



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro Substituto Antonio Carlos dos Santos
Segunda Câmara
Sessão: **5/4/2016**

79 TC-000522/026/14 CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Santa Adélia.

Exercício: 2014.

Prefeito(s): Marcelo Hercolin.

Advogado(s): Monica Liberatti Barbosa Honorato, Antonio Sérgio Baptista, Claudia Rattes La Terza Baptista, Camila Barros de Azevedo Gato, Flávio Poyares Baptista e outros.

Acompanha(m): TC-000522/126/14.

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

Fiscalizada por: UR-13-DSF-I.

Fiscalização atual: UR-13-DSF-I.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	30,45%	(25%)
FUNDEB	100%	(95%~100%)
Magistério	79,92%	(60%)
Pessoal	45,47%	(54%)
Saúde	27,59%	(15%)
Transferências ao Legislativo	2,71%	(7%)
Execução orçamentária - déficit	R\$ 1.233.252,96 – 2,55%	
Execução financeira - superávit	R\$ 236.381,61	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Regular	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Encargos sociais	Regular	

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Santa Adélia**, relativas ao exercício de **2014**.

Registre-se que a presente prestação de contas foi objeto de acompanhamento concomitante pela Unidade Regional de Araraquara, cujos relatórios encontram-se insertos às fls. 08/55 e 148/205 dos autos.

Nos respectivos relatórios foram apresentados os itens selecionados pela relevância, histórico, materialidade e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

outros fatores que determinaram sua inclusão nos períodos analisados.

Assim, as principais ocorrências registradas no fechamento do exercício, constante às fls. 206/211 são as seguintes:

Planejamento das Políticas Públicas

- falhas na elaboração e execução do planejamento (Resultado Primário, metas físicas, financeiras e planejadas).

Controle Interno

- o responsável pelo setor também ocupa o cargo de Tesoureiro.

Fiscalização das Receitas

- ausência de registro no Balanço Patrimonial de Precatório a receber do DER.

Dívida Ativa

- divergência entre os valores registrados no setor de tributos com aqueles constantes na contabilidade.

Demais Despesas Elegíveis para Análise

Adiantamentos: Processos de adiantamento instruídos sem o devido atendimento ao Comunicado SDG nº 19, de 07 de junho de 2010; Empenhos complementados para reembolso de despesas pretéritas; prestação de contas fora do prazo; falta de comprovação de interesse público na realização de algumas despesas; despesas expressivas com diárias.

- falta de planejamento para execução de despesas com manutenção de veículos; máquinas e pequenas obras de reparos;
- ausência de pesquisa de preços nos processos de despesas;
- não adoção da Resolução CMED Nº 04/2006.

Combustíveis: gastos com combustíveis e lubrificantes superiores a 24,77% à média dos Municípios paulistas, além do crescimento de 21,52% quando comparado ao exercício anterior.

Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais

- falta de manutenção e conservação de diversos prédios;
- ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- não conclusão dos trabalhos de levantamento geral dos bens móveis e imóveis;
- veículos em desuso;
- diferença entre os valores contabilizados com aqueles constantes no setor de controle patrimonial.

Licitações, Inexigibilidades e Dispensas

Tomada de Preço nº 05/2014¹ - realização de nova licitação em valor superior ao orçado e também ao anteriormente contratado. Firmando novo contrato (com objeto idêntico ao anterior) com a mesma empresa que já prestava o serviço, ignorando a possibilidade de prorrogação, gerando prejuízo ao Erário de R\$ 33.240,80;

Pregão Presencial nº 44/2014² (maior lance): Laudo de avaliação com ausência de requisitos mínimos para atestar sua validade;

Pregão Presencial nº 56/2014³: inexistência de orçamento; impossibilidade de estabelecer o preço médio de mercado frente ao fato da pesquisa de preço ter sido realizada com uma única empresa; presença de cláusulas no Edital que violam as Súmulas 24 e 30 desta E. Corte de Contas, restringindo a competitividade do certame;

Contratos Examinados In Loco

Contrato nº 074/2013: Ausência de cláusula estabelecendo o período de vigência contratual, desatendendo o Art. 55, IV, da Lei 8.666/93;

Execução Contratual

Contrato nº 122/2014: descumprimento de cláusula contratual (não realização de pagamento na data estipulada); omissão da Prefeitura em não realizar a rescisão contratual, prejudicando o 2º classificado no certame.

Abastecimento e Distribuição de Água

- fornecimento de água em desacordo com a Legislação;

¹ R\$ 365.322,00 - fornecimento de sistema de ensino, composto por livros didáticos, assessoria pedagógica, portal de educação, ferramenta de gestão de resultados educacionais e sistema de avaliação de desempenho.

² R\$ 115.000,00 - exploração e gestão da praça de alimentação e camarote do 5º Santa Adélia Rodeo Festival.

³ R\$ 178.000,00 (anual) serviços de iluminação pública, incluindo operação e manutenção do sistema municipal, projetos e assessorias técnicas, fornecimento e operação do sistema informatizado de gestão e de central de atendimento. Fornecimento de peças e substituição de bens especificados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Fidedignidade dos dados Informados ao Sistema AUDESP

- divergência entre os dados informados pela origem nos demonstrativos contábeis e os prestados via sistema AUDESP.

Quadro De Pessoal

- ausência de atribuições dos cargos em comissão;
- a Lei Municipal que criou os cargos em comissão disciplinou que suas atribuições ocorreriam por Decreto, em desatendimento à jurisprudência recente;
- ausência de requisitos mínimos para provimento dos cargos em comissão;
- cargos da área do ensino (Diretor de Escola, Vice-Diretor, Assessor, Coordenador e Supervisor), com provimento em comissão, em detrimento da realização de concurso público (Art. 37, II, CF) e da Jurisprudência desta E. Corte de Contas;
- pagamentos de horas extras de forma permanente e acima do teto legal, inclusive para ocupante de cargo em comissão (Secretário da Saúde);
- servidores em desvio de função;
- servidores com acúmulo de férias.

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- atendimento parcial às recomendações desta E. Corte de Contas.

Notificado, o responsável juntou aos autos alegações de defesa (fls. 224/273) e documentos (fls. 275/308) alegando o seguinte:

Planejamento das Políticas Públicas: os conceitos, instrumentos de planejamento e apuração do resultado primário e nominal são relativamente novos para os técnicos da administração. Todavia, eles, de forma prática, estão em fase de estudos e implantação. A partir do segundo quadrimestre de 2015 a Prefeitura está atualizando as metas iniciais de resultado primário e nominal constantes das Diretrizes Orçamentárias, de acordo com a execução de cada período.

Controle Interno: o município possui poucos servidores com conhecimento de todas as rotinas institucionais e legais da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

administração. Não há, no momento, outro servidor com capacidade de ser responsável pelo setor.

Dívida Ativa: a divergência registrada decorreu do fato de que o setor de tributos considera os valores recebidos da dívida pelo principal e a contabilidade acresce o valor de multas e juros. Todavia, diante das orientações da fiscalização, o fato já foi regularizado.

Demais Despesas Elegíveis para análise: todos os empenhos são acompanhados de informações sobre a missão oficial a ser realizada, nome de todos os participantes e os destinos a serem visitados. Somente são aceitos documentos fiscais válidos e sem rasuras, dentro do período solicitado para viagem. Ao final, o processo é encaminhado para análise e parecer do controle interno. A complementação de adiantamento ocorreu ocasionalmente, em função específica, principalmente em processos utilizados pelo senhor Prefeito, onde o empenho correu por estimativa para 30 dias de viagens. E, no caso de prestação de contas fora do prazo, por mero engano de data. Todas as despesas foram comprovadas e as justificativas de interesse público se encontram anexadas às presentes alegações de defesa.

Planejamento das Despesas: a frota é composta de várias marcas e modelos, alguns com vários anos de uso, fato que complica o planejamento e a padronização dos gastos. Em virtude disso, muitas vezes não é viável o procedimento licitatório.

Combustíveis: a Prefeitura possui características específicas sobre esse tipo de gasto, uma vez que possui uma malha viária de aproximadamente 460 km para dar atendimento ao transporte de aluno da educação básica, onde se roda em média 5.471 km diários; na saúde 1.569.077 km foram rodados através de 2.588 viagens, e sem contar os veículos pesados que fazem a manutenção dos sistema viário urbano e rural.

Licitações, Inexigibilidades e Contratos:

- a) Tomada de Preços 05/14: os objetos das licitações impugnadas pela fiscalização não são idênticos. Enquanto o ajuste 05/14 de refere à contratação de um



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

sistema de educação, o 01/14 tinha como objeto o fornecimento de livros didáticos. Assim, não haveria o porquê de sua prorrogação.

b) Pregão 44/14: o laudo de avaliação foi elaborado por funcionários que possuem todo o conhecimento sobre o local onde foi realizado o 5º Santa Adélia Rodeo Festival. E o fato de não constar qualquer tipo de estudo acerca da viabilidade de efetuar a terceirização não é motivo suficiente para inquinar o ajuste.

c) Pregão 56/14: Foram solicitadas cotações de outras empresas, mas elas não tiveram interesse em fornecer preços. Todavia, o valor contratado encontra-se dentro do praticado em outros municípios e embora a fiscalização tenha considerado a existência de cláusula restritiva, das 10 empresas que retiraram o edital nenhuma delas o impugnou.

Execução Contratual

Contrato 74/14: a empresa contratada é responsável somente pela análise da água e não pelo controle de sua qualidade.

Quadro de Pessoal: já há lei Municipal discriminando as atribuições dos cargos em comissão. Em decorrência da necessidade pública e devido ao pequeno numero de servidores a administração se vê obrigada, em certas ocasiões, a remanejar servidores de suas funções de origem para determinados setores até que seja realizado concurso público. A administração está fazendo levantamento detalhado da situação para evitar tal procedimento, como também cessar a realização de horas extras.

Para as questões que não estão pormenorizadas nos argumentos acima, a origem informa que já providenciou correção.

O setor de Cálculos da Assessoria Técnica (fls. 312/314) reitera integralmente os percentuais apresentados pela fiscalização em relação ao ensino, saúde, pessoal e transferência à Câmara de Vereadores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Sob o aspecto econômico (fls. 315/317) entende que a gestão em exame não se mostra desequilibrada.

Observa que embora a administração tenha registrado déficit orçamentário, este estava devidamente amparado por superavit financeiro. Nota, ainda, resultados contábeis positivos; investimentos correspondentes a 36,70% da RCL; equilíbrio na assunção nos compromissos de curto e de longo prazo; e maior concentração de providências no recebimento da dívida ativa, mediante a liquidação de precatórios e requisitórios de baixa monta exigíveis no exercício em análise.

Sobre as movimentações orçamentárias, num total de 25,04% da despesa prevista, tendo em vista que tal procedimento não causou desajustes fiscais, já que os resultados foram positivos, entende que a falha possa ser relevada a exemplo de vários julgados desta Casa.

Quanto aos demais desacertos, considera que eles possam ser objeto de recomendações. Conclui assim pela emissão de **parecer favorável** às contas da Prefeitura Municipal de Santa Adélia, relativas ao exercício de 2014.

Sob o **aspecto jurídico** (fls. 318/321), ratifica os índices anotados pela fiscalização em relação ao ensino, pessoal e saúde. Anota, ainda, que os repasses à Câmara foram efetuados nos termos e no limite do artigo 29-A da Constituição Federal e os encargos sociais recolhidos regularmente.

Sobre as anomalias verificadas no laudo de fiscalização, entende que as irregularidades anotadas em relação à Tomada de Preços 05/14 e Pregão 56/14 devam ser analisadas em autos apartados. As demais incorreções, por outro lado, não possuem gravidade suficiente a contaminar as presentes contas, pois ou já foram regularizadas pela defesa ou devidamente esclarecidas, cabendo ao caso, severas recomendações.

Opina, posto isso, pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas abrigadas nestes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

A Chefia de ATJ (fls. 322) **endossa** a opinião de suas Assessorias.

O Ministério Público de Contas (fls. 323/324) também se manifesta pela aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Santa Adélia, propondo a expedição de recomendações e formalização de autos próprios para as questões relativas aos itens licitações e contratos e apartados para o pagamento de horas extras.

Subsidiou o exame dos autos o TC-000522/126/14 - Acompanhamento da Gestão Fiscal.

Contas anteriores:

2013 TC 002049/026/13 favorável⁴

2012 TC 001981/026/12 favorável⁵

2011 TC 001392/026/11 favorável⁶

É o relatório.

rcbnm

⁴ Parecer publicado no D.O.E. em 11/12/2015.

⁵ Parecer publicado no D.O.E. em 22/05/2014.

⁶ Parecer publicado no D.O.E. em 26/06/2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-000522/026/14

Na companhia dos que se manifestaram nos autos, considero que as contas da Prefeitura Municipal de Santa Adélia merecem aprovação.

Neste sentido, é imperioso registrar que o município cumpriu os mandamentos constitucionais e legais concernentes à realização de despesas com o ensino (artigo 212 da Constituição Federal); na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica - FUNDEB (ADCT, artigo 60, inciso XII do ADCT); com a saúde (Lei Federal 141/2012); e com Pessoal (LRF, artigo 20, inciso III, letra "b").

Após as retificações que se fizeram necessárias, a instrução processual revelou que a administração investiu na manutenção e desenvolvimento do ensino o equivalente a **30,45** da receita oriunda de impostos e transferências e **79,92%** dos recursos do FUNDEB aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.

A instrução processual ainda revelou que foi aplicado 100% dos recursos advindos do FUNDEB, aqui atendendo ao artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

Não obstante isso, na parte operacional, o laudo de fiscalização registrou que a nota do IDEB no presente exercício foi inferior à Meta Prevista para o exercício de 2013 (em geral), como também houve redução da nota obtida no IDEB em duas escolas (alunos da 4ª série/ 5º ano), quando comparadas com aquelas obtidas em 2011.

Portanto, sobre esses aspectos deve o gestor intensificar esforços visando solucionar essas questões a fim melhorar o ensino, de modo que anotações da espécie não se repitam.

Já nas ações e serviços públicos de saúde, os órgãos de instrução atestaram que a administração aplicou o correspondente a **27,59%** da arrecadação de impostos. E as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

despesas com pessoal corresponderam a **45,47%** da receita corrente líquida.

Os repasses de duodécimos à Câmara Municipal estiveram de acordo com o previsto no artigo 29-A da Constituição Federal; os recolhimentos dos encargos sociais estiveram em dia; houve a correta liquidação dos precatórios; e o gasto com o pagamento dos subsídios dos agentes políticos manteve-se em consonância com os limites legais a eles aplicáveis.

Quanto aos aspectos contábeis, a situação orçamentária e financeira da Prefeitura ainda é confortável. O déficit orçamentário registrado no período estava coberto pelo superávit financeiro vindo do exercício anterior; os resultados econômico e patrimonial foram positivos e os investimentos efetuados no período corresponderam a 36,70% da RCL.

E, ainda que o alto índice de abertura de créditos adicionais indique a existência de falhas no processo de programação que, de certa forma, devem ser evitadas, pois torna o dispêndio público suscetível ao imediatismo, com prejuízo direto ao grau de eficiência, eficácia e economicidade no uso dos recursos do Erário, no caso de Santa Adélia, o equilíbrio econômico-financeiro e os bons resultados encontrados nos diversos setores de atuação da Administração Municipal, inclusive com a realização de investimentos da ordem de 36,70% da RCL, permitem concluir que não houve um prejuízo efetivo ao interesse público.

Desta forma, à luz de diversos julgados proferidos por esta e. Segunda Câmara, como o decidido nos autos do TC 1354/026/11, a falha pode ser relevada.

Portanto, no caso concreto, a falha é merecedora de advertência.

Por fim, sobre as falhas registradas no laudo de fiscalização - exceção feita ao pagamento de horas extras aos servidores comissionados - observo que elas não formam um conjunto suficiente a comprometer a gestão que ora se aprecia, uma vez que suas incidências não obstaram o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

regular funcionamento dos setores onde se verificaram, ou causaram prejuízos de caráter financeiro.

A defesa prestou justificativas plausíveis e anunciou para elas adoção de providências para saná-las, situação que deverá ser oportunamente averiguada.

Por tudo que foi exposto, portanto, voto pela emissão de parecer **favorável** à aprovação das contas prestadas pelo Prefeito do Município de Santa Adélia, relativas ao exercício de 2014, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, determino que se expeça ofício ao Executivo com recomendações para que:

- limite a autorização de abertura de créditos suplementares prevista na LOA a percentual compatível com a inflação prevista para o período, de acordo com a jurisprudência deste Tribunal;
- aprimore a harmonia entre as fases de planejamento e execução do orçamento, evitando a ocorrência de elevados percentuais de alterações orçamentárias e déficits orçamentários;
- atente ao disposto no artigo 74 da Constituição Federal, bem como ao que determina o Comunicado SDG 32/12 quanto ao responsável sobre o controle interno;
- regularize as incorreções registradas no Quadro de Pessoal, reestruture seu Quadro, de modo a indicar as reais atribuições dos servidores contratados para cargos de provimento em comissão, observando se as funções desempenhadas têm enquadramento no preceito constitucional, excluindo aquelas não admitidas pelo artigo 37, inciso V, da Constituição Federal;
- regularize as imperfeições registradas pela fiscalização nos setores de ensino; tesouraria, almoxarifado e bens patrimoniais;
- adote medidas necessárias de modo a realizar o controle adequado de seus gastos com combustíveis, elaborando relatórios pormenorizados das viagens, discriminando os interessados e anotando a quilometragem percorrida;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- compatibilize as despesas sujeitas ao regime de adiantamento ao artigo 68 da Lei Federal 4,329/68 e ao Comunicado SDG 19/2010, bem como na legislação local a fim de garantir a transparência, economicidade e razoabilidade nos gastos públicos;
- promova imediatos ajustes a garantir a fidedignidade das informações enviadas ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado por meio do sistema AUDESP.

Ainda à margem do parecer determino que a equipe técnica formalize autos apartados para analisar o pagamento de horas a servidores comissionados.

É como voto.