



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

Conselheiro-Substituto Samy Wurman

Segunda Câmara

Sessão: **4/10/2016**

86 TC-000011/026/14 CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Aparecida d'Oeste.

Exercício: 2014.

Prefeito(s): Izaias Aparecida Sanchez.

Acompanha(m): TC-000011/126/14.

Procurador(es) de Contas: Élidea Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-11 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-11 - DSF-II.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	26,03%	(25%)
FUNDEB <i>(aplicado no exercício)</i>	100,00%	(95%~100%)
Magistério	63,12%	(60%)
Pessoal	41,66%	(54%)
Saúde	22,09%	(15%)
Transferências ao Legislativo	6,09%	(7%)
Receita Prevista	R\$ 16.647.444,72	
Receita Arrecadada	R\$ 16.655.546,17	
Execução orçamentária- <i>déficit</i>	5,54% - R\$ 923.407,54	
Execução financeira – <i>déficit</i>	R\$ 2.070.411,96	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Relevado	
Precatórios (pagamentos)	Irregular	
Encargos sociais	Regular	

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Aparecida D'Oeste**, relativas ao exercício de **2014**, que foram fiscalizadas pela equipe técnica da Unidade Regional de Fernandópolis (UR-11).

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização são as seguintes:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

A.1 - Planejamento das Políticas Públicas

- LOA autoriza abertura de créditos suplementares em percentual considerado excessivo (até 30%);
- Prefeitura não dispõe do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;

A.2 - A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal

- Prefeitura não criou o Serviço de Informação ao Cidadão (Art. 9º, da LF nº 12.527/11);
- Não divulgação, em sua página eletrônica, dos repasses às entidades do 3º Setor, bem como, não divulgação em tempo real, das receitas arrecadadas e a espécie de despesa que está sendo realizada, indicando valor e fornecedor;

A.3 - Do Controle Interno

- O Sistema de Controle Interno não está regulamentado, lacuna que desatende aos artigos 31 e 74 da Constituição Federal;

B.1.1 - Resultado da Execução Orçamentária

- Déficit de 5,54% (R\$ 923.407,54);
- Nível de alteração orçamentária atingiu 55,25% da despesa prevista (inicial), demonstrando insuficiente planejamento orçamentário;

B.1.2 - Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial

- Aumento do Déficit Financeiro em 80,84% (R\$ 2.070.411,96) e
- Detectada diferença no resultado patrimonial não devidamente justificada.

B.1.2.1 - Influência do Resultado Orçamentário sobre o Resultado Financeiro

- déficit orçamentário de 2014 fez aumentar o déficit financeiro de 2013; e
- Resultado financeiro apurado não coincide com o lançado nas peças contábeis (Origem/AUDESP), indicando diferença não justificada pelo Órgão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

B.1.3 - Dívida de Curto Prazo

- Prefeitura não possui liquidez, face aos compromissos de curto prazo;
- Aumento do passivo de curto prazo que, somado ao desequilíbrio orçamentário, resulta em um progressivo aumento da dívida sem, contudo, liquidez para cobertura de caixa; e
- Apurada diferença, não justificada pela Origem, nos demonstrativos AUDESP, nos valores lançados a título de Restos a Pagar não Processados.

B.1.5.1 - Renúncia de Receitas

- O Município efetivou irregular renúncia de receitas, consistente em não cobrar total e efetivamente valores devidos a título de aluguéis (normais e parcelamentos/dívida ativa) de prédios públicos, auferindo a este título uma receita menor que a devida;

B.1.6 - Dívida Ativa

- Houve cancelamento de Dívida Ativa consistente em receita prescrita de aluguéis de prédios públicos, o que denota ausência de providências no sentido de efetivarem-se medidas para uma eficiente arrecadação desta receita. A prescrição, em última análise, pode ser considerada uma renúncia de receita;

B.2.1. Análise dos Limites e Condições da LRF

- Recursos obtidos com alienação de ativos: no Demonstrativo/AUDESP a Origem não informou dados corretos, encontrando-se incompleta e equivocada; e
- Detectada aplicação irregular, em desatendimento ao preceituado no artigo 44, da LRF;

B.3.1 - Ensino/B.3.1.1 - Ajustes da Fiscalização

- Realizados ajustes a título de Restos a Pagar não quitados;

B.3.2 - Saúde/B.3.2.1 - Ajustes da Fiscalização/B.3.2.2 - Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- Promovidos ajustes a título de Restos a Pagar não quitados; e
- Mandato dos membros do Conselho Municipal de Saúde extrapolou o limite máximo legal de quatro anos;

B.3.3.1 - Iluminação Pública

- Dados não coincidentes no tocante ao valor total arrecadado e ocorrência de transferências de valores, na conta vinculada, não justificadas;

B.4. - Precatórios

- Não houve pagamento de precatório constante do Mapa encaminhado pelo TJ/SP;

B.5.3 - Demais Despesas Elegíveis para análise

- Adiantamentos: descumprimento, parcial, do Comunicado SDG n.º 19/2010;
- Inobservância ao disposto no artigo 68, da Lei Federal n.º 4.320/64, tendo em vista a concessão de adiantamentos a agentes políticos;

B.5.3.1 - Gasto com Combustível

- Gasto incompatível com o número de veículos da frota, bem como excessivo, comparando-se o consumo e o número de habitantes, apresentando-se acima dos municípios com população e condições similares;
- Controle precário dos gastos, sendo descartados os documentos fiscais que comprovariam os abastecimentos realizados;
- Análise, quanto à regularidade dos gastos com combustível, bem como com relação à observância do interesse público, restou prejudicada diante da precariedade no controle e transparência destas despesas;
- Reincidência nesta falha, não tendo o Órgão apresentado interesse em repará-la instaurando um controle efetivo dos gastos;

B.6 - Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais

- Controle precário dos gastos com combustível para a frota municipal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

B.8 - Ordem Cronológica de Pagamentos

- A Prefeitura possui registros de Restos a Pagar de exercícios anteriores, configurando a quebra da ordem cronológica de pagamentos;

C.1 - Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades/C.1.1 - Falhas de Instrução

- Descumprimento do previsto no artigo 9º, inciso III, da Lei Federal 8.666/93, quanto à participação em certame, direta ou indireta, de servidor ou dirigente do órgão responsável pela licitação.

- Inobservância aos Princípios que norteiam a licitação, como o da Igualdade, Moralidade e Economicidade, conforme disposto no artigo 3º, da Lei Federal nº 8.666/93;

C.2.4.3 - Coleta e Disposição Final de Rejeitos e Resíduos Sólidos

- O Município não realiza, antes de aterrar o lixo, o tratamento de resíduos, quer mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou aproveitamento energético;

D.1 - Cumprimento das Exigências Legais

- Não divulgação, na página eletrônica do Município, do PPA, LDO, LOA, balanços de exercício, parecer prévio do Tribunal de Contas, RGF e RREO (LRF, artigo 48);

D.1.1 - Livros e Registros

- Precariedade no controle dos registros de almoxarifado (combustíveis);

D.2 - Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP

- Constatadas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP, conforme itens B.1.2 e B.1.2.1;

D.3.1 - Quadro de Pessoal

- Nomeações, para cargos comissionados, cujas atividades, efetivamente desempenhadas, não possuem características de direção, chefia e assessoramento, em descompasso com o disposto no artigo 37, incisos II e V, da CF;

- Existência de diversos servidores com férias e licenças-



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

prêmio vencidas;

D.5 - Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- Entregas intempestivas e/ou não envio de documentos, em meio eletrônico, ao Sistema AUDESP; e
- Desatendimento de Recomendações proferidas por este E. Tribunal, referentes aos últimos exercícios apreciados.

Notificado, o responsável apresentou justificativas (fls. 64/97), contestando algumas considerações lançadas pela equipe de fiscalização e informando que medidas corretivas já foram adotadas para outras, ponderando, em linhas gerais, que não houve qualquer prejuízo ao erário.

No que se refere aos precatórios, argumentou que parte da dívida, especificamente uma parcela inserida para pagamento no exercício de 2014 (R\$ 38.731,35), teria sido objeto de acordo amigável entre as partes, até a suspensão judicial do acordo. Após, o TJSP expediu um novo ofício requisitório, que foi inserido no orçamento de 2016.

Já em relação aos gastos com combustíveis, elencou o aspecto geográfico como o principal motivo para gastos elevados, argumentando que o Município fica a 46 km da cidade tida como centro da região (Jales). Aduziu, também, que deveriam ser levadas em conta certas particularidades, como o número de ambulâncias, de ônibus de estudantes, malha de estradas do Município, atendimento de alunos residentes na zona rural, dentre outros.

O **Setor de Cálculos** (154/155) retificou os registros da fiscalização no que tange à aplicação dos recursos do Fundeb, promovendo a exclusão de restos a pagar não quitados até 31/03/15, resultando na aplicação de 99,94%.



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

A **Assessoria Técnica de Economia** (fls. 156/158) manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável**, pois considerou falha insanável o insuficiente pagamento de precatórios. Ressaltou que providências anteriores ou posteriores ao exercício apreciado não beneficiam o interessado.

A **Assessoria Técnica Jurídica** (fls. 159/164) opinou pela emissão de **parecer desfavorável**, também em razão dos precatórios em desacordo com a sistemática estabelecida pela Constituição Federal. No que tange às falhas em licitações, propôs recomendações para a observância da Lei Federal nº 8.666/93, sem prejuízo da abertura de autos específicos para análise do Pregão nº 07/14. Propôs, ainda, expedição de recomendações para as outras falhas apontadas no relatório, em especial as do setor de pessoal.

A **chefia da ATJ** (fls. 165) ratificou as manifestações de seus órgãos técnicos e recomendou a emissão de **parecer desfavorável**.

Por fim, o **Ministério Público de Contas** (fls. 166/173) opinou pela emissão de **parecer desfavorável**, diante do que chamou de "conjunto de falhas pontuais e máculas fatais". Considerou que as impropriedades, concebidas isolada ou globalmente, ainda que individualmente pudessem ser suscetíveis de juízo de razoabilidade e admissibilidade conjuntural, caracterizam uma má gestão, comprometendo o gasto público, ancorado em bases qualitativas de economicidade.

Subsidiou o exame dos autos o seguinte expediente:

TC-000011/126/14 - Acompanhamento da Gestão Fiscal;



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

Contas anteriores:

2013 TC 001538/026/13 desfavorável¹

2012 TC 001470/026/12 desfavorável²

2011 TC 000881/026/11 desfavorável³

É o relatório.

rfl

¹ Ausência de aplicação integral do Fundeb recebido;

² Desequilíbrio fiscal;

³ Transferências ao Legislativo, ultrapassando o limite máximo permitido e Precatórios.



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

Voto

TC-000011/026/14

Diante das falhas apresentadas, não vejo como dissentir das manifestações desfavoráveis dos órgãos técnicos da Casa e do MPC.

No caso dos autos, as questões que comprometem as Contas dizem respeito ao recolhimento parcial dos precatórios devidos no exercício e impropriedades relativas à ausência de controle na utilização de combustíveis, bem como gastos elevados.

Conforme apurado pela fiscalização, do total de precatórios que deveriam ser pagos no exercício (R\$ 153.604,36) foram quitados apenas R\$ 62.657,64, restando um saldo de R\$ 90.946,72.

Daquele montante inicial, R\$ 38.731,35 referiam-se ao mapa encaminhado em 2013 para pagamento em 2014. A justificativa da defesa, de que um acordo com o credor havia sido suspenso pela justiça, não socorre ao interessado, pois a suspensão teria sido motivada por ausência de comprovação dos valores efetivamente pagos, além de ter sido celebrado em desacordo com a Lei Municipal nº 1.711/12.

De qualquer modo, conforme apurado pela fiscalização, não foram integralmente pagos os precatórios devidos no exercício, restando saldo para o subsequente, em ofensa ao determinado pela EC nº 62/2009. Ressalto que, conforme jurisprudência desta Corte, medidas posteriores não afastam as falhas, tendo em vista o princípio da anualidade das Contas.

Outra questão comprometedora diz respeito às despesas com combustíveis. A análise demonstrou que os dispêndios



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

não se mostraram compatíveis com o número de veículos da Prefeitura, bem como se revelaram excessivos em comparação ao número de habitantes.

Como se não bastassem os gastos elevados, não restou comprovada a existência de controle eficaz, tanto de utilização de veículos como dos respectivos gastos. Ademais, restou demonstrado, por amostragem, que as notas fiscais apenas apresentavam a quantidade total de litros fornecidos, sem qualquer indicação do veículo abastecido, período a que se referiam e sem coincidência com os cupons fiscais anexados àquelas notas fiscais.

Cumprе ressaltar que essa impropriedade já vem sendo apontada em relatórios anteriores, tendo sido objeto de recomendação expressa no julgamento das Contas de 2012 (TC-001470/026/12 – DOE 29/05/14). No exercício de 2013, ano em que o responsável pelas presentes contas já era o gestor municipal, também foi verificada a precariedade do controle dos gastos, nada sendo feito para sanar a questão.

O montante total gasto (R\$ 1.321.556,82) representou quase o dobro do gasto do Município de Populina (R\$ 681.029,24), com número de habitantes e distância do Município de Jales (que seria o centro da região) semelhante ao de Aparecida D'Oeste⁴.

Desse modo, a alegação de questões geográficas ou eventuais particularidades do Município, desprovidas de apresentação de um controle eficaz dos dispêndios, são insuficientes para afastar a impropriedade.

⁴ Segundo dados do relatório de fiscalização, extraídos do sítio eletrônico do IBGE (população estimada 2015), o número de habitantes de Aparecida d'Oeste seria de 4.397 e o de Populina 4.269. As distâncias até o Município de Jales seria de 43,9 km e 53,5 km, respectivamente, em relação aos dois Municípios citados (Fonte: *google maps*).



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

Essa negligência contribui para a manutenção de gastos elevados, impedindo a averiguação do atendimento de padrões mínimos de eficácia/eficiência, além de contrariar os princípios da transparência e economicidade das despesas públicas.

Por fim, ressalto que é dever do Poder Público evitar conduta que, por ação ou omissão, possa ensejar perda patrimonial ou prejuízos ao erário.

Sobre os demais aspectos que envolvem a gestão municipal tem-se o seguinte:

Revelou-se que a Administração investiu na manutenção e desenvolvimento do **Ensino** o equivalente a **26,03%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Da receita proveniente do FUNDEB, **63,12%** foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT.

No que tange à integralidade dos recursos do Fundeb, acolho os cálculos da fiscalização, cuja análise demonstrou que até 31/12/14 foram aplicados 98,99%, sendo que, a parcela diferida foi aplicada até 31/03/15, atingindo-se **100%**, cumprindo-se, dessa forma, as regras instituídas pela Lei Federal nº 11.494/07.

Nas ações e serviços públicos de **Saúde**, os órgãos de instrução atestaram que a Administração aplicou o correspondente a **22,09%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve a Lei Complementar Federal 141, de 13 de janeiro de 2012.

As **despesas com pessoal e reflexos** não ultrapassaram o limite máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra "b",



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

da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois corresponderam a **41,66%** da receita corrente líquida.

As transferências financeiras ao Legislativo situaram-se dentro da limitação imposta pela Constituição Federal; e os gastos com os pagamentos dos subsídios aos agentes políticos mantiveram-se de acordo com o ato fixatório e dentro dos limites legais.

No que diz respeito aos aspectos contábeis, em que pese a configuração de *déficits* orçamentário e financeiro, considero que outros resultados positivos, como elevação dos resultados patrimonial e econômico, diminuição da dívida de longo prazo em 38,76% e o elevado índice de investimento (28,02% da RCL) permitem relevar os aspectos negativos, não caracterizando, portanto, sério desequilíbrio fiscal.

Entretanto, recomendo que a Administração efetue um adequado planejamento das peças orçamentárias, evitando sua descaracterização e limitando as alterações ao índice de inflação do período, atendendo ao Comunicado SDG nº 29/2010.

No tocante à gestão de pessoal, deve a Origem adotar medidas para que permaneçam no quadro de pessoal apenas os cargos voltados para o desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento, atendendo-se ao disposto no inciso V do artigo 37 da CF⁵. Também, deve adotar medidas

⁵ **Artigo 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998):

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)."



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

para evitar o acúmulo de férias e licenças-prêmio vencidas, cumprindo-se a legislação de regência.

Por fim, diante das justificativas da defesa, as outras falhas registradas no laudo de fiscalização, não recorrentes e caracterizadas como meras formalidades e que não trouxeram prejuízos ao erário, podem ser relevadas, devendo, porém, ser corrigidas, razão pela qual de rigor as recomendações ao final deste voto.

Por tudo o que foi exposto, e não obstante os aspectos favoráveis registrados, associo-me aos que se manifestaram no feito e voto no sentido da emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas anuais, referentes ao exercício de **2014**, da Prefeitura Municipal de **Aparecida D'Oeste**, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

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

- adotar medidas efetivas com vistas a aprovar o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- observar o estrito cumprimento da Lei de Acesso à Informação e da Lei de Transparência Fiscal;
- regulamentar o Controle Interno, de modo que cumpra as atribuições previstas na Constituição Federal e orientações do Comunicado SDG nº 32/12;
- observar o disposto nos incisos I e II, do artigo 14 da LRF, no que tange à renúncia de receitas;
- promover efetivo controle dos gastos com combustíveis;
- promover efetivo controle dos recursos de alienação de ativos, evitando divergências de registros e o cumprimento do artigo 44 da LRF;



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

- promover ajustes na contabilização e registro da dívida ativa, evitando-se a prescrição dos créditos;
- movimentar os recursos da CIP em contas específicas, em atendimento ao art. 8º, parágrafo único da LRF;
- eliminar e evitar divergências entre os dados enviados via Sistema Audesp e as informações constantes nas peças contábeis;
- observar a ordem cronológica de pagamentos;
- melhorar a transparência da gestão fiscal, dando pleno atendimento ao art. 48 da LRF;
- observar o correto cumprimento dos mandatos dos membros do Conselho Municipal de Saúde;
- realizar o tratamento dos resíduos sólidos, nos termos da legislação de regência;
- atender às Instruções e Recomendações do Tribunal.

Ainda à margem do Parecer, determino que se promova a abertura de autos próprios para análise do Pregão nº07/14, matéria tratada no subitem C.1.1 do laudo de fiscalização.

É como voto.