



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 31/03/15

47 TC-001528/026/13

Prefeitura Municipal: Adolfo.

Exercício: 2013.

Prefeito: Rosângela Biliato de Oliveira.

Advogado: Wagner César Galdioli Polizel e outros.

Acompanham: TC-001528/126/13 e Expediente(s): TC-001343/008/14.

Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalizada por: UR-8 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-8 – DSF-II.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** atinentes ao exercício de **2013**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ADOLFO**.

1.2. A conclusão do relatório de fls. 38/68, elaborado pela Unidade Regional de São José do Rio Preto/UR-08, consigna as seguintes ocorrências:

ITEM A.1.1 - AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS: utilização de unidades de medidas que não permitem a avaliação do cumprimento dos programas governamentais fixados;

ITEM A.2 - A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL: ausência de divulgação de informações referentes à execução orçamentária e financeira;

ITEM A.3 - DO CONTROLE INTERNO: o Executivo não regulamentou o sistema do Controle Interno no exercício em exame;

ITEM B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: Alteração de 49,32% da despesa inicialmente prevista, indicando insuficiência no planejamento orçamentário; e existência de alterações orçamentárias sem a devida autorização legislativa;

ITEM B.1.5 - FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS: foram constatadas divergências entre os valores informados pelos órgãos Oficiais e os contabilizados pelo Poder



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



Executivo;

ITEM B.1.6 - DÍVIDA ATIVA: aumento do montante da dívida ativa, em relação ao ano anterior, de 3,39%;

ITEM B.3.1 - ENSINO: empenhamento a maior no FUNDEB do valor efetivamente recebido;

ITEM B.3.1.1 - ENSINO - AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO: inclusão de pagamentos não amparados pelo artigo 70 da LDB;

ITEM B.4.1 - REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS: divergências entre os valores informados e os verificados durante a fiscalização;

ITEM B.5.3.1 - GASTO COM COMBUSTÍVEL: inexistência de controle do consumo e de autorização formal para utilização e abastecimento; abastecimento sem anotações de quilometragem rodada;

ITEM B.5.3.2 - DESPESAS COM TELEFONIA CELULAR E FIXA: ausência de controle efetivo da utilidade das linhas, resultando na falta de adequada transparência dos gastos;

ITEM B.5.3.3 – DESPESAS SOB O REGIME DE ADIANTAMENTO: ausência de descrição objetiva da missão oficial e do relatório de viagens, comprovações ilegíveis e não identificação dos veículos abastecidos;

ITEM B.5.3.4 - DESPESAS COM AFRONTA AO DEVER DE LICITAR: realização de gastos fracionados no montante de R\$ 210.343,80 em aquisição de peças e serviços de manutenção de veículos;

ITEM B.5.3.5 - PAGAMENTO DE DESPESAS POR REEMBOLSO: realização de despesas por ressarcimento, em desacordo com o artigo 60 da Lei 4.320/64;

ITEM B.5.3.6 - AUSÊNCIA DE DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA E DE CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO: não realização de fase declaratória no processo de desapropriação, além de não haver descrição dos critérios de avaliação utilizados;

ITEM B.6.3 - BENS PATRIMONIAIS: o Executivo não realizou o levantamento geral dos bens móveis e imóveis, nos termos do artigo 96 da Lei Federal n.º 4.320/64; e não restou comprovado o correto registro no Balanço Patrimonial do saldo de bens móveis e imóveis;



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



ITEM C.1.1.1 - FALHAS DE INSTRUÇÃO. POSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO DA PROPOSTA DE CADA LICITANTE ANTES DA FASE PRÓPRIA: cotação de preços e posterior convite às empresas pesquisadas;

ITEM C.1.1.2 - FALHAS DE INSTRUÇÃO. CLÁUSULA RESTRITIVA DE PARTICIPAÇÃO: inserção de texto em edital com ofensa aos princípios da ampla competitividade e da isonomia;

ITEM D.1 - ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS: falta de divulgação, na página eletrônica do Município, de instrumentos de transparência da gestão fiscal – art. 48, “caput”, LRF;

ITEM D.2 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP: foram constatadas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP;

ITEM D.3.1 - QUADRO DE PESSOAL: ausência de instrumento legal que evidencie as atribuições dos cargos em comissão existentes.

ITEM D.5 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL: entrega intempestiva de documentos ao sistema AUDESP.

DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

TC-27023/026/13 – A Prefeitura Municipal encaminhou ofício solicitando prorrogação do prazo para realizar todas as adequações necessárias ao cumprimento das determinações contidas nas Leis Federais nºs. 12.305/10, 10.257/01 e 12.527/11 e na Lei Complementar nº 131/09.

A matéria subsidiou a análise das contas anuais e foi tratada no item D.4 do relatório da fiscalização.

TC-41131/026/13 e TC 41130/026/13 – A Prefeitura Municipal encaminhou ofício, prestando informações sobre a composição dos Conselhos Municipais da Saúde e da Educação.

A matéria subsidiou a análise das contas anuais e foi tratada no item D.4 do relatório da fiscalização.

1.3. Devidamente notificada, nos termos do artigo 30, II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 71), a Origem apresentou os esclarecimentos de fls. 76/97.



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



1.4. A **Assessoria Técnica** opinou, quanto aos aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial, pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas (fls. 99/101).

1.5. A **Assessoria Técnico-Jurídica** (fls. 102/107), com o endosso da **Chefia da ATJ** (fls. 108), posicionou-se pela emissão de **parecer prévio favorável**.

1.6. No mesmo sentido manifestou-se o **D. Ministério Público de Contas** (fls. 109/111).

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. Em exame, Contas anuais da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ADOLFO**, pertinentes ao exercício de 2013.

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 quitados regularmente os requisitórios judiciais, bem como efetuados os recolhimentos dos encargos sociais, consoante sintetizado no quadro abaixo:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	28,80%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	84,01%	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>)	21,45%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	48,98%	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 as dívidas relativas a 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 superávit da execução orçamentária de R\$ 849.980,85 (*oitocentos e quarenta e nove mil, novecentos e oitenta reais e oitenta e cinco centavos*), equivalentes a 5,10%, contribuiu para reversão do resultado financeiro negativo do exercício anterior, de (-)R\$35.276,77 (*trinta e cinco mil, duzentos e setenta e seis reais e setenta e sete centavos*) para R\$ 684.937,29 (*seiscentos e oitenta e quatro mil, novecentos e trinta e sete reais e vinte e nove centavos*), em 31/12/2013, o que representa um aumento de 2041%.



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



Além disso, os resultados econômico e patrimonial apurados em 2013 foram positivos e houve redução das dívidas de curto e longo prazo, que passaram de R\$ 6.712.581,96 (*seis milhões, setecentos e doze mil, quinhentos e oitenta e um reais e noventa e seis centavos*) para R\$ 1.347.296,89 (*um milhão, trezentos e quarenta e sete mil, duzentos e noventa e seis reais e oitenta e nove centavos*), e de R\$ 748.161,20 (*setecentos e quarenta e oito mil, cento e sessenta e um reais e vinte centavos*) para R\$ 540.679,23 (*quinhentos e quarenta mil, seiscentos e setenta e nove reais e vinte e três centavos*), respectivamente, sendo que a Municipalidade possuía liquidez para quitar integralmente o passivo de curto prazo no final do exercício.

2.4. Sobre a falta de divulgação de instrumentos de transparência da gestão fiscal na página eletrônica do Município, cabe **recomendar** à Prefeitura Municipal que atente às disposições do artigo 48, *caput* e parágrafo único, inciso II, c/c artigo 48-A, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal, disponibilizando em seu endereço eletrônico na *internet*, **em tempo real**, informações completas sobre suas receitas e despesas, além das peças de planejamento, balanços de exercício, parecer prévio do Tribunal de Contas, Relatório de Gestão Fiscal e Relatório da Execução Orçamentária.

2.5. No que concerne ao Sistema de Controle Interno, é pertinente destacar sua importância para o aprimoramento da gestão, mediante a avaliação do desempenho das atividades do Executivo; a conferência da exatidão e fidelidade dos dados contábeis; a análise dos resultados econômico-financeiros, quanto à eficácia e eficiência; a adoção de providências voltadas ao saneamento de irregularidades no exercício corrente, e a comunicação de ilegalidades e outras ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado.

Assim, **recomendo à PREFEITURA MUNICIPAL DE ADOLFO** que proceda à imediata regulamentação do setor, nos moldes do Comunicado SDG nº 32/20121, em obediência aos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, 54, parágrafo único, e 59 da Lei Complementar nº 101/2000, e, por fim, ao artigo 38, parágrafo único, da Lei Complementar Paulista nº 709/93.

¹ Publicado o D.O.E., em 29/09/2012. Disponível no endereço eletrônico: www.tce.sp.gov.br/comunicados



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



2.6. Pertinente, também, **recomendar** à Origem 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 (49,32%).

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 pública.

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 imprevistos que aconteçam eventualmente ao longo do exercício.

Muito embora, tanto no artigo 165, § 8º, da Constituição Federal como no artigo 7º, inciso I, da Lei Federal nº 4.320/64 não haja expressa limitação ao percentual de abertura de créditos suplementares à estimativa de inflação, este Tribunal vem, reiteradamente, recomendando que a alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário.

Aliás, não é difícil perceber que os índices, quando desarrazoados, ou melhor, muito elásticos, indicam defeito no planejamento, ou, melhor dizendo, denotam a insegurança do gestor em 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



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



anômala, em que o Chefe do Executivo se investe de um poder que favorece desmandos e imediatismo.

2.7. No setor de Ensino, a despeito do cumprimento dos limites legais e constitucionais de aplicação, os exames da Fiscalização revelaram descontrole no empenhamento e contabilização das despesas associadas ao FUNDEB.

Os demonstrativos do ensino revelam que o total de despesa empenhada à conta do Fundo superou o valor efetivamente recebido pela Prefeitura em R\$ 111.127,31 (*cento e onze mil, cento e vinte e sete reais e trinta e um centavos*), levando à uma aplicação de 105,38%.

Assim, **advirto** à Origem que adote medidas para aperfeiçoar os controles contábeis do setor educacional, evitando problemas futuros.

2.8. Quanto às despesas realizadas por meio do regime de Adiantamentos, a Equipe de Instrução apontou imperfeições na formalização dos processos.

Embora releváveis as falhas, na hipótese em exame, cabe **recomendar** à Origem que proceda ao aperfeiçoamento da sistemática de prestação de contas, passando a consignar nos processos de adiantamentos informações suficientes a motivar o gasto realizado; evidenciar a finalidade pública de viagens e diligências, em atenção aos requisitos da transparência, legitimidade, finalidade, eficiência, economicidade e parcimônia que orientam qualquer tipo de gasto realizado com recursos públicos, nos moldes do Comunicado SDG nº 19/2010².

2.9. No que tange às inadequações encontradas na área de pessoal, ainda que a defesa tenha informado a adoção de medidas corretivas, **alerto** à Origem que os cargos em comissão só devem ser utilizados nos casos permitidos pelo artigo 37, inciso V, ou seja, no desempenho das funções de assessoramento, chefia e direção.

Ressalte-se que o simples fato de constar da nomenclatura os termos “chefe”, “diretor” ou “assessor” seguramente não legitima os aludidos cargos

² Publicado o D.O.E., em 08/06/2010. Disponível no endereço eletrônico: www.tce.sp.gov.br/comunicados.



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



como de comissionamento, que devem, como já afirmado, ter suas atribuições compatíveis com chefia, direção ou assessoramento, definidas em ato normativo próprio, conforme exigido pelo inciso V do artigo 37 da Carta Magna.

Assim, **determino** que a fiscalização verifique as ações efetivamente adotadas pela Origem na ocasião da próxima inspeção *in loco*.

2.10. Sobre a matéria tratada no item B.5.3.6, relativa à desapropriação de imóvel rural, a Origem solicitou a juntada de documento referente à necessária declaração de interesse público, todavia, não o apresentou até o fechamento do presente parecer.

Pelo exposto, os termos e condições da referida desapropriação deverão ser analisados em **autos apartados**.

2.11. As ocorrências registradas nos itens “B.5.3.1 – Gasto com Combustível”, “B.5.3.4 – Despesas com Afronta ao Dever de Licitar” e “C.1.1.2 – Falhas de Instrução” estão sendo analisadas no Expediente TC-001343/008/14, autuado pela Fiscalização.

2.12. Outros apontamentos que, apesar de insuficientes à emissão de juízo desfavorável, demandam **recomendações** para saneamento, são aqueles anotados nos itens A.1.1 - AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS; B.1.5 - FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS; B.3.1.1 - ENSINO - AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO; B.5.3.2 - DESPESAS COM TELEFONIA CELULAR E FIXA; B.5.3.5 - PAGAMENTO DE DESPESAS POR REEMBOLSO; B.6.3 - BENS PATRIMONIAIS; D.2 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP, e D.5 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL.

2.13. Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ADOLFO**, atinentes ao exercício de 2013, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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



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



- disponibilize imediatamente as informações previstas nos artigos 48, *caput* e parágrafo único, inciso II, e 48-A, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal, na página eletrônica do Município na *internet*;
- regulamente o setor de controle interno;
- balize a abertura de créditos adicionais aos limites previstos na Lei Orçamentária Anual e deixe de proceder a alterações orçamentárias em elevados percentuais;
- aperfeiçoe os controles contábeis do setor educacional;
- aprimore o sistema de prestação de contas de despesas com adiantamentos;
- regulamente o quadro de pessoal nos moldes delineados pelos artigos 37, incisos II e V, da Carta Magna;
- adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens A.1.1 - AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS; B.1.5 - FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS; B.3.1.1 - ENSINO - AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO; B.5.3.2 - DESPESAS COM TELEFONIA CELULAR E FIXA; B.5.3.5 - PAGAMENTO DE DESPESAS POR REEMBOLSO; B.6.3 - BENS PATRIMONIAIS; D.2 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP; D.5 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL.

Finalmente, **proponho** a abertura de **autos apartados**, para análise da matéria tratada no item B.5.3.6 do relatório da Fiscalização, relativa à desapropriação de imóvel rural.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO