigor e controle quando da realização de despesas dessa natureza.

Embora a Origem tenha apresentado formulários de solicitação subscritos pelos beneficiários, estes se limitam a informar situação financeira difícil e necessidade de viagem por motivo de saúde, todavia, não apresentam atestados médicos ou comprovantes da enfermidade.



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



Saliento que essa espécie de despesa, embora excepcionalmente admissível, demanda um controle rigoroso, acompanhado de farta comprovação documental do motivo da concessão.

2.7. As ocorrências registradas nos itens B.5.3, subitens “*B – Programa de Assistência ao Desempregado*” e “*C – Despesas em regime de adiantamentos*”, e B.5.3.1- “*Gasto com combustível*”, a despeito das alegações de defesa no sentido da regularidade, deverão ser analisadas em **autos apartados**.

2.8. No capítulo “Execução Contratual”, as matérias tratadas no item C.2.2 do relatório da fiscalização, demandam instrução complementar, portanto, os Convites nºs. 15/2008 e 21/2009, assim como a Tomada de Preços nº 02/2009, respectivos Contratos e Aditamentos deverão ser analisados em **autos específicos**, incluindo as execuções contratuais.

2.9. Em relação às falhas registradas nos itens A.2 - *LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL*, e A.3 - *CONTROLE INTERNO*, a Origem informou a adoção de medidas corretivas.

Pelo exposto, determino que a Fiscalização acompanhe as ações efetivamente concretizadas pela Prefeitura em próximo roteiro.

2.10. Outros apontamentos que, apesar de insuficientes à emissão de juízo desfavorável aos demonstrativos, demandam **recomendação para saneamento** são aqueles anotados nos itens A.1 - *PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS*; B.1.2 - *RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL*; B.1.5 - *FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS*; B.1.5.1 - *RENÚNCIA DE RECEITAS*; B.1.6 - *DÍVIDA ATIVA*; B.2.1 - *ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LRF*; B.3.2 - *SAÚDE*; B.5.3 - “*D*” - *DESPESAS SEM PRÉVIO PROCESSAMENTO LICITATÓRIO*; B.6 - *BENS PATRIMONIAIS*; D.1.1 - *LIVROS E REGISTROS*, e D.5 - *ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL*.

2.11. Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2013,



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



da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ANHUMAS**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, contendo **recomendações** para que:

- Cumpra rigorosamente o prazo de aplicação dos recursos do FUNDEB, nos termos do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007;
- Respeite os limites previstos na Lei Orçamentária Anual para abertura de créditos adicionais;
- Implante rigoroso sistema de controle relativo ao programa de concessão de benefícios a cidadãos de baixa renda pelo Departamento de Assistência Social do Município;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens *A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS; B.1.2 - RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL; B.1.5 - FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS; B.1.5.1 - RENÚNCIA DE RECEITAS; B.1.6 - DÍVIDA ATIVA; B.2.1 - ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LRF; B.3.2 - SAÚDE; B.5.3 - “D” - DESPESAS SEM PRÉVIO PROCESSAMENTO LICITATÓRIO; B.6 - BENS PATRIMONIAIS; D.1.1 - LIVROS E REGISTROS; e D.5 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL.*

Finalmente, proponho que as matérias tratadas nos itens B.5.3, subitens “*B – Programa de Assistência ao Desempregado*” e “*C – Despesas em regime de adiantamentos*”, e B.5.3.1- “*Gasto com combustível*” sejam tratadas em **autos apartados**.

Da mesma maneira, proponho que os Convites nºs. 15/2008 e 21/2009, assim como a Tomada de Preços nº 02/2009, respectivos Contratos e Aditamentos sejam analisados em **autos próprios**, incluindo as execuções contratuais.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO