



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

26-06-12

CFA

=====

76 TC-002899/026/10

Prefeitura Municipal: Piquete.

Exercício: 2010.

Prefeito: Otacílio Rodrigues da Silva.

Advogados: Francisco Antonio Miranda Rodriguez, Adriana Albertino Rodrigues e outros.

Acompanham: TC-002899/126/10 TC-000845/014/11, TC-033721/026/11, TC-033724/026/11, TC-033737/026/11, TC-033764/026/11, TC-033769/026/11, TC-033770/026/11 e TC-011255/026/12.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PIQUETE**, exercício de 2010.

1.2 O relatório da inspeção *in loco* pela Fiscalização da Unidade Regional de Guaratinguetá (fls. 8/62) apontou:

a) Planejamento das Políticas Públicas (fls. 9/ 10) – Peças de planejamento encaminhadas ao Sistema AUDESP com dados subjetivos e enigmáticos. Autorização ao Executivo, pela Lei Orçamentária Anual (LOA), de abertura de créditos suplementares, sem limitação. Abertura de créditos suplementares por Decretos do Executivo, com características de transferência, remanejamento ou transposição, operações que dependem de lei específica.

b) Índices de Desempenho Operacional (fls. 11/ 13) - Área da Saúde: taxas de mortalidade infantil, de mortalidade da população com mais de 60 anos e de mães adolescentes maiores que as da correspondente Região de Governo. Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS: regressão (55 posições) do índice de riqueza.

c) Avaliação dos Programas Governamentais (fl. 13) – Informação pela Prefeitura de dados vagos ao Sistema AUDESP (Relatório de Atividades).

d) Análise dos Balanços (fls. 14/10) – Balanço orçamentário: divergências quanto ao resultado da execução orçamentária da receita, entre os balanços (individual e consolidado) apresentados pela Prefeitura e os gerados pelo Sistema AUDESP com os dados por ela oferecidos; arrecadação estimada superior à realizada, com déficit de receita de 21,61%; previsão de arrecadação, no exercício superior à média dos três últimos anos; elaboração de programação financeira sem considerar a sazonalidade da arrecadação; resultado geral da execução orçamentária com déficit consolidado de 4,14%. Balanço Patrimonial: a análise da capacidade de pagamento mostra ausência de recursos financeiros para honrar os compromissos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

curto e de longo prazo; regressão, em relação ao exercício anterior, da capacidade de pagamentos com recursos do ativo disponível e créditos de curto e longo prazo.

e) Dívida Ativa (fls. 21/23) - Redução de 21,97% do valor recebido, em relação ao exercício anterior.

f) Dívida de Longo Prazo (fls. 24/25) - Ocultação de passivo. Acréscimo de 1.518,69% no total da Dívida Consolidada, em relação ao saldo do ano anterior.

g) Despesa com Pessoal (fl.29) - O Executivo ultrapassou, no primeiro quadrimestre, o limite previsto no artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dependendo 57,88% da receita corrente líquida (RCL) com o pessoal ativo.

h) Ordem Cronológica de Pagamentos (fl.29) – Descumprimento.

i) Despesas com Ensino (fls. 30/34) – Investimentos no setor: ajuste do percentual apurado pela Prefeitura, à vista da falta de quitação do total inscrito em restos a pagar até 31-01-11, bem como da inclusão de despesas não autorizadas pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB, Lei n. 9.394/96). O Executivo não vem propiciando ambiente escolar saudável e adequado para o desenvolvimento intelectual das crianças, descumprindo o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90).

j) Despesas com Saúde (fls. 35/36) – Investimentos no setor: ajuste no percentual apurado pela Prefeitura, à vista da falta de quitação do valor inscrito em restos a pagar até 31-01-11. Falta de quantitativos físicos e financeiros no Plano Municipal de Saúde (PMS).

k) Despesas com Precatórios (fl. 37) - Regime Ordinário. A Prefeitura está presente na lista emitida pelo E. Tribunal de Justiça do Estado (DEPRE) em 17-11-11, como Unidade Pública Devedora que não efetuou o Cadastramento ou o fez de forma incorreta e/ou não individualizou os credores, no Sistema de Cadastro de Precatórios do Tribunal.

l) Encargos Sociais (fl. 38) – Atraso nos recolhimentos (INSS e FGTS).

m) Outras Despesas Elegíveis para Análise (fls. 39/40) – Adiantamentos: concessão a agentes políticos; ausência de relatórios que demonstrem claramente o objeto da viagem e o nome dos que dela participaram; notas fiscais genéricas, sem detalhamento de quantidade e sem especificação dos produtos consumidos. Desobediência aos princípios constitucionais da economicidade e legitimidade, pois alguns gastos não primaram pela modicidade. Pagamentos indevidos de contas de energia elétrica pertencentes à concessionária de serviços públicos.

n) Tesouraria (fls. 40/41) - Conciliação bancária com escrituração subjetiva e enigmática. Falta de apresentação do boletim de caixa e bancos em 31-12-10 e da conciliação bancária das contas ao Sistema AUDESP, bem como de justificativas dos lançamentos efetuados indevidamente no Sistema, apesar de requisitados. Falta de apresentação de cópias de cheques, apesar de requisitadas.

o) Licitações e Contratos (fls. 42/49) - Fragilidade, e em alguns casos inexistência, na pesquisa de preços. Ausência do termo de ciência e de notificação, nos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

processos examinados por amostragem. Inexigibilidades de Licitação n. 2 e 11/10: indevida contratação de serviços de consultoria, visando à recuperação de créditos; ausência de justificativas para os preços contratados (R\$180.000,00 e R\$600.000,00); falta de caracterização de notória especialização (Inexigibilidade n. 11/10). Inexigibilidades n. 6, 7, 8, 9 e 10/10: falta de justificativa para a escolha dos Contratados, bem como para os preços avençados; inexistência de contrato de exclusividade da Contratada; contratação de empresa que tinha conhecimento prévio da escolha, pela Prefeitura, dos grupos musicais que se apresentariam na Festa Junina. Execução Contratual: nas inexigibilidades n. 6, 7, 8, 9 e 10: ausência de justificativas para recursos municipais, ao invés de verba federal, conforme previsão inicial dos certames. Execução parcial da obra (contratos n. 2 e 5/10). Utilização de material diverso do adquirido (contrato n. 2/10). Pagamento além da parcela realizada (contratos n. 2 e 5/10).

p) Execução Indireta dos Serviços Públicos (fl. 51) – Convênio não encaminhado ao Tribunal, apesar de ser caso de remessa obrigatória e de ter sido requisitado.

q) Transparência da Gestão (fl. 52) - Página eletrônica do Município em desacordo com os artigos 48 e 48-A da LRF.

r) Pessoal (fls. 53/54) - Repasses extemporâneos às instituições financeiras dos valores retidos, a título de empréstimo, em folha de pagamento, dos servidores. Cargos efetivos ocupados por servidores não concursados e não estáveis.

s) Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 55/56) – Descumprimento das Instruções n. 2/08 desta Corte. Falta de encaminhamento do “Cadastro Eletrônico de Obras em Execução”. Desatendimento às Recomendações deste Tribunal.

1.3 Acompanham os autos os expedientes:

a) TC-33724/026/11, TC-33737/026/11, TC-33770/ 026/11, TC-33721/026/11 e TC-33764/026/11 – Todos encaminhados pelo DD. Procurador-Geral de Justiça do Estado, comunicando a instauração do inquérito civil n. MP 14.0379.0000040/2011-0, para apurar possíveis irregularidades praticadas pela Prefeitura. A Fiscalização informou que alguns assuntos mencionados (utilização de recursos do PDDE, SISCORT, PNLD, Programa Bolsa Família, aplicação dos recursos federais e outros) não foram objeto de críticas da Fiscalização em virtude de versarem sobre assuntos de competência do E. Tribunal de Contas da União e da Controladoria Geral da União. Os expedientes subsidiam o exame destas contas.

b) TC-000845/014/11 – O Presidente da Câmara Municipal comunica possíveis irregularidades cometidas pela Prefeitura, no tocante ao pagamento de contas de energia elétrica à ELEKTRO DE CAMPINAS, referente a imóvel ocupado pela CAB PIQUETE S/A. A Fiscalização informou que o assunto não foi abordado nos relatórios das contas de 2007/09 e que o TC-000404/014/10 trata do contrato de concessão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

c) TC-33769/026/11 – O DD. Procurador Geral de Justiça comunica a instauração do inquérito civil n. MP 14.0379.0000041/11-4, para apurar possíveis irregularidades praticadas pela Prefeitura. A Fiscalização informou ter constatado a existência de processos e expedientes versando especificamente sobre irregularidades em licitações e despesas impróprias, tratadas nos processos TC-800077/551/06 (apartado das contas de 2006, despesas impróprias), TC-995/007/07 (uso da verba da educação); TC-304/007/07 (compras pela Prefeitura) e TC-841/014/09 (contratação de empresa para construção do sistema sanitário e estação de tratamento de esgoto urbano). Revendo os relatórios da Fiscalização nas contas de 2008 (TC-2036/026/08) e 2009 (TC-501/026/09), constatou apontamentos nos itens “Transferência de Recursos Concedidos remetidos ao Tribunal”, “Licitações”, “Contratos” e “Execução Contratual”.

d) TC-11255/026/12 – O DD. Procurador Geral de Justiça encaminha pedido da Promotoria de Justiça de Piquete de informações sobre as contas do exercício de 2010 (TC-002899/026/10), para instrução do inquérito Civil n. MP 14.0379.0000046/11-7.

1.4 O Senhor Prefeito ofereceu defesa (fls. 76/118) e documentos (pastas anexas), sustentando:

a) Planejamento das Políticas Públicas - Embora a Fiscalização aponte a subjetividade dos dados, ela mesma constatou compatibilidade entre os programas e ações previstos no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na LOA. Os créditos suplementares foram autorizados pela LOA (doc. 1), não sendo ultrapassado nenhum limite. Inexiste irregularidade apta a macular as contas. As impugnações tratam de meras formalidades e não causaram prejuízo ao erário.

b) Índices de Desempenho Operacional - Área da saúde: o Município vem realizando ações para melhoria do serviço de saúde e ampliando a condição de riqueza da população, o que demonstra boa gestão administrativa.

c) Avaliação dos Programas Governamentais – A Administração tomará providências para corrigir a falha.

d) Análise de Balanços – Havia mera previsão de receita orçamentária, de difícil formulação, pois devem ser avaliados múltiplos fatores. Não se pode exigir do Município previsão exata da receita que será realizada no exercício futuro. O déficit de execução orçamentária permaneceu em patamar tolerado por esta Corte, não comprometendo as contas. Na análise da capacidade de pagamento, os indicadores considerados pela Fiscalização devem ser analisados em conjunto com outros, que melhor espelham a real situação do Executivo.

e) Dívida Ativa – O Executivo tomou as medidas que lhe competiam para reaver seus créditos, promovendo cobranças amigáveis e judiciais (doc. 3).

f) Dívida de Longo Prazo – A dívida é objeto de constantes amortizações, atualizações e inscrição de novos passivos; assim, o aumento apurado não compromete as contas.

g) Despesas com Pessoal – No primeiro quadrimestre foram pagas as despesas com rescisões dos contratos de médicos (doc. 4), causando a extrapolação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

do limite fixado pelo artigo 20 da LRF. Mas no mês seguinte a despesa se enquadrou no limite (53,21%).

h) Ordem Cronológica de Pagamentos – A quebra ocorreu em situações excepcionais, sempre mediante justificativa afixada nos quadros de aviso da Prefeitura.

i) Despesas com Ensino – Mesmo com as exclusões sugeridas pela Fiscalização, o investimento atendeu ao artigo 212 da Constituição (25,45%), bem como ao artigo 60, XII, do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal - ADCT-CF (75,19% do FUNDEB), além de ter sido aplicada a totalidade dos recursos oriundos do FUNDEB no exercício, em cumprimento à Lei n. 11.494/07. Portanto, os apontamentos não maculam as contas. Do apontamento de que o Executivo não vem propiciando ambiente escolar saudável e adequado para o desenvolvimento intelectual das crianças, o Diretor da Escola foi pessoalmente notificado (doc. 5).

j) Despesas com Saúde – O PMS foi elaborado com base em dados estatísticos e quadros analíticos integrados por quantitativos físicos e financeiros. Os restos a pagar não quitados até 31-01-11 foram solvidos no ano seguinte (doc. 6).

k) Despesas com Precatórios – Apuração no Setor de Finanças da Prefeitura permite afirmar que os precatórios relacionados e constantes do sistema já estavam todos quitados. Essa informação foi transmitida ao Sistema e o período já estava devidamente fechado.

l) Encargos Sociais – Embora com atraso, os recolhimentos foram efetuados.

m) Outras Despesas Elegíveis para Análise – Foram tomadas providências para eliminar as falhas apontadas nos adiantamentos. No mesmo local em que está instalada a concessionária dos serviços públicos, existe outro imóvel da Prefeitura, onde fica um funcionário do Executivo que cuida do imóvel. Por esse motivo, as contas são remetidas em nome da Prefeitura (doc. 8).

n) Tesouraria - Estão sendo adotadas medidas para regularizar as falhas.

o) Licitações e Contratos – A Prefeitura realiza pesquisa de preços informal, que permite aferir os valores de mercado. A ausência do termo de ciência e de notificação não é suficiente para tisanar as contas, As inexigibilidades de licitação n. 2 e 11/10 referem-se à contratação de serviços técnicos que envolvem conhecimentos específicos, não tendo a Prefeitura pessoal apto para realizá-los. Nos autos dos procedimentos das inexigibilidades de licitação n. 6, 7, 8, 9 e 10/10 consta toda a documentação das empresas demonstrando que os artistas contratados são consagrados pela crítica e público; também consta demonstração de que foram praticados preços compatíveis com o mercado. Nesse contexto, não cabe falar em superfaturamento nas contratações. A Prefeitura está realizando levantamento a respeito das falhas na execução contratual, para tomar as medidas cabíveis. No entanto, elas não são suficientes para reprovar as contas.

p) Execução Indireta dos Serviços Públicos – O convênio é anexado, para análise do Tribunal (doc. 10).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

q) Transparência da Gestão – A divulgação dos atos da gestão está sendo regularizada.

r) Pessoal – Os descontos nos empréstimos consignados são feitos depois do pagamento dos servidores (doc. 11) e estão em dia. Os servidores não concursados e não estáveis que ocupam cargos efetivos foram admitidos na vigência da Carta de 1969, não sendo atingidos pelas regras da Constituição de 1988.

s) Instruções e Recomendações do Tribunal – O Executivo procura cumprir as Instruções e recomendações do Tribunal. São raros os casos em que isso não ocorre, sempre por absoluta impossibilidade de atendê-las cabalmente.

1.5 A Unidade de Economia da Assessoria Técnica (fls. 119/120) realçou que o Município realizou, no exercício, investimentos que corresponderam a 21,01% da RCL (quadro, fl. 56). Considerou que o resultado financeiro negativo representou 8,70% da RCL, percentual que pode ser aceito no exame da gestão fiscal, tendo em vista que não compromete a execução orçamentária do ano seguinte. Ademais, o resultado econômico foi positivo. Assim, opinou pela aprovação das contas, com recomendação ao Responsável de reverter os resultados desfavoráveis.

O Setor de Cálculos (fls. 122/125), depois de referir aos ajustes realizados, concluiu que, em 2010, o Executivo despendeu com pessoal 53,21% da RCL. Apontou, ainda, que: o Município destinou ao ensino 25,45% das receitas de impostos, cumprindo o artigo 212 da Constituição; atendeu o artigo 60, XII do ADCT-CF, investindo 75,19% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério; utilizou a totalidade dos recursos oriundos do FUNDEB no exercício, em despesas apropriadas, e deu cumprimento ao “caput” do artigo 21 da Lei n. 11.494/07.

Para a Unidade Jurídica (fls. 126/130), as impropriedades apontadas ou foram sanadas por providências adotadas, ou são formais, passíveis de relevação, sem gravidade suficiente para comprometer as contas em apreciação, Propôs a emissão de parecer favorável, com recomendações.

A Chefia do órgão não dissentiu (fl. 131).

1.6 O Senhor Prefeito obteve vista dos autos (fl. 132).

1.7 Os autos informam que o Município concentrou no ensino 25,4% das receitas oriundas de impostos, atendendo ao artigo 212 da Constituição. Também cumpriu o artigo 60, XII, do ADCT-CF, investindo 75% dos recursos do FUNDEB na remuneração do magistério na educação básica. Aplicou 100% dos recursos oriundos do FUNDEB no exercício (fls.30/34), dando atenção ao artigo 21 da Lei n. 11.494/07.

Às ações e serviços da saúde o Município destinou 26,4% da receita de impostos, superando o mínimo de 15%, fixado pelo artigo 77, III, do ADCT-CF (fls. 35/36).

As despesas com pessoal corresponderam a 53,2% das receitas correntes, atendendo ao artigo 20, III, “b”, da LRF (fl.56).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

A receita prevista foi de R\$18.739.174,80, a realizada de R\$ 17.591.998,72 e a RCL de R\$15.550.620,76.

O exercício apresentou déficit orçamentário de 1,4% e, em 2009, de 4,2% (fls. 17 e 135). O resultado financeiro¹ apresentou déficit de R\$1.354.338,24 e, em 2009, de R\$877.392,70. O estoque de restos a pagar foi de R\$1.509.958,98 e, em 2009, de R\$1.498.870,99 (fl. 23). O estoque da dívida ativa foi de R\$1.129.584,33 e, em 2009, de R\$964.390,20 (fl. 21).

O Prefeito e o Vice Prefeito receberam subsídios nos limites das normas de regência (fl. 39).

1.8 Pareceres anteriores:

2007: favorável, com formação de apartado para tratar dos pagamentos do Prefeito, Vice Prefeito e Secretários Municipais (TC-2507/026/07, publicado em 02-06-09).

2008: favorável, com recomendações e formação de autos apartados (TC-2036/026/08, publicado em 09-10-10).

2009: favorável, com recomendações e formação de autos apartados (TC-000501/026/09, publicado em 20-09-11).

2. VOTO

2.1 Os autos mostram (cf. item 1.7, *supra*) que o Município cumpriu os limites constitucionais e legais de aplicação no ensino (Constituição, artigo 212; ADCT-CE, artigo 60, XII; Lei 11.494/07, artigo 21, § 2º), na saúde (ADCT, artigo 77) e em despesas com o pessoal (LRF, artigo 20, III, “b”).

Informam, ainda, que as contas apresentam razoável equilíbrio. Consoante expôs a Assessoria de Economia, os resultados orçamentário e financeiro podem ser aceitos. O orçamentário, além de estar em índice admitido por esta Corte (1,4%) é menor