



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 31/03/15

45 TC-001979/026/13

Prefeitura Municipal: Jaborandi.

Exercício: 2013.

Prefeito(s): Ronan Sales Cardozo.

Acompanha(m): TC-001979/126/13, TC-004403/989/14 e Expediente(s): TC-043752/026/13.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-6 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-6 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A Unidade Regional de Ribeirão Preto/UR-6 registrou, na conclusão de seu relatório, ressalvas aos seguintes aspectos:

PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

➤ Não edição do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, em afronta ao artigo 18 da Lei Federal nº 12.305/10 e à recomendação desta Corte proferida nas contas de 2011;

DO CONTROLE INTERNO

➤ Relatórios do controle interno em desacordo com os artigos 31 e 74 da Constituição Federal;

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

➤ Despesa orçamentária relativa a juros de mora empenhada como extraorçamentária, em afronta aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64), com isso, evidenciando-se um *superávit* orçamentário de 1,64%, quando o correto seria 1,61%;

➤ Insuficiente planejamento na elaboração do orçamento, ante as alterações orçamentárias na ordem de 33,80% da despesa prevista inicial;



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



- Falta de liquidez para saldar integralmente os compromissos de curto prazo (índice de liquidez imediata menor que 1,00);

DÍVIDA ATIVA

- Ausência do reconhecimento contábil da “Provisão para Devedores Duvidosos”, em desatendimento às normas estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, contidas na 5ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP;
- Divergência entre os saldos apresentados pelos Setores da Dívida Ativa e Contabilidade, em afronta aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64);
- Inexistência de processos administrativos para formalizar os cancelamentos da dívida ativa;
- Não realização de cobrança extrajudicial, mediante protesto de títulos;

ENSINO

- Precariedade na execução do transporte escolar urbano, dada a má conservação do único veículo utilizado e a falta de segurança em que os alunos e seus responsáveis são transportados (subitem B.3.1.2);

SAÚDE

- Ausência de segregação de funções posto que o Secretário Municipal da Saúde exerce também a Presidência do Conselho Municipal de Saúde, em afronta ao item VI da Terceira Diretriz da Resolução CNS nº 333/2003, bem como não atendimento à recomendação desta Corte proferida nas contas de 2011 (subitem B.3.2.2);

DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

- Prejudicada a análise da compatibilidade do gasto com combustível, dada a ausência de documentos comprobatórios dos abastecimentos realizados, em afronta ao artigo 63, da Lei Federal nº 4.320/64, podendo, inclusive, trazer prejuízos aos cofres municipais, em razão da não comprovação do interesse público na realização da despesa com combustível (subitem B.5.3.1);

BENS PATRIMONIAIS

- Não realização do inventário dos bens imóveis, em afronta ao artigo 96, da Lei Federal nº 4.320/64;
- Afronta aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83, da Lei Federal nº 4.320/64), dadas as seguintes ocorrências: divergência entre os saldos de bens móveis apurados pelos Setores de Patrimônio e Contabilidade; ausência do reconhecimento



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



contábil da depreciação dos bens móveis e imóveis, também em desatendimento às normas estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, contidas na 5ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP;

LICITAÇÕES

➤ Não constam dos processos licitatórios orçamentos prévios, em afronta ao artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações, e ao artigo 3º, inciso III, da Lei Federal nº 10.520/02 (subitem C.1.1);

CONTRATOS

➤ EXECUÇÃO CONTRATUAL: Contrato nº 61/2013 não atendeu ao artigo 63, da Lei Federal nº 4.320/64, posto a inadequada liquidação da despesa;
➤ COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: o Município não realiza o tratamento de resíduos, quer mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou aproveitamento energético (subitem C.2.4.3);

FIDELIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

➤ Afronta aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidência contábil (artigo 83, da Lei Federal nº 4.320/64), dadas as seguintes ocorrências: divergência entre os saldos da Origem e os informados ao AUDESP, no tocante à execução orçamentária - previsão das receitas; inconsistências na conciliação bancária e na classificação da despesa licitável;

PESSOAL

➤ Cargos classificados como de provimento em comissão, em afronta às exigências do artigo 37, inciso V, da Constituição Federal, bem como não atendimento à recomendação desta Corte proferida nas contas de 2011;
➤ GRATIFICAÇÕES E DESVIO DE FUNÇÃO: ausência de justificativas para os diversos percentuais de gratificações concedidos aos servidores, ensejando possível descumprimento dos princípios constitucionais da personalidade e da moralidade, contidos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal; concessão de gratificações para remunerar os servidores por atribuições não inerentes aos cargos de origem, caracterizando desvio de função, em afronta ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, bem como não atendimento à recomendação desta Corte proferida nas contas de 2011;
➤ CONTRATAÇÕES DE PESSOAL DESPROVIDAS DE FORMALIDADES: contratações de pessoal desprovidas de prévio processo seletivo ou concurso público, em afronta ao artigo 37, incisos II e IX, da Constituição Federal, bem



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



como não atendimento à recomendação desta Corte proferida nas contas de 2011;

➤ **ACÚMULO DE CARGOS PÚBLICOS:** ocorrência de acúmulo remunerado de cargos públicos, em afronta no artigo 37, inciso XVI, alínea “c”, da Constituição Federal, bem como à recomendação deste Tribunal no voto das contas de 2011;

➤ **CONSIGNAÇÕES EM FOLHAS DE PAGAMENTO:** pagamentos em atraso das parcelas mensais dos empréstimos contraídos pelos servidores municipais junto às instituições financeiras, consignados em folha de pagamentos, podendo causar prejuízos financeiros e morais aos servidores; pagamento de juros sobre as parcelas em atraso dos empréstimos dos servidores, onerando os cofres públicos;

➤ **FREQUÊNCIA DOS SERVIDORES:** afronta ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, notadamente aos princípios da moralidade, pessoalidade e legalidade, dadas as seguintes ocorrências: controle precário e ineficaz da frequência dos servidores, sendo efetuado por meio de cartões de ponto eletrônico, mecânico e manual, e por simples declarações; servidor ocupante do cargo de Assessor Jurídico II não estava cumprindo adequadamente a escala de trabalho; servidores ocupantes dos cargos de Assessor Jurídico I não comparecem à Prefeitura para cumprimento da jornada de trabalho, pois prestam serviços à distância, evidenciando que a relação mantida entre as partes é de contratação de assessoria; servidora ocupante do cargo de Engenheira não cumpre adequadamente a jornada de trabalho;

➤ **HORAS EXTRAS:** Controle precário e ineficaz das horas extras realizadas pelos servidores municipais;

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

➤ Atendimento parcial às Recomendações do Tribunal;

DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

➤ **EXPEDIENTE TC-43752/026/13** - Trata o Expediente de documentação entregue pela **PREFEITURA DE JABORANDI** relativa aos Conselhos Municipais das áreas da educação e da saúde, em atendimento ao Ofício CG.C.DER nº 2911/2013;

PROCESSOS

Representação TC-4403/989/2014 – A senhora Marise Junqueira Borges Neto, vereadora da **Câmara Municipal de Jaborandi**, e outros comunicam possíveis irregularidades ocorridas na Prefeitura.



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 no relatório de Fiscalização.

1.4. A **Assessoria Técnica**, a par da ausência de liquidez para honrar os compromissos de curto prazo (entre eles, os restos a pagar não processados, que não significam necessariamente direito de pagamento), não vislumbrou óbices a serem apontados quanto aos aspectos econômico-financeiros.

1.5. No âmbito jurídico, o **Órgão Técnico** propôs a abertura de autos apartados para análise das pretensas irregularidades no item “Pessoal”, e autos próprios para o anotado na rubrica “Licitações e Contratos”.

Quanto aos demais apontamentos, acolheu os argumentos de que as escolas municipais têm feito parcerias com os recicladores, incentivando os alunos a trazer materiais recicláveis para a coleta nos respectivos estabelecimentos de ensino, e de que o Município já está elaborando o plano de manejo de resíduos sólidos.

Assim, opinou pela emissão de **Parecer Favorável**, no que foi acompanhado pela sua **Chefia**.

1.6. No mesmo sentido posicionou-se o **Ministério Público de Contas**, destacando as irregularidades da área de pessoal, sugerindo recomendações e determinações listadas às fls. 106/113 dos autos.

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 JABORANDI**, 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)	26,70%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	62,00%	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)	20,77%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	50,54%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal		
O Município não possui precatórios judiciais		
Encargos Sociais: recolhimentos efetuados		

2.3. Vê-se que nos setores de **Ensino e Saúde** foram aplicados recursos em percentuais superiores aos mínimos obrigatórios.

A despesa com **Pessoal** ficou dentro do limite legal, revelando cautela da Administração no trato do assunto.

