



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 31/03/15

49 TC-001899/026/13

Prefeitura Municipal: Teodoro Sampaio.

Exercício: 2013.

Prefeito: Ailton Cesar Herling.

Acompanha(m): TC-001899/126/13 e Expediente(s): TC-027333/026/13.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-5 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-5 - DSF-II.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, contas anuais da **PREFEITURA MUNICIPAL DE TEODORO SAMPAIO**, pertinentes ao exercício de 2013.

1.2. A Unidade Regional de Presidente Prudente registrou, na conclusão de seu relatório, ressalvas aos seguintes aspectos:

PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- Falta detalhamento e clareza nas metas físicas e custos por ações, constantes dos anexos da LDO;
- Indicadores insuficientes, impossibilitando a efetiva mensuração das ações públicas;
- Falhas que demonstram planejamento deficiente, o que se comprova pela alteração do orçamento inicial em quase 50%;

A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

- Na página eletrônica da Prefeitura não existem informações de repasses às entidades do Terceiro Setor e não são disponibilizadas as receitas e despesas em tempo real;

DO CONTROLE INTERNO

- O sistema de controle interno somente foi regulamentado no final do exercício em análise;



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



- A Lei de regulamentação do sistema de controle interno prevê a nomeação do responsável por Portaria, em até 30 dias do início de cada mandato do Prefeito, mantendo o cargo até o fim de cada gestão;
- Não houve a emissão de relatórios periódicos do setor de controle interno durante o exercício;

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 24.060.160,00, ou 48,12% da despesa inicialmente fixada, o que demonstra falta de planejamento;
- O Poder Executivo abriu créditos sem amparo legal no valor de R\$ 12.895.160,00 (25,79% da despesa inicial), ficando a aplicação desses recursos livre do processo ordinário de discussão junto ao Legislativo, frustrando o mecanismo de participação popular na sua gestão, mediante assembleias próprias;
- Houve excesso de arrecadação de apenas R\$ 3.858.631,92, mas a Origem abriu créditos adicionais por esse motivo no montante de R\$ 7.261.000,00, ou seja, R\$ 3.402.368,08 a mais do que efetivamente ingressou nos cofres públicos, e bem acima da previsão inicial;
- Houve descumprimento dos artigos 4º, incisos I e IV, da LOA e 43, inciso II, da Lei Federal nº 4.320/64;

FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- Erros de lançamentos nas receitas do ICMS, IPVA e IPI/Exportação;

DÍVIDA ATIVA

- A dívida ativa foi integralmente contabilizada no Ativo não Circulante, sem se comprovar a inexistência de valores a receber a curto prazo;

SAÚDE

- Os índices de mortalidade infantil e da população de 15 a 34 anos são maiores que os do Estado e da Região de Governo (Base: anos 2012 e 2011, respectivamente);

DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

- O controle de abastecimento de combustíveis da frota municipal é realizado de forma manual, sem individualização por veículo e apenas no nível de setor;
- A fragilidade dos controles manuais compromete a transparência e dificulta a análise da economicidade dos gastos efetuados, além de não oferecer



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



informações suficientes para aferição de compatibilidade dos gastos por parte da Fiscalização;

- Fragilidade dos controles de manutenção da frota e inexistência de individualização de gastos por veículos;

BENS PATRIMONIAIS

- Um imóvel adquirido durante o exercício não foi registrado no sistema patrimonial da Prefeitura;

ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- Não há divulgação dos pareceres prévios desta Corte de Contas no *site* da Prefeitura, descumprindo o disposto no artigo 48, *caput*, da LRF;

LIVROS E REGISTROS

- Em muitos empenhos houve o preenchimento incorreto da modalidade de licitação, constando que era por dispensa, quando existiam procedimentos licitatórios;
- Verificação de falhas que prejudicaram a análise efetuada pelo sistema AUDESP, os trabalhos da Fiscalização e a elaboração do relatório, além de demonstrarem ausência de fidedignidade nos registros do Órgão;

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- Apuração de divergências entre os dados apresentados pela Origem e aqueles informados ao Sistema AUDESP;

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- Entrega intempestiva de informações ao sistema AUDESP, tendo sido emitidos alertas durante o exercício;
- Descumprimento de várias recomendações desta Corte de Contas;

DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

Expediente TC-27333/026/13 – O Prefeito Municipal de Teodoro Sampaio, Sr. Ailton Cesar Herling, encaminha mídia contendo o Código Municipal de Resíduos Sólidos. Notícia, também, que o Plano de Mobilidade será editado após a realização de conferência municipal e, ainda, que lei de obrigatoriedade da disponibilidade de informações em tempo real está sendo providenciado. Tais informações foram prestadas em atendimento ao ofício do Gabinete desta relatoria, e subsidiaram a elaboração do relatório de fiscalização.



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



1.3. Notificada, a autoridade responsável exerceu o contraditório, procurando afastar, ou justificar, as impropriedades consignadas pelo laudo de instrução.

1.4. A **Assessoria Técnica**, sob os aspectos contábeis, asseverou que a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências/remanejamentos/transposições, em um total de 48,12%, mostram a falta de boa técnica orçamentária e da observância ao princípio da valorização do planejamento. Tal proceder altera também a vontade popular, revelada nas audiências públicas e formalizada no orçamento aprovado pelo Legislativo.

Ao final, consignou que as contas não mostram uma posição de desequilíbrio e opinou pela emissão de **Parecer Favorável**.

1.5. Sob os aspectos jurídicos, a **Assessoria** sugeriu a verificação, em próximo roteiro da Fiscalização, da efetivação das providências anunciadas na defesa, especialmente em relação ao Controle Interno, gasto com combustíveis, bens patrimoniais e sistema Audep.

A seguinte congênere de **ATJ** propugnou pela emissão de **Parecer Favorável**, cujo posicionamento foi acompanhado por sua **Chefia**.

1.6. O **Ministério Público de Contas**, por seu turno, em relação ao Controle Interno, sugeriu que se imponha determinação específica para que a Municipalidade elabore os relatórios periódicos.

Relativamente à abertura de créditos adicionais, consignou que sua utilização de maneira acentuada e em índices elevados, se comparados com os valores do orçamento, conduz necessariamente à rejeição das contas, justamente pela ofensa aos princípios do bom planejamento e programação, que são expressamente alçados como fulcrais no sistema financeiro.

Assim, manifestou-se pela emissão de **Parecer Desfavorável** à aprovação das contas.



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



1.7. Já a **Secretaria-Diretoria Geral** considerou necessário, para formação de um juízo acerca das movimentações orçamentárias, observar se foram causa de impactos negativos sobre os resultados, ou, ainda, se possibilitaram entraves a essas contas ou de exercícios futuros.

Diante de indicativos como a obtenção de superávit orçamentário, da elevação dos saldos financeiro e patrimonial, bem como da liquidez de R\$1,98 para a unidade da dívida de curto prazo, concluiu que a abertura de créditos, mesmo com equívocos quanto à forma, não prejudicou o desempenho da gestão.

Apesar de necessária a edição de leis específicas para alguns casos, em vez de decretos, formalizando operações contábeis da espécie, consignou que seria de excessivo rigor obstruir o desfecho dessas contas devido a impropriedades que, por si, não influíram nos números e resultados finais.

Por fim, concluiu 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 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE TEODORO SAMPAIO**, pertinentes ao exercício de 2013.

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)	28,15%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	83,35%	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)	22,76%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	50,01%	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 judiciais do exercício		
Encargos Sociais: recolhimentos efetuados		

2.3. Preliminarmente, destacam-se os setores de Ensino e Saúde, nos quais a Administração aplicou recursos superiores aos mínimos obrigatórios.

A despesa com Pessoal alcançou índice inferior ao limite legal, revelando cautela da Administração no trato do assunto.

2.4. Nas finanças, a Administração obteve êxito na busca do equilíbrio das contas, vez que foi registrado *superávit* orçamentário de R\$ 90.439,70, equivalente a 0,17%, da receita arrecadada.

Verifica-se, como consequência, a obtenção de resultados satisfatórios como a elevação dos resultados financeiro em 11,26%, e patrimonial em 24,98%.



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



Nesse contexto, observou-se que a dívida fundada mostrou uma diminuição, em termos nominais, de 1,67% em relação ao exercício anterior.

2.5. No tocante às críticas sobre as peças de planejamento, devido à falta de detalhamento e clareza nas metas físicas e custos por ações nos anexos da LDO; aos indicadores insuficientes, que impossibilitaram a efetiva mensuração das ações públicas, e às falhas do planejamento deficiente, que causaram alterações do orçamento inicial em quase 50%, entendo que podem ser toleradas, haja vista que não influenciaram nos resultados obtidos.

Por outro lado, o Responsável noticiou que irá promover o devido aprimoramento e dará atenção aos mecanismos para que reflitam a realidade dos fatos.

De todo modo, medidas efetivas devem ser adotadas para corrigir as peças de planejamento, utilizando indicadores que permitam a aferição da eficácia dos programas de governo e, quanto à previsão de abertura de créditos adicionais, evitando que ultrapassem o limite inflacionário previsto para o exercício, o que desde já recomendo.

2.6. Quanto à **Lei de Acesso à Informação**, sua ausência, no que se refere aos repasses a entidades do Terceiro Setor e a não disponibilização das receitas e despesas em tempo real, devem ser alvo de medidas corretivas. A argumentação de que a Municipalidade disponibiliza o maior número possível de informações e documentos não é suficiente para o atendimento integral do que dispõe a Lei nº 12.527/11.

2.7. A regulamentação do **Sistema de Controle Interno do Executivo**, segundo o Relatório de Fiscalização, foi efetivada pela edição de lei, ao término do exercício de 2013.

O fato, conforme anunciado pela defesa, possibilitou a nomeação de servidor efetivo para exercer as funções correspondentes, em sua plenitude, apenas no exercício seguinte.

Sendo assim, a Fiscalização, em próximo roteiro, deverá verificar o correto funcionamento do sistema de controle interno, como noticiado.



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



Nessas condições, cabe também **recomendar** à Origem que observe rigorosamente os termos da Constituição Federal a respeito do tema.

2.8. Na execução orçamentária verificou-se a abertura de créditos adicionais suplementares equivalentes a 48,12% da despesa inicial, muito acima do índice inflacionário previsto para o período.

Sobre o fato, aduziu o Responsável que, quando assumiu a gestão, a Lei Orçamentária do exercício estava em plena vigência, restando apenas alterá-la na medida da necessidade, através de Decreto ou de nova Lei.

Defendeu, ademais, que toda abertura de créditos adicionais possuía cobertura, sendo prova disso o encerramento do exercício com *superávit*.

Completo que os procedimentos de abertura de créditos por excesso de arrecadação não se materializaram, pois não houve a respectiva realização de despesas, haja vista a assinatura de convênios com outras esferas de governo, nos quais fazia-se necessária a demonstração da existência de dotação suficiente no orçamento, mas cujos recursos, em grande parte, não ingressaram durante o exercício.

Nada obstante, verifica-se a existência de vários dispositivos na Lei Orçamentária Anual de **TEODORO SAMPAIO**, que poderiam ser utilizados para abertura de créditos suplementares, à margem do bom planejamento, amparando um ou outro tipo de situação, como, por exemplo, anulação de dotações até 10% (dez por cento) da despesa fixada, ou para abertura de créditos adicionais por conta do *superávit* financeiro do exercício anterior; entre outras hipóteses.

Porém, é importante que se perceba 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 meticuloso, com vistas a reduzir ao máximo a utilização de tal medida.

Nesse contexto, este Tribunal, em sua função pedagógica de bem orientar os jurisdicionados, recomenda, no Comunicado SDG nº 29/2010, que



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



eventuais alterações da peça de planejamento, por meio de créditos adicionais, em sua totalidade, não extrapolem o índice de inflação.

No caso em apreciação, considerando que as finanças se encontram em equilíbrio, tenho que as argumentações podem ser acolhidas, com **recomendação** à Origem para que, ao promover alterações, observe ao teor do mencionado Comunicado.

2.9. Relativamente às falhas no controle de abastecimento de combustíveis da frota municipal de veículos, bem como das demais despesas realizadas com manutenção, que impedem uma correta análise da economicidade dos gastos, o Responsável anunciou a contratação de *software* que possibilitará o controle individualizado dos dados, providência que deverá ser verificada em próximo roteiro de fiscalização da Casa, que desde já fica determinado.

2.10. Os apontamentos remanescentes, relativos aos itens: “*FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS*”; “*DÍVIDA ATIVA*”; “*BENS PATRIMONIAIS*”; “*ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS*”; “*LIVROS E REGISTROS*”; “*FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP*”, e “*ATENDIMENTO ÀS INSTRUÇÕES, LEI ORGÂNICA E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL*” são igualmente passíveis de relevação, recomendando-se a adoção de medidas efetivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.11. Dirigindo a atenção para a qualidade de atuação da Municipalidade em áreas de grande interesse, vejo que os indicadores da saúde mostram que o Município, nesse segmento, tem sido ineficaz, nada obstante investidos quase 23% (vinte e três por cento) da Receita de Impostos e Transferências no setor.

Apesar de ter o Município direcionado recursos bem acima do mínimo constitucional, os dados apurados não mostram o empenho da Administração para a redução efetiva das taxas de mortalidade infantil e da população idosa, bem como do índice de mães precoces, pois respectivos índices, em 2012, estiveram acima daqueles observados na própria Região de Governo onde se insere o Município e no Estado de São Paulo.



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



Aliás, a única informação disponível em 2013 refere-se à taxa de mortalidade infantil, que dá sinais de que o panorama anteriormente examinado em nada melhorou:

Dados	2013		
	Teodoro Sampaio	Região de Governo de Prudente	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	16,13	10,71	11,47

Fonte: SEADE EM 19/02/2015

Como visto, os dados sobre o exercício de 2012 já indicavam a citada ineficiência:

Dados	2012		
	Teodoro Sampaio	Região de Governo de Prudente	Estado
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	36,41	12,80	13,16
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	94,95	94,91	121,73
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3.919,93	3.649,66	3.507,81
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	12,04	7,99	6,97

Fonte: SEADE EM 19/02/2015

Por meio destes indicadores, é possível a comparação com a média do Estado e também da Região de Governo, os quais são uma referência para o balizamento das políticas públicas da Administração.

Averigua-se, portanto, a necessidade de uma maior atenção para com as políticas de saúde pública local, sendo imperativo o imediato emprego de maiores esforços para corrigir os pontos suscitados.

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



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



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

- corrija as peças de planejamento, utilizando indicadores que permitam a aferição da efetividade dos programas de governo, além de prever a abertura de créditos adicionais que não ultrapassem o limite inflacionário previsto para o exercício, nos moldes do Comunicado SDG nº 29/2010;
- atenda integralmente ao que dispõe a Lei nº 12.527/11, conforme orientado no corpo do voto;
- observe rigorosamente os termos da Constituição Federal a respeito do Sistema de Controle Interno.
- implemente ações para saneamento das falhas anotadas nos tópicos: *“FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS”; “DÍVIDA ATIVA”; “BENS PATRIMONIAIS”; “ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS”; “LIVROS E REGISTROS”; “FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP”, e “ATENDIMENTO ÀS INSTRUÇÕES, LEI ORGÂNICA E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL”.*

Deverá constar do documento, ainda, indicação expressa para que a Origem envide esforços no setor de saúde, visando reduzir a taxas de mortalidade infantil e da população idosa, bem como o índice de mães precoces.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO