



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



**PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO:21/05/13**

61 TC-001885/026/10

**Câmara Municipal:** Penápolis.

**Exercício:** 2010.

**Presidente(s) da Câmara:** Célio José de Oliveira.

**Advogado(s):** Rodolfo Valadão Ambrósio e outros.

**Acompanha(m):** TC-001885/126/10.

**Fiscalizada por:** UR-1 - DSF-I.

**Fiscalização atual:** UR-1 - DSF-I.

**1. RELATÓRIO**

**1.1.** Em apreciação, no processo em referência, as contas anuais, relativas ao exercício de **2010**, da **CÂMARA MUNICIPAL DE PENÁPOLIS**.

**1.2.** A Unidade Regional de Araçatuba – UR-01, encarregada da inspeção *in loco*, apontou, no relatório de folhas 07/44, as seguintes ocorrências, nos exatos termos constantes às folhas 41/44:

**A.1 - CONFORMIDADE DO PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:** *A lei orçamentária anual não abrange todas as entidades públicas do Município. Autorização ao Executivo para abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 25% (LOA) e 30% (LDO) do orçamento da despesa, não se amoldando à orientação traçada por este E. Tribunal (Comunicado SDG nº 29/2010 – item 3). Autorização ao Executivo para “transpor, remanejar ou transferir recursos” de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, total ou parcialmente, em infringência ao disposto no § 8º do artigo 165 e no inciso VI do artigo 167 da CF.*

**B.1.6.2 - Fidedignidade dos Dados Contábeis - Balanço Financeiro:** *Na comparação entre os dados do Balanço Financeiro informados pela origem e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no Sistema AUDESP, constatamos a existência de divergências, o que denota falha grave, eis que a Câmara não atende aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal n.º 4.320/64).*

**B.1.6.3 - Fidedignidade dos Dados Contábeis - Balanço Patrimonial:** *Efetuada a comparação entre os dados do Balanço Patrimonial informados pela origem e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no Sistema AUDESP, constatamos a*



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



*existência de divergência que denota falha grave, eis que a Câmara não atende aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal n.º 4.320/64).*

**B.1.6.4 - Fidedignidade dos Dados Contábeis – Demonstração das Variações Patrimoniais:** *Efetuada a comparação entre os dados da Demonstração das Variações Patrimoniais informados pela origem e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no Sistema AUDESP, constatamos a existência de divergências, o que denota falha grave, eis que a Câmara não atende aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal n.º 4.320/64).*

**B.4.1.1 - PARCELAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS:** *Até o período de nossa fiscalização in loco, a Câmara não havia expedido notificações aos responsáveis (Vereadores e Ex-Vereadores), sobre a necessidade de solverem esse débito, no que se refere à parte dos segurados.*

**B.4.2.1 - FALTA DE PESQUISAS DE PREÇOS:** *Na documentação dos processos de compras diretas, não foram juntadas as pesquisas de preços, restando prejudicada a comprovação do atendimento à exigência do inciso V do artigo 15 da Lei Federal nº 8.666/93.*

**B.5 - TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS:** *As disponibilidades de caixa não são depositadas em bancos estatais, desatendendo a Câmara ao artigo 164, § 3º, da Constituição Federal.*

**C.1.1.1 - CLÁUSULAS RESTRITIVAS OU INEXISTENTES EM EDITAIS DE LICITAÇÕES:** *Não verificamos nos editais de licitações, cláusula contendo o privilégio na fase da apresentação das propostas, a que todas as micros e pequenas empresas têm direito, conforme aplicabilidade do Capítulo V da Lei Complementar Federal nº. 123/06 - Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Ocorrência de falhas comuns a alguns processos licitatórios, que exigiram a apresentação de Certidão Negativa de Débito – CND, o que contraria jurisprudência (TC–269/010/04) já sedimentada na Casa.*

**C.1.1.2 - NÃO APENAMENTO DE EMPRESA VENCEDORA DE LICITAÇÃO PELA NÃO ENTREGA DO OBJETO LICITADO:** *Exigência de prova de regularidade fiscal em desacordo com jurisprudência do Tribunal de Contas. Não aplicação de sanção à empresa BRUMA VEÍCULOS LTDA pela não entrega do objeto licitado, em contrariedade ao item 4 do Edital de Licitação (SANÇÕES PARA O CASO DE INADIMPLENTO) e ao § 6º do artigo 43 da Lei Federal nº 8.666/93.*



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



**D.5.1 - FURTO DE DINHEIRO NAS DEPENDÊNCIAS DA CÂMARA:**

*Comunicação de ocorrência ao Tribunal fora do prazo estabelecido pelo artigo 37 da Lei Complementar Estadual nº 709/93. Reempenho e novo pagamento de despesa cujo valor, de propriedade particular, foi objeto de desaparecimento nas dependências da Câmara. Não registro no Balanço Patrimonial do valor reempenhado, de R\$ 3.092,68, em inobservância ao § 1º do artigo 105 da Lei Federal nº 4.320/64.*

**D.5.3 - FUNÇÃO FISCALIZADORA DA CÂMARA DE VEREADORES:**

*Omissão quanto à obrigatoriedade de fiscalização das despesas capituladas pelas Leis Municipais nº 1.565/09 e nº 1.693/10, já que a Câmara não adotou providências para cobrar do Executivo a remessa dos correspondentes documentos.*

**D.6 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL:**

*Não atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações deste Tribunal.*

**1.3.** Notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar nº 709/93 (fls. 56), o Responsável pelas contas exame, **Sr. Célio José de Oliveira**, apresentou documentos e alegações de defesa, acostados às folhas 61/97.

**1.4.** Em atendimento à determinação de fls. 49 e 109/11, a Unidade Regional de Araçatuba trouxe aos autos informações e documentos complementares sobre as despesas realizadas com propaganda e publicidade de atos oficiais, não constatando elementos que pudessem comprometer a matéria (fls. 50/51 e 112/120).

**1.5.** A **Assessoria Técnica** e sua **Chefia** posicionaram-se pela **regularidade, com ressalva**, dos demonstrativos em exame, nos termos do inciso II do art. 33 da Lei Complementar nº 709/93 (fls. 99/104).

Não obstante a ATJ ter se manifestado no sentido da aprovação, com ressalva, dos demonstrativos, entendeu irregular a devolução do dinheiro furtado ao Sr. Célio José de Oliveira, tendo em vista que o cheque já havia sido sacado pelo favorecido, tratando-se, assim, numerário particular.

**1.6.** A **SDG**, após as diligências empreendidas pela Fiscalização para esclarecer a natureza dos gastos com propaganda, opinou pela **regularidade, com ressalva**, das contas (fls. 123/124).



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



1.7. Conclui-se, dos documentos e informações constantes do feito, que as **despesas com pessoal e reflexos** equivaleram a **1,19%** da Receita Corrente Líquida do Município de **Penápolis**. O gasto com folha de pagamento representou **25,17%** do montante especificado no inciso I do artigo 29-A da Constituição Federal, **inferior**, portanto, aos 70% estabelecidos no § 1º do referido artigo. A **Execução Orçamentária** encerrou com **superávit** de **16,34%**. A **despesa geral** da edilidade atingiu a marca de **3,23%** da Receita realizada pelo Município, no exercício de 2009, e os repasses de duodécimos à Câmara corresponderam a **3,86%** da Receita referida.

O valor despendido com folha de pagamento representou **45,60%**, em relação tanto à receita prevista como à receita arrecadada (receita bruta).

A remuneração dos agentes políticos da Câmara Municipal de **Penápolis** foi fixada com observância aos limites constitucionais previstos nos incisos VI e VII do artigo 29 e inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal. Não foram observados pagamentos além dos valores fixados.

É o relatório.



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



## **2. VOTO**

**2.1.** Contas anuais da **CÂMARA MUNICIPAL DE PENÁPOLIS**, relativas ao exercício econômico-financeiro de **2010**.

**2.2.** Os atos de gestão econômicos e financeiros do período foram praticados com observância aos limites de receita e despesa fixados pela Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Orçamentária Municipal.

**2.3.** Com relação ao apontamento de que a Câmara Municipal vem aprovando as peças de planejamento, mesmo que não atendidos todos os requisitos previstos na legislação de regência, pertinente que seja **DETERMINADO** à Edilidade que, no momento em que couber apreciar a proposta orçamentária e fiscalizar a sua execução, procure evitar que os elevados percentuais de autorização para abertura de créditos suplementares se transformem em mecanismo destinado à descaracterização do orçamento.

Vale alertar ao Legislativo que as peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) são também resultantes da participação popular e de discussões desenvolvidas em audiências públicas, promovidas na fase de elaboração dos respectivos projetos, motivo pelo qual, após percorrer seu peculiar processo legislativo, não pode o orçamento ficar vulnerável à sua desconfiguração por meio da abertura de créditos suplementares em elevada escala.

Da mesma maneira, cabe **DETERMINAR** ao Legislativo que, por ocasião da aprovação da proposta orçamentária, verifique o fiel cumprimento das normas contidas no § 5º do artigo 165 da Carta Magna e no artigo 4º, da Lei Federal nº 4.320/64.

**2.4.** No que concerne às impropriedades relatadas nos itens *B.4.2.1 - FALTA DE PESQUISAS DE PREÇOS* e *B.5 - TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS*, a Origem informou a adoção de medidas saneadoras. Assim, **DETERMINO** que a efetiva implementação das mesmas sejam verificadas pela equipe encarregada da próxima inspeção *in loco*.



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



2.5. Quanto às impropriedades constatadas pela Fiscalização nos procedimentos licitatórios, entendo que possam ser relevadas, tendo em vista se tratar de vícios de natureza formal e não ter sido constatado prejuízo efetivo ao erário, além do anúncio de medidas corretivas para os próximos certames. Dessa forma, **DETERMINO** à próxima fiscalização que as verifique quando da próxima inspeção *in loco*.

2.6. Compete emitir **DETERMINAÇÃO** à Edilidade para que atente para a forma prevista nas Instruções vigentes para a remessa de documentos e informações a este Tribunal via sistema AUDESP, e para que cumpra as recomendações desta Corte de Contas, evitando cominações mais severas no julgamento das contas dos próximos exercícios.

2.7. Em relação às despesas com publicidade e propaganda oficial, deixo expressa **DETERMINAÇÃO** ao Legislativo de Penápolis para que atente fielmente à regra constitucional contida no § 1º do artigo 37, a seguir transcrito:

Art. 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:

(...)

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (grifei)

2.8. No que toca aos demais apontamentos da Fiscalização, foram suficientemente esclarecidos pela defesa.

2.9. Consignadas as ocorrências que comportam alertas e recomendações ao Legislativo, passo ao exame de falha de especial gravidade, que, em face das circunstâncias demonstradas neste processado, é bastante para macular o presente demonstrativo.

Trata-se do ressarcimento de dinheiro de propriedade particular, furtado em suas dependências, ao Sr. Célio José de Oliveira, Presidente da



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



Casa Legislativa à época e responsável pelas contas ora apreciadas, que alcançou a cifra de R\$ 3.092,68 (três mil e noventa e dois reais e sessenta e oito centavos).

A instrução dos autos revela que a Câmara Municipal efetuou o pagamento do subsídio mensal ao Presidente da Câmara por meio de cheque nominal.

Referido cheque foi entregue ao Vereador, assinado por ele e, posteriormente, sacado no banco por um servidor do Legislativo, cujo dinheiro em espécie foi armazenado em um envelope e permaneceu nas dependências da Câmara, onde foi furtado.

Diante do desaparecimento do numerário, o Legislativo acionou a autoridade policial para apuração da autoria do delito, instaurou sindicância e promoveu, imediatamente, antes mesmo da apuração de responsabilidades, o ressarcimento ao então Presidente, por entender que o dinheiro, embora de propriedade particular, se encontrava sob a guarda e depósito do Poder Público (fls. 66/67).

Contudo, não merece prosperar a tese defendida pelo Responsável, no sentido de que o dinheiro não havia saído da esfera de responsabilidade e guarda dos funcionários da Casa Legislativa.

Uma vez emitido o cheque, **nominal ao Ex-Presidente**, não haveria outro meio de sacá-lo na instituição bancária, senão mediante a sua assinatura no verso do título.

Quando alguém recebe um cheque nominal e repassa para outrem, é necessário que se faça o endosso, ou seja, quem recebeu assina no verso do cheque e repassa para outra pessoa; esta, de posse do cheque com assinatura no verso, poderá sacá-lo, assinando abaixo do primeiro, isto se chama transferência de endosso, prevista no artigo 17<sup>1</sup> da Lei nº 7.357/85, mais conhecida como lei do cheque.

---

<sup>1</sup> Artigo 17 O cheque pagável a pessoa nomeada, com ou sem cláusula expressa "à ordem", é transmissível por via de endosso.



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



Portanto, é evidente que o pagamento do subsídio ao Ex-Presidente foi consumado, uma vez que o cheque lhe foi entregue, razão pela qual não há que se falar em responsabilidade do Poder Legislativo.

Uma vez realizado o pagamento do subsídio ao Ex-Presidente, por meio da emissão e entrega de cheque nominal, os fatos posteriores são de sua inteira responsabilidade, não cabendo à Câmara Municipal se responsabilizar pelo desaparecimento de dinheiro cuja guarda não lhe competia.

Ademais, a conduta revelada se mostra inapropriada, uma vez que não compete a servidores do Legislativo realizar qualquer tipo de serviço ou atendimento pessoal aos Vereadores, nem mesmo ao Presidente do Legislativo, já que, após o endosso, o cheque foi entregue ao servidor para ser descontado no banco.

A execução de tarefas pessoais dos Srs. Edis devem por eles serem executadas, cabendo aos servidores tão somente a realização de atividades estritamente ligadas aos interesses do Legislativo.

Outrossim, não seria seguro uma Câmara que registrou despesas com folha de pagamento na ordem de R\$ 986.269,57 no exercício em exame<sup>2</sup> (aproximadamente R\$ 82.189,13 mensais), incumbir um servidor para sacar tal quantia no banco e entregar a cada um dos agentes políticos e aos demais servidores.

O procedimento adotado pelo Ex-Presidente se revela inapropriado e imprudente, cabendo a ele a responsabilização pelo desaparecimento do dinheiro, e não ao Legislativo.

Quanto à ação penal movida pelo d. Ministério Público do Estado de São Paulo, ressalto que em nada interfere no julgamento das contas anuais do Legislativo por esta Corte de Contas, cuja função de controle da administração pública lhe é confiada pela Constituição Federal.

Notório que o Tribunal de Contas não se subordina hierarquicamente a qualquer outro órgão, sendo sua atuação autônoma e independente.

---

<sup>2</sup> Despesa com folha de pagamento extraída do quadro de fls. 22 dos autos.



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



Aliás, a propositura de ação penal para responsabilização por crime praticado nas dependências do Poder Legislativo não isenta o Ex-Presidente da Casa de Leis da responsabilidade pelo desfecho do caso em tela.

Dessa forma, **indevido o reembolso** realizado ao Sr. Célio José de Oliveira, eis que não cabe à Câmara Municipal se responsabilizar pelo desaparecimento de dinheiro cuja guarda não lhe competia, **devendo, assim, o Responsável** pelas contas em exame **promover o ressarcimento integral do valor de R\$ 3.092,68 (três mil e noventa e dois reais e sessenta e oito centavos)** aos cofres municipais, quantia de deverá ser devidamente atualizada com base no IPC-FIPE, até a data do efetivo recolhimento.

Destaco, por fim, que o Responsável foi devidamente notificado para proceder à devolução da citada quantia, mas não o fez, o que impede, neste momento, a relevação da falha.

**2.10.** Desta forma, com fundamento na alínea “c” do inciso III do artigo 33 da Lei Complementar Paulista nº 709/93, **VOTO** no sentido da **IRREGULARIDADE** das contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE PENÁPOLIS**, relativas ao exercício de **2010**, exceção aos atos pendentes de apreciação por esta Corte, com as **DETERMINAÇÕES** consignadas no corpo do voto, **CONDENANDO** o **Sr. CÉLIO JOSÉ DE OLIVEIRA**, responsável por estas Contas e ordenador dos dispêndios impugnados, a ressarcir aos Cofres Municipais, com acréscimos legais, a importância de **R\$ 3.092,68 (três mil e noventa e dois reais e sessenta e oito centavos)**.

Deverá o Responsável, no **prazo máximo de 30 (trinta) dias**, comprovar a esta Corte o cumprimento da obrigação.

**Após o trânsito em julgado:**

- a) **Notifique-se o Sr. CÉLIO JOSÉ DE OLIVEIRA**, nos termos dos artigos 86 da Lei Complementar nº 709/93, fixando-lhe o **prazo de 30 (trinta) dias** para demonstrar a adoção das providências necessárias à restituição do valor de **R\$ 3.092,68 (três mil e noventa e dois reais e sessenta e oito centavos)**, **com os acréscimos legais**, à Fazenda Pública Municipal;

No caso de ausência de pagamento, adotem-se as medidas cabíveis, para a execução do crédito.



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



b) **Oficie-se à Câmara Municipal de Penápolis**, dando ciência das determinações constantes no corpo do voto.

c) **Oficie-se à autoridade policial** para que tome conhecimento do julgado e informe esta Corte acerca do andamento o Inquérito instaurado.

É como voto.

**DIMAS EDUARDO RAMALHO**  
**Conselheiro**