



**PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 19/08/14**

117 TC-001632/026/12

**Prefeitura Municipal:** Sebastianópolis do Sul.

**Exercício:** 2012.

**Prefeito:** José Antonio Abreu do Valle.

**Acompanham:** TC-001632/126/12 e Expediente(s): TC-000057/008/13 e TC-031972/026/13.

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

**Fiscalizada por:** UR-8 – DSF-II.

**Fiscalização atual:** UR-8 – DSF-II.

## **1. RELATÓRIO**

1.1. Em apreciação, as contas anuais atinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SEBASTIANÓPOLIS DO SUL.

1.2. A conclusão do laudo elaborado pela Unidade Regional de São José do Rio Preto, consigna, em síntese, ressalvas aos seguintes aspectos:

### **PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:**

- a LOA autoriza a abertura de créditos suplementares até 50% do orçamento da despesa;
- o Município não editou o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;

### **A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL:**

- a Municipalidade não criou o sistema de informação ao cidadão;

### **CONTROLE INTERNO**

- não foi regulamentado o controle interno;
- o funcionário encarregado do setor não emitiu relatórios periódicos;



### **RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

- apurado déficit da execução orçamentária;
- transposições e transferências em montante que corresponde a 45,15% da despesa prevista final, o que revela inadequado planejamento orçamentário;
- transposições e transferências realizadas com base na margem de autorização genérica da LOA;
- Executivo não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo;

### **FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS**

- não adoção de providências para a cobrança do ISSQN sobre serviços cartoriais;

### **DÍVIDA ATIVA**

- decréscimo significativo no recebimento dos créditos, em comparação com o exercício anterior;

### **DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE**

- processos de adiantamentos concedidos ao Sr. Prefeito contêm comprovantes de despesas liquidadas inadequadamente; não consignam parecer do controle interno sobre as prestações de contas; não evidenciam o interesse público, e revelam a devolução extemporânea dos valores não utilizados;
- **Gasto com Combustível:** o Executivo não procede ao registro e controle dos gastos com combustível por quilômetro rodado;

### **BENS PATRIMONIAS**

- não efetuado o levantamento dos bens móveis e imóveis;
- o Balanço Patrimonial não registra corretamente o saldo apurado;

### **LICITAÇÕES**

- despesas sem o devido certame licitatório; ausência de atestado de recebimento provisório/definitivo das obras realizadas e em andamento;



### **COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DE REJEITOS E RESÍDUOS SÓLIDOS**

- Município não realiza o tratamento de resíduos antes do aterramento;

### **ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS**

- não divulgação do Parecer Prévio do Tribunal de Contas na página eletrônica do Município;

### **PESSOAL**

- contratados por concurso em desvio de função;
- pagamento habitual de horas extras;

### **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL**

- Órgão atendeu parcialmente às exigências do Sistema Audeps, enviando intempestivamente os dados no decorrer do exercício;
- descumprimento de Recomendações deste E. Tribunal;

### **LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

- Município não atendeu ao artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00;

### **LEI ELEITORAL**

- Município empenhou valores com publicidade em período vedado pela norma regente da matéria; no decorrer do exercício, os gastos liquidados de publicidade superaram a média despendida nos 03 últimos exercícios;

### **LEI 4.320, DE 1964**

- em dezembro, a Prefeitura empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista final, contrariando o artigo 59, § 1º, da Lei Federal nº 4.320/64;

### **DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES**



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



- **Expediente TC-057/008/13:** Informações encaminhadas pelo Sr. Waldomiro Meneguini, atual Prefeito de Sebastianópolis do Sul, a respeito de possíveis irregularidades cometidas pelo Ex-Chefe do Executivo, Sr. José Antonio Abreu do Valle, cujo mandato terminou em 31/12/2012, consistentes na doação de 55 (cinquenta e cinco) terrenos urbanos em 20/12/2012, pertencentes ao patrimônio municipal, mediante escrituras particulares a municípios de Sebastianópolis do Sul, tendo sido aberta comissão sindicante para apurar se foram obedecidos os princípios da impessoalidade e da legalidade. A fiscalização concluiu que não foi realizada avaliação prévia, nem justificado o interesse público das doações;
- **Expediente TC-31972/026/13:** Solicitação de informações pelo Ministério Público do Estado de São Paulo sobre às referidas doações. Matéria correlata ao Expediente TC-057/008/13.

1.3. Notificado, o responsável não se manifestou nos autos.

1.4. A **Assessoria Técnica** concluiu, às fls. 64/67, pela existência de restrições, no aspecto econômico-financeiro, à emissão de parecer favorável às contas.

Ressaltou o descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, apesar da Prefeitura ter sido alertada por 08 (oito) vezes durante o ano. Lembrou, ainda, que a falha é passível de enquadramento no art. 359-C do Código Penal.

Além disso, observou que o titular do Poder Executivo, a partir de 1º de maio de 2012, assumiu despesas que não foram pagas até 31/12/2012, e não reservou disponibilidade financeira para cobri-las.

Outrossim, as dívidas de curto prazo não foram reduzidas durante o exercício, tendo sido compromissados novos valores durante os 8 últimos meses do ano em afronta ao citado dispositivo.

1.5. No âmbito jurídico, o **Órgão Técnico**, com o endosso da **Chefia da ATJ** (fls. 75), opinou, igualmente, pela emissão de **parecer desfavorável**,



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



acrescendo aos desacertos já mencionados por sua congênere o descumprimento do art. 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64, uma vez que a Prefeitura empenhou, no último mês do mandato, mais que o duodécimo da despesa prevista no orçamento.

Registrou, também, a existência de despesas com publicidade em desacordo com a Lei Eleitoral, procedimento que pode caracterizar ato de improbidade administrativa, conforme § 7º do artigo 73 da Lei Eleitoral, propondo a comunicação dos fatos ao Ministério Público da Comarca para as providências da sua alçada.

Apontou a necessidade de se adotar medidas corretivas no tocante às peças de planejamento, demonstrativos contábeis e outros, bem como a irregularidade de que trata o Expediente TC-57/008/13.

**1.6.** No mesmo sentido encontra-se o posicionamento do **Ministério Público de Contas**, com fundamento **(i)** no déficit orçamentário (6,80%) e elevação da dívida flutuante; **(ii)** na abertura de créditos adicionais, em ofensa ao artigo 167, VI, da Constituição Federal; **(iii)** no resultado financeiro negativo (variação de -201,34%); **(iv)** na ausência de liquidez frente aos compromissos de curto prazo; **(v)** na violação do artigo 42 da LRF; **(vi)** nos gastos com publicidade e propaganda em afronta ao artigo 73, VI, 'b', e VII, da Lei Federal nº 9.504/97, e **(vii)** na infringência ao artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64.

Propôs, ao final, recomendações e formação de autos específicos, conforme consignado às fls. 76/80.

**1.7.** A **Secretaria-Diretoria Geral** não destoou dos Órgãos preopinantes, considerando especialmente graves o aumento de despesas com publicidade e propaganda; o descumprimento do artigo 42 da LRF, evidenciado pelo aumento da iliquidez financeira de R\$ 133.118,04, em 30/04/2012, para R\$ 523.328,59, em 31/12/2012.

Quanto às falhas anotadas nos itens planejamento, não criação do serviço de informação ao cidadão, controle interno, abertura de créditos



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



adicionais, fiscalização das receitas, dívida ativa, ensino, saúde, despesas, adiantamentos, licitações e pessoal, propôs recomendações para saneamento.

Em relação aos aspectos contábeis, afirmou que o déficit financeiro de R\$ 582.052,76, representa aproximadamente 38% da arrecadação de um único mês, de forma que a solvência desse endividamento não está a exigir grande esforço fiscal do Município e, assim, pode ser relevada a inadequação.

**1.8.** Por meio de memoriais, o Responsável exerceu o contraditório, procurando afastar, ou justificar, as impropriedades suscitadas no relatório de fiscalização (fls. 85/116).

**1.9.** Instada a se pronunciar sobre o acrescido, a **Secretaria-Diretoria Geral** reiterou seu entendimento pretérito, pela emissão de **parecer desfavorável**, eis que não elididas as irregularidades consistentes na violação do artigo 42 da LRF e do aumento das despesas com propaganda e publicidade. A respeito deste último tema, sustentou que os argumentos de defesa, de que os gastos se destinaram à divulgação obrigatória de atos públicos, não vieram acompanhados de nenhum documento que os confirme (fls. 122/123).

**1.10.** O **Ministério Público de Contas** asseverou que a documentação juntada não é suficiente para afastar as inconformidades especificadas em seu parecer anterior, motivo pelo qual o mantém na íntegra.

É o relatório.



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



## 2. VOTO

2.1. Contas anuais de 2012 da PREFEITURA MUNICIPAL DE SEBASTIANÓPOLIS DO SUL.

2.2. Ao longo do exercício, os recursos municipais foram distribuídos da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	33,57%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	71,34%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100,0%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	20,01%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	47,54%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.		
No Município não havia precatórios para pagar.		
Encargos Sociais: recolhimentos efetuados.		

2.3. As informações condensadas no quadro acima evidenciam o atendimento aos limites mínimos de aplicação no ensino e na saúde, bem como ao percentual máximo permitido para despesa com pessoal.

2.4. No tocante ao item "planejamento", verifica-se que a Lei Orçamentária Anual autoriza o Executivo a realizar a abertura de créditos suplementares em até 50%.

Sabe-se que esse mecanismo destina-se a flexibilizar o orçamento, propiciando certos ajustes em caso de possíveis imprevistos que venham a ocorrer ao longo do exercício.



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



Nesse contexto, embora não haja expressa determinação, tanto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal como no artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64, que delimite os parâmetros para a abertura de créditos suplementares, este Tribunal vem reiteradamente recomendando que a alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não extrapole o índice de inflação, a exemplo do Comunicado SDG nº 29/2010.

Aliás, modificações em percentuais desarrazoados, muito flexíveis, indicam defeito no planejamento, e insegurança do gestor ao dialogar com os membros do Legislativo e dificuldade em manter as políticas prometidas em sua campanha eleitoral perante a comunidade.

A autorização para alterar metade da proposta inicial, como aqui constatado, pode comprometer o processo democrático, afigurando-se uma situação anômala, em que o Chefe do Executivo se investe de poder que favorece a desmandos e ao imediatismo.

Nada obstante, considerando que o limite estabelecido em lei para abertura de créditos suplementares na execução orçamentária não foi ultrapassado, o desacerto pode ser tolerado, sem prejuízo de **recomendação** à Origem para que aprimore seu planejamento, bem como atente ao Comunicado SDG nº 29/2010.

**2.5.** Quanto ao **Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos**, o Responsável esclareceu que a disposição final dos resíduos foi contratada pela Prefeitura, mas não é feita no território municipal, e sim em outras localidades; logo, não era necessária a regulamentação da matéria porque não havia nenhum depósito dessa natureza no perímetro do Município.

Observo, contudo, que a Política Nacional de Resíduos Sólidos tem incentivado a formação de associações intermunicipais que permitam a adequação da gestão dos resíduos, com o compartilhamento, pelos municípios, das tarefas de planejar, regular, fiscalizar e prestar serviços de acordo com as tecnologias compatíveis com a realidade regional.





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



Assim sendo, deverá a Municipalidade editar o referido plano, nos termos da Lei Federal nº 12.305/2010, o que desde já **recomendo**.

Quanto ao **Serviço de Informação ao Cidadão**, o Responsável noticiou a assinatura de com o Governo do Estado de São Paulo, em adesão ao Programa Transparência Paulista, providência cuja implementação e eficácia deverá ser objeto de análise pela Fiscalização em próximo roteiro.

Relativamente ao **Sistema de Controle Interno**, é pertinente destacar sua importância para o aprimoramento da gestão, mediante a avaliação do desempenho das atividades do Executivo; a conferência da exatidão e fidelidade dos dados contábeis; a análise dos resultados econômico-financeiros, quanto à eficácia e eficiência; a adoção de providências voltadas ao saneamento de irregularidades no exercício corrente, e comunicação de ilegalidades e outras ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado.

Nessa conformidade, **RECOMENDA-SE** à Prefeitura Municipal de Sebastianópolis do Sul que proceda à imediata implementação do setor, em observância aos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, 54, parágrafo único, e 59 da Lei Complementar nº 101/2000, e, por fim, ao artigo 38, parágrafo único, da Lei Complementar Paulista nº 709/93, atentando, ademais, ao teor do Comunicado SDG nº 32/2012, que traçou considerações esclarecedoras sobre o assunto.

**2.6.** No item “**licitações**”, a Fiscalização detectou a realização de despesas não precedidas de certame e/ou em valores acima dos permitidos, dentre elas a aquisição de gêneros alimentícios, nos importes de R\$ 139.253,43 e R\$ 35.407,35, junto às empresas Antonio Carlos Penariol ME e Fabiano Honorato & Cia Ltda. ME, respectivamente.

Defendeu o Responsável que os insumos destinaram-se à merenda escolar, e sua aquisição foi realizada por meio do Pregão Presencial nº 02/2012, consoante dados enviados ao Sistema Audep.

Quanto aos demais gastos, afirmou que as dispensas de licitação foram justificadas em cada compra distintamente, e que as reparações e



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



reposições, principalmente de serviços mecânicos e de informática, não são passíveis de previsão.

A respeito do assunto, entendo que a simples relação dos empenhos acostada aos autos pela Fiscalização, indicando o fornecedor e os valores correspondentes, não é suficiente para se concluir, de forma absoluta, que houve descumprimento do dispositivo legal retro mencionado.

No caso, não tendo sido detectado desvio quanto aos preços praticados, tampouco prejuízo na execução das despesas, acolhem-se as razões de defesa.

De todo modo, deverá a Origem, sempre que possível, adquirir bens e serviços por meio de certame licitatório, nos termos do artigo 37, XXI, da Constituição Federal, valendo-se do sistema de registro de preços quando o caso assim recomendar.

**2.7.** No que tange ao TC-057/008/13, em que informadas possíveis irregularidades na doação de 55 (cinquenta e cinco) terrenos urbanos em 20/12/2012, pertencentes ao patrimônio municipal, mediante escrituras particulares a municípios de Sebastianópolis do Sul, a Fiscalização verificou que não foi realizada avaliação prévia, nem justificado o interesse público dos atos.

Diante disso, o aludido Expediente deverá ser desvinculado deste feito, passando a acompanhar os **autos específicos** a serem abertos para análise mais aprofundada da questão.

**2.8.** Em que pesem os pontos positivos até aqui analisados, bem como aqueles passíveis de recomendação ou, ainda, de apreciação em autos específicos, remanescem, no caso em tela, falhas graves o suficiente para comprometer os demonstrativos.

**2.8.1.** Refiro-me, inicialmente, ao significativo déficit da execução orçamentária, que, após expurgadas as receitas e despesas da entidade



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



previdenciária do Município, atingiu a cifra de R\$ 1.156.410,14, equivalente a 6,80% da receita arrecadada.

Esse resultado produziu uma série de reflexos negativos, que acabaram por comprometer a gestão fiscal do Município.

Embora o mencionado déficit tenha sido minimizado pelo superávit financeiro de 2011, de R\$ 574.357,38, passando a -R\$ 582.052,76, o que representa menos de um mês de arrecadação, tornando-o facilmente passível de ser revertido no exercício seguinte, deve-se ter em vista, no caso, o expressivo crescimento na dívida de curto prazo.

De fato, ao longo do período de maio a dezembro, houve um aumento da iliquidez do Município, de R\$ 133.118,04, em 30/04/2012, para R\$ 523.328,59, em 31/12/2012, situação que resultou no descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, já que a disponibilidade de caixa, ao término do exercício, não era suficiente para suportar as obrigações financeiras inscritas em Restos a Pagar.

Inegável, ainda, a negligência da Administração nesse aspecto, uma vez que não atentou para a reversão sintomática ocorrida no resultado financeiro de um exercício para o outro, além de ter ignorado os 08 (oito) alertas emitidos por esta Corte no decorrer de 2012, sobre possível descumprimento do citado dispositivo legal.

Tendo em vista que a falha enseja consequências em outras esferas que fogem à competência desta Corte, deverá ser comunicada ao Ministério Público do Estado de São Paulo, para as providências que considerar pertinentes.

**2.8.2.** O quadro é agravado pelo aumento dos gastos com propaganda e publicidade, que superaram a média despendida nos três últimos exercícios.

Em defesa, alegou-se que as despesas estariam relacionadas à divulgação obrigatória de atos públicos; entretanto, nenhum documento comprobatório desse fato foi acostado aos autos.



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



Assim como a impropriedade relatada no item anterior, violação ao artigo 73, V, “b”, e VII, da Lei Eleitoral deve ser levada ao conhecimento do Ministério Público Estadual, para eventuais medidas de sua alçada.

**2.8.3.** Colabora, também, para a emissão de parecer desfavorável o empenho de mais de um duodécimo da despesa prevista no orçamento, no último mês do mandato do Prefeito, em patente ofensa ao artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64.

**2.9.** Os demais apontamentos podem ser relevados, com recomendação à Origem para que, doravante, evite a repetição das falhas apontadas nos itens: “fiscalização das receitas”; “dívida ativa”; “despesa realizada sob o regime de adiantamentos”; “gastos com combustíveis”; “pessoal”; “análise do cumprimento das exigências legais”, e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e recomendações do Tribunal”.

Passo, agora, à análise qualitativa dos investimentos realizados pela Origem, iniciando pelo setor de ensino, cujos resultados se mostraram insatisfatórios, embora beneficiado com recursos em percentuais muito superiores aos limite mínimo estabelecido (32%).

**2.9.** Ante o exposto, no mérito, **VOTO pela emissão de Parecer DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SEBASTIANÓPOLIS DO SUL, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- regulamente o sistema de controle interno, segundo a orientação contida no Comunicado SDG nº 32/2012 deste Tribunal;
- observe ao disposto no Comunicado SDG nº 29/2010 no tocante às alterações do orçamento, limitando-as ao índice inflacionário;
- elabore o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- promova estudos, por intermédio do setor responsável de compras, visando ampliar ao máximo a abrangência das aquisições e contratações por certame



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



licitatório, demonstrando, de forma cabal, aquelas que eventualmente possam ser adquiridas por dispensa de licitação;

- adote medidas corretivas em relação às falhas anotadas nos tópicos: “fiscalização das receitas”; “dívida ativa”; “despesa realizada sob o regime de adiantamentos”; “gastos com combustíveis”; “pessoal”; “análise do cumprimento das exigências legais”, e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e recomendações do Tribunal”.

Os Expedientes TC-057/008/13 e TC-31972/026/13 deverão ser desvinculados destes autos, e remetidos para a Unidade Regional de São José do Rio Preto, para acompanhar o processo que será formado para apreciação das doações levadas a efeito pelo Ex-Chefe do Executivo.

Em resposta ao documento encartado no TC-31972/026/13, remeta-se ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo, para ciência da medida supracitada, informando-lhe que, proferida decisão sobre a matéria, ser-lhe-á enviada a cópia respectiva.

O mesmo Órgão supracitado deverá ser comunicado, também mediante ofício, sobre o descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal pelo Município, além do aumento dos gastos com propaganda e publicidade, para as providências que entender pertinentes. Deverão acompanhar o ofício cópias de fls. 26 e 47/ 52 dos autos, fls. 229/331 do Anexo, Acessório 1, bem como do relatório e voto ora prolatados.

**DIMAS EDUARDO RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**