2.4. Sob o **Enfoque Contábil**, é possível qualificar como adequada a gestão de que se cuida, levando em conta a obtenção de resultados positivos, envolvendo os principais indicadores.

Mesmo após os ajustes da Fiscalização, por conta de despesas indevidamente empenhadas como extraorçamentárias, a Municipalidade permeou o equilíbrio, tendo em vista a obtenção de *superávit* orçamentário da



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



ordem de R\$ 315.516,48, equivalente a 1,61% das receitas arrecadadas, com reflexo positivo nos demais resultados.

A impropriedade em classificar despesa orçamentária como extraorçamentária, doravante, deve ser evitada, haja vista que denota desatendimento aos princípios da transparência e evidenciação contábil.

Quanto aos **Resultados Econômico e Patrimonial**, apresentaram-se positivos, com destaque ao resultado financeiro (- R\$ 179.388,96), que apresentou redução de seu saldo negativo em 46%, comparativamente ao exercício anterior, inexpressivo se comparado à Receita Corrente Líquida, de R\$ 19.926.621,24.

Acerca da **Dívida de Longo Prazo**, mesmo após ajustes da Fiscalização, entre eles, o parcelamento firmado com a Secretaria da Fazenda, objetivando a devolução de recursos provenientes de convênio, a Municipalidade conseguiu reduzir seu saldo em relação ao exercício anterior.

2.5. No setor de **Planejamento**, quanto à não edição do **Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos**, o senhor Prefeito anunciou a assinatura do Convênio nº 169/2013 com a Secretaria Estadual de Saneamento e Recursos Hídricos, visando sua elaboração, contemplando as ações estruturais para promover o serviço de abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos, em prazo de 24 (vinte e quatro) meses.

De qualquer maneira, a Fiscalização deverá em próximo roteiro verificar sua efetivação.

2.6. Com relação à elaboração dos relatórios alusivos ao **Sistema de Controle Interno**, em desacordo com dispositivos constitucionais, alegou a defesa que, devido ao fato de ter sido regulamentando recentemente, através de Decreto, em julho de 2014, o encarregado da área e demais setores envolvidos ainda estão em fase de adaptação, mas os laudos gerados partir do segundo semestre de 2014 incluirão os novos itens, de forma a atender à legislação.

Portanto, a providência deverá ser alvo de verificação em próximo roteiro de Fiscalização.



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



2.7. Na **Execução Orçamentária** verificou-se a abertura de créditos adicionais suplementares equivalentes a 33,80% da previsão inicial, muito acima do índice inflacionário prognosticado para o período.

Sobre o fato, explicou o Chefe do Executivo que, durante a execução orçamentária, o principal motivo para abertura de créditos adicionais foi a celebração de vários convênios com os Governos Federal e Estadual, ressaltando que não estavam previstos na Lei Orçamentária Inicial, já que foi elaborada em agosto de 2012, quando era imprevisível a captação desses recursos.

Acrescentou que, para tanto, foram elaborados projetos de leis específicos, solicitando à Câmara a inclusão no orçamento vigente, motivo pelo qual a despesa fixada inicialmente foi alterada de maneira significativa.

Salientou que 11,71% das alterações foram feitas por Decreto, com base na LOA, e 22,09%, autorizadas por leis específicas, todas com a existência de recursos disponíveis.

Nada obstante, é bom enfatizar 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 eventuais modificações da peça de planejamento, por meio de créditos adicionais, em sua totalidade, não extrapolem o índice de inflação.

No caso dos autos, 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.

2.8. No item '**Demais Despesas Elegíveis para Análise**', vejo que o exame da adequação do gasto com combustível foi sensivelmente prejudicado,



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



tendo em conta a ausência de documentos comprobatórios dos abastecimentos realizados.

Em que pesem as argumentações da defesa, deve a Municipalidade manter um rígido controle individualizado do consumo de combustíveis, providenciando, inclusive, meios para que todos os veículos estejam em condições de propiciar o respectivo comando, lembrando, ainda, dos demais gastos realizados com manutenção desses mesmos automóveis.

Para efetuar uma gerência transparente de tais despesas, importante que se registre, no mínimo, os dados do condutor, a quilometragem percorrida, destino, o motivo do deslocamento e outras informações necessárias à posterior verificação de sua consonância com as funções do Executivo e com o interesse público, especialmente na substituição de peças e prestação de serviços, **o que desde já fica recomendado.**

2.9. Na área de **Pessoal**, detectou-se uma série de irregularidades, a iniciar a pela nomeação de seis servidores nos cargos em comissão de Assessores, os quais não possuem atribuições de direção, chefia e assessoramento, conforme exige o artigo 37, inciso V, da Constituição Federal.

Quer me parecer, analisando as atribuições dos respectivos Assessores, que as suas atividades são meramente técnicas e operacionais, uma vez que as respectivas descrições se ressentem de maiores detalhes, não apresentando a devida clareza e objetividade.

Vejo que, nas condições atuais, para preencher o cargo em comissão de Assessor Administrativo não é necessário que o ocupante possua formação do ensino fundamental completo.

Ora, se quanto aos cargos de Assessor de Gabinete, Assessor de Comunicação, Assessor de Planejamento e Assessor Financeiro, se exige o ensino médio completo e, quanto ao Assessor Jurídico, o ensino superior, não há explicação plausível para que a exigência do nível de instrução do Assessor Administrativo seja apenas o ensino fundamental incompleto.

De fato, é imprescindível que, para ocupar um cargo em comissão, o servidor tenha formação compatível com a complexidade de suas atribuições,



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



inerentes, ainda, à direção, chefia e assessoramento.

Dessa maneira, e sem prejuízo de determinar a remessa de ofício ao Ministério Público Estadual para ciência dos desacertos, recomendo à Administração que adote as providências corretivas necessárias à readequação de seu quadro de pessoal, atentando ao fato de que a regra é a admissão de pessoal mediante concurso público, e a exceção, o provimento de cargos em comissão, cujas atribuições devem estar fixadas em ato normativo próprio e revestir-se das características de direção, chefia e assessoramento (artigos 37, incisos II e V, da Constituição Federal).

No tocante às demais impropriedades detectadas nessa área, ou seja, gratificações e desvio de função; contratações de pessoal desprovidas de formalidades; acúmulo de cargos públicos; consignações em folhas de pagamento; frequência dos servidores, e horas extras, **deverão ser tratadas em autos apartados**, para maior aprofundamento da matéria.

2.10. Os apontamentos remanescentes, relativos aos itens: *“DÍVIDA ATIVA”; “ENSINO”; “SAÚDE”; “BENS PATRIMONIAIS”; “LICITAÇÕES”; “CONTRATOS”; “COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS”; “FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP”, e “ATENDIMENTO ÀS INSTRUÇÕES, LEI ORGÂNICA E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL”* são passíveis de relevação, recomendando-se a adoção de medidas efetivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.11. 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 JABORANDI**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- elabore os relatórios periódicos referentes ao controle interno nos termos exigidos pela Constituição, lembrando, ainda, que o Comunicado SDG nº 32/2012 pode ser consultado para aprimoramento;
- ao proceder a alterações no orçamento, o faça em torno dos limites inflacionários, nos moldes do Comunicado SDG nº 29/2010;



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



- adote providências voltadas ao controle adequado e individualizado do consumo de combustíveis e dos gastos com manutenção dos veículos, indicando os dados do condutor, quilometragem percorrida, destino, motivo do deslocamento e outras informações necessárias à verificação de sua pertinência às atividades do Executivo e ao interesse público;
- promova a readequação de seu quadro de pessoal, atentando ao fato de que a regra é a admissão de pessoal mediante concurso público, e a exceção, o provimento de cargos em comissão, cujas atribuições devem estar fixadas em ato normativo próprio e revestir-se das características de direção, chefia e assessoramento;
- implemente ações para saneamento das falhas anotadas nos tópicos: “dívida ativa”; “ensino”; “saúde”; “bens patrimoniais”; “licitações”; “contratos”; “coleta e disposição final de resíduos sólidos”; “fidedignidade dos dados informados ao sistema Audesp”, e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e recomendações do Tribunal”.

Proponho a formação de **autos apartados** para análise das gratificações e desvio de função; contratações de pessoal desprovidas de formalidades; acúmulo de cargos públicos; consignações em folhas de pagamento; frequência dos servidores, e horas extras, devendo acompanhá-los o **TC-4403/989/14**, após sua desvinculação deste feito.

Oficie-se ao Ministério Público Estadual, noticiando as constatações relativas ao quadro de pessoal, quanto às atribuições dos cargos em comissão. Deverão acompanhar o documento cópias de fls. 12, 35/43, 45/49 dos autos e de fls. 173/184 do Anexo I, além do relatório e voto.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO