



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 05/05/15

66 TC-002047/026/13

Prefeitura Municipal: Sales Oliveira.

Exercício: 2013.

Prefeito(s): Fábio Godoy Graton.

Acompanha(m): TC-002047/026/13 e Expediente(s): TC-000636/017/13 e TC-035319/026/14.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-17 – DSF-I.

Fiscalização atual: UR-17 – DSF-I.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A Unidade Regional Ituverava – UR-17 - registrou, na conclusão de seu relatório, ressalvas aos seguintes aspectos:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- O Município não editou o Plano Municipal de Saneamento Básico em desatendimento à Lei Federal n.º 11.445/07;
- O Município não editou o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, em desacordo com o art. 18 da Lei Federal n.º 12.305/10;

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

- A Prefeitura não criou o Serviço de Informação ao Cidadão, em desacordo com artigo 9º da Lei 12.527/11;
- A Prefeitura não divulga, em sua página eletrônica, os repasses a entidades do 3º setor, informações de procedimentos licitatórios e ações governamentais, em inobservância ao artigo 8º, §1º, da Lei 12.527/11;



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



DO CONTROLE INTERNO

➤ O sistema de controle interno não está regulamentado, em desatendimento aos artigos 31 e 74 da Constituição, bem como ao Comunicado SDG nº 32/2012 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- A Prefeitura apresentou *déficit* da execução orçamentária de R\$ 132.754,99 (0,47);
- o gasto de aproximadamente R\$ 1.182.536,25 com a XIX Festão do Peão de Sales Oliveira, para efeito de comparação, foi maior do que a receita de arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU (arrecadação do exercício: R\$ 990.589,41) e do Imposto sobre a Transmissão de bens Imóveis – ITBI (arrecadação no exercício: R\$ 811.381,93). A Festa do peão representou 46,88% da despesa própria com Educação básica do Município (exceto FUNDEB);
- O déficit orçamentário de 2013 fez aumentar, em 13,09%, o déficit financeiro retificado de 2012;
- Dívida de curto prazo: a Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo;

FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- a Prefeitura Municipal não tinha conhecimento de dois precatórios em que aparece como credora junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo;

DÍVIDA ATIVA

- Diversas inconsistências entre os valores lançados pela contabilidade e os existentes no setor de tributação, por exemplo, a contabilização de anulação de R\$ 1.075.623,89, para acertos contábeis, sem qualquer documentação que justifique tal acerto;
- O valor de dívida ativa do balanço patrimonial não converge com o saldo final do relatório apresentado pelo setor tributário;
- As peças contábeis não demonstram a correta movimentação em inscrição, recebimento, cancelamento e atualização da dívida ativa no exercício de 2012, em detrimento ao artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64;



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



DESPESA DE PESSOAL

- Em que pese a Prefeitura ter atendido aos limites do art. 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, os ajustes firmados pela Administração Municipal por meio de contratação de empresa e repasses para entidade filantrópica, com finalidade de prestação de serviços médicos, distorcem os valores dispendidos com gastos de pessoal. O procedimento contorna os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como desobedece à obrigação de contratação de pessoal pelo Poder Público estritamente por meio de concurso público;
- **DESPESA OBRIGATÓRIA DE CARÁTER CONTINUADO EM DESACORDO À LRF:** o Município editou Lei Municipal que criou 99 cargos de provimento efetivo para integrar o Quadro de Pessoal da Prefeitura, sem atender às exigências do artigo 16 combinado com o artigo 17, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Desse modo, essas despesas ficam caracterizadas como não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público;

SAÚDE

- embora o Município tenha aplicado 28,53% da receita de impostos na Saúde, 56,74% da aplicação foram para pagamentos de empresa e repasses para entidade filantrópica. Tal fato caracteriza infringência à Constituição Federal e legislação regulamentadora que dispõe que as entidades privadas de saúde podem participar de forma complementar do sistema único de saúde, o que não vem ocorrendo neste Município;

DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

- **GASTO COM COMBUSTÍVEIS:** ausência de controle dos deslocamentos realizados pelos veículos; falta de segregação de funções, ou seja, o responsável pela ordem de abastecimento é o mesmo que emite a ordem de pagamento;

TESOURARIA / ALMOXARIFADO / BENS PATRIMONIAIS

- **Tesouraria:** ausência de segregação de funções entre o setor de tesouraria e o de conciliação bancária, ou seja, apenas um servidor é



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



responsável pelas duas áreas; a Conta Corrente registrada no Sistema AUDESP não pertence à Prefeitura;

- **Almoxarifado:** controle precário de estoque do almoxarifado e da farmácia central, pois a quantidade apresentada pelo programa de gerenciamento de estoque não coincidia com o estoque efetivo;
- **Patrimônio:** divergência entre o saldo final do Livro de Inventário de Bens Móveis com o constante do Balanço Patrimonial; não houve levantamento geral dos bens imóveis;

ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- Por meio de Decreto Municipal, a Prefeitura suspendeu a ordem cronológica de pagamento para empenhos realizados e liquidados até 31/12/2012, em razão da administração anterior (2009-2012) ter deixado restos a pagar sem cobertura financeira;
- esse Decreto não especificou detalhadamente as relevantes razões de interesse público que justificaram a suspensão, em desacordo ao artigo 5º da Lei 8.666/93;

LICITAÇÕES

- **Formalização das licitações, dispensas e inexigibilidades:** diversas despesas registradas em Dispensa de Licitação quando deveriam ser lançadas em Outros/Não Aplicável, em desacordo às Instruções vigentes, e que causam distorção no percentual da despesa licitável;

CONTRATOS

- **Execução contratual:** a Administração Municipal não possui um sistema de gestão e fiscalização de contratos, o que ocasiona diversas falhas nas execuções contratuais;

ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- A Prefeitura não divulgou na página eletrônica oficial do Município (www.salesoliveira.sp.gov.br) as informações exigidas pelo do artigo 48, *caput*, da LRF, quanto aos balanços de exercício e Parecer Prévio do Tribunal de Contas;
- Foi possível observar, também, que a Prefeitura não divulga em sua página eletrônica informações importantes para os cidadãos, como: leis



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



e decreto municipais; termos de repasses ao Terceiro Setor; contratos e aditamentos em vigor firmados pela Prefeitura; relação de servidores efetivos e comissionados, bem como suas escalas de vencimentos;

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

➤ entrega intempestiva de expressiva quantidade de documentos ao Sistema AUDESP e descumprimento de recomendações deste Tribunal;

DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

➤ **Expediente TC-636/017/13:** o Município de Sales Oliveira informa as providências adotadas pela Administração para fluoretação da água para consumo humano, em resposta ao Ofício CG.C.DER. nº 3128/2013, expedido pelo Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho. O objeto desse expediente foi abordado no *Item C.2.4.1 Abastecimento e distribuição de água*;

➤ **Expediente TC-35319/026/14:** o Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio da Promotoria de Justiça de Nuporanga, comunica possíveis irregularidades no convênio firmado entre a Prefeitura Municipal de Sales Oliveira e a Sociedade Beneficente e Hospitalar Santa Rita. O objeto deste expediente não foi tratado nestes autos, pois chegou ao conhecimento desta fiscalização em momento posterior aos trabalhos *in loco*, no entanto, propõe-se o retorno deste expediente à Unidade Regional, com a finalidade de subsidiar e acompanhar os futuros autos de prestação de contas do Terceiro Setor;

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, sob os aspectos contábeis**, asseverou que, o montante de restos a pagar não processados de R\$ 3.327.413,35 se refere ao empenho de execução de obras de Estação de Tratamento de Esgoto – ETE e sistema de esgoto sanitário do município, que se encontra paralisada em razão de inquérito civil instaurado pelo Ministério Público.



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



Segundo o órgão técnico, as justificativas do déficit orçamentário procedem e as contas não mostram uma situação de desequilíbrio.

Quanto ao déficit financeiro de 2013, representa menos de 11 dias de arrecadação e não tem força para impactar a execução do orçamento seguinte.

Ao final, a Assessoria Técnica, sob os aspectos contábeis, não vislumbrou óbices a serem apontados.

1.5. A Assessoria Técnica, sob os aspectos jurídicos, consignou que as faltas registradas pela fiscalização não parecem graves o bastante para a emissão de juízo desfavorável.

Destacou que as impropriedades relativas ao controle interno; controles do almoxarifado, bens patrimoniais; consumo de combustível, e divulgação dos atos de gestão, reclamam a adoção de medidas corretivas, e que os planos de saneamento básico e de gestão integrada deverão ser editados.

A Assessoria Técnica e sua Chefia opinaram pela emissão de **parecer favorável**.

1.6. O Ministério Público de Contas, por seu turno, manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** devido às seguintes falhas:

- déficit orçamentário de 0,47%, sem lastro financeiro anterior;
- créditos adicionais em percentual acima da inflação e da autorização contida na LOA – inobservância aos art. 42 e 43, *caput*, da Lei 4.320/64;
- déficit financeiro de R\$ 830.382,23;
- baixo índice de liquidez imediata, revelando falta de capacidade financeira para honrar os compromissos de curto prazo.



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



Quanto às falhas que não comprometeram as contas, sugeriu as recomendações listadas às fls. 168/170 dos autos.

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 SALES OLIVEIRA, relativas ao exercício de 2013.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Na aplicação dos recursos arrecadados, a análise demonstrou a observância aos ditames constitucionais e legais:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
APLICAÇÃO NO ENSINO	26,61%	Mínimo = 25%
DESPESAS COM PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	62,00%	Mínimo = 60%
UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	100,00%	100%
SAÚDE	28,53%	Mínimo = 15%
DESPESAS COM PESSOAL	39,75%	Máximo = 54%

2.3. OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

- EFETIVOU REPASSES À EDILIDADE CONFORME DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL
- QUITOU PRECATÓRIOS JUDICIAIS
- ENCARGOS SOCIAIS: RECOLHIMENTOS EFETUADOS

2.4. FINANÇAS

Os números obtidos demonstram uma situação razoável, próxima ao nível de equilíbrio:

a) o déficit orçamentário de R\$ 132.754,99, equivalente a 0,47% da receita arrecadada, por ser de pouca expressão, não causou situação



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



insustentável no sistema financeiro, pois este não sofreu alteração significativa em relação ao exercício anterior, mantendo-se num patamar fácil de ser revertido nos próximos anos, já que o saldo financeiro representa apenas 2,9% da receita corrente líquida ou 11 dias de arrecadação.

b) houve inscrição de restos a pagar não processados de R\$ 3.327.413,35, decorrentes de convênio firmado com o governo federal, referente à execução de obras de ETE e sistema de esgoto sanitário do município, cuja receita, se houvesse ingressado nos cofres municipais durante o exercício de 2013, reverteria o déficit orçamentário para superávit.

Com relação a esse tema, a jurisprudência deste Tribunal de Contas é firme no sentido de que o empenhamento de recursos por força de convênios celebrados com a União e o Estado, não repassados à Municipalidade, é fator que justificaria um possível desequilíbrio orçamentário, a exemplo do julgado pelo e. Plenário, na sessão de 09/06/2010, TC-1611/026/08, que tratou das contas de 2008 da Prefeitura Municipal de Indiaporã.

c) na análise dos aspectos fiscais, observaram-se pontos positivos, como a diminuição de **21,5%** da dívida consolidada.

2.5. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- o Responsável anunciou a formalização de instrumento de liberação de crédito, para execução do plano diretor de saneamento básico, encontrado-se em fase de execução convênio com a Secretaria de Estado de Saneamento e Recursos Hídricos.

Assim como ocorreu com plano de saneamento, anunciou que o Município terá apoio do Governo do Estado, para elaboração do plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, segundo deliberação CBH-PARDO 202 DE 01/08/2014.

A fiscalização, em próximo roteiro, deverá verificar a implementação dos referidos planos.



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



2.6. SERVIÇO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Noticiou o senhor Prefeito que, por intermédio de Decreto, o Município já regulamentou o serviço e encontra-se em vias de ser concluído.

De qualquer forma, deve a Municipalidade atentar aos exatos termos do quanto prescreve o referido Diploma Legal, devendo a fiscalização em próximo roteiro verificar o anunciado.

2.7. SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

O interessado informa a promulgação da Lei 1750/2014, que dispõe sobre o tema, estando em fase de implementação, com capacitação de servidor efetivo, nos termos do Comunicado SDG 32/2012.

Diante disso, entendo que a falha pode ser relevada, até porque foram observadas as normas constitucionais e legais na análise das contas. Demais disso, constatou-se que as finanças do Município se encontram em situação praticamente de equilíbrio.

2.8. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Embora a fiscalização tenha anotado que o gasto com a XIX Festão do Peão de Sales Oliveira, de R\$ 1.182.536,25, foi maior do que a receita de arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana e do Imposto sobre a Transmissão de bens Imóveis – ITBI, não se detectaram falhas de ordem formal envolvendo os procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidades.

Esclareceu a autoridade responsável que o evento é tradicional e que os valores estão compatíveis com a magnitude do evento, que proporciona entretenimento cultural e incentivo à economia local.

Afirmou, quanto à legalidade, que o evento encontra guarida nos procedimentos adotados pela Municipalidade.



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



Esclareceu, por fim, que a análise efetivada pela fiscalização não considerou valores arrecadados pelo Município, que somaram a importância de R\$ 460.052,03.

Creio que, face aos esclarecimentos e à boa ordem do sistema orçamentário-financeiro, a falha pode ser relevada.

2.9. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

a) no subitem despesa de pessoal, houve apontamentos no sentido de que a contratação de empresa e os repasses para entidade filantrópica, com finalidade de prestação de serviços médicos, distorcem os valores efetivamente despendidos pela Prefeitura com gastos de pessoal, uma vez que o procedimento pode contornar os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

De fato, o valor gasto no setor de saúde, da ordem de 56% com prestação de serviços de forma indireta, por meio de empresa contratada e entidade filantrópica, é significativo.

Ainda que o § 1º do artigo 199 da Constituição Federal permita a participação de entidades privadas do sistema único de saúde, esta deve se dar de forma complementar, e de acordo com as diretrizes estabelecidas no ordenamento jurídico, sob pena de restar caracterizada burla ao limite previsto no artigo 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O fato somente não receberá reprimenda mais severa porque não constatada a extrapolação no limite de gasto com pessoal, apesar do expressivo valor destinado a particulares do ramo da saúde pela Prefeitura Municipal.

Especificamente em relação aos repasses efetuados à Sociedade Beneficente e Hospitalar Santa Rita, a prestação de contas do exercício de 2013, no importe de R\$ 397.453,50, é objeto do TC-157/017/15, no qual foi proferido despacho de conhecimento pelo Auditor Josué Romero, diferindo a apreciação da matéria, sem resolução de mérito.



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



Quanto ao Contrato nº 07/2013, firmado com a empresa Serma Serviços Médicos Ambulatoriais, por meio do Pregão Presencial nº 01/2013, não houve apontamentos de irregularidades.

b) no subitem despesa obrigatória de caráter continuado, detectou-se a criação de 99 cargos de provimento efetivo, sem atender às exigências dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A respeito do assunto, aduziu o Responsável que a mera criação de cargos não gera gastos, mas, sim, eventual realização de concurso público para seu preenchimento.

Neste caso, uma vez que não foi ultrapassado o limite para despesa com pessoal, o fato pode ser objeto de **recomendação** ao Executivo para que, nas futuras adequações do quadro de pessoal, promova estudos aprofundados sobre a necessidade de criação de cargos e de sua adequação à legislação aplicável à matéria.

Por fim, as admissões decorrentes dos Concursos Públicos nºs. 001/2013 e 002/2013 deverão ser tratadas em autos específicos.

2.10. DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

GASTO COM COMBUSTÍVEIS: quanto à ausência de controle dos deslocamentos realizados com veículos oficiais e falta de segregação de funções, haja vista que o responsável pela ordem de abastecimento também emite a ordem de pagamento, a defesa noticiou a adoção de providências para solucionar o apontamento.

Tendo em vista a redução significativa desses gastos, vez que o montante do exercício de 2013 representou apenas 63% em relação aos exercícios de 2012 e 2011, a impropriedade pode ser relevada.

Contudo, deve ser realçado que a falta de transparência impede uma correta análise da economicidade dos gastos, devendo, doravante, a Municipalidade manter um rígido controle da utilização dos veículos oficiais, registrando, no mínimo, os dados do condutor, a quilometragem percorrida, o destino, o motivo do deslocamento e outras informações necessárias à



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



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.

2.11. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Os defeitos encontrados nos itens: “fiscalização das receitas”; “dívida ativa”; “tesouraria”; “almoxarifado”; “bens patrimoniais”; “ordem cronológica de pagamentos”; “licitações”; “contratos”; “análise do cumprimento das exigências legais”, 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.

3.1. DECISÃO

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 SALES OLIVEIRA, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- regulamente o sistema de controle interno, segundo orientação contida no Comunicado SDG nº 32/2012 deste Tribunal;
- atenda integralmente ao que dispõe a Lei 12.527 (lei de acesso à informação);
- efetue o adequado e transparente controle da utilização de veículos, principalmente das despesas com combustível e substituição de peças;
- institua os Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- implemente ações para saneamento das falhas anotadas nos tópicos: “fiscalização das receitas”; “dívida ativa”; “tesouraria”; “almoxarifado”; “bens patrimoniais”; “licitações”; “contratos”; “análise do cumprimento das exigências legais”, e “atendimento às instruções, lei orgânica e recomendações do tribunal”.



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



O Expediente TC-35319/026/14 deverá ser desvinculado destes autos para acompanhar o processo TC-157/017/15, que trata da prestação de contas dos repasses efetuados à Sociedade Beneficente e Hospitalar Santa Rita. Oficie-se ao Ministério Público do Estado de São Paulo, informando-lhe sobre esse fato e, ainda, que esta Corte comunicará o resultado do julgamento, assim que houver decisão.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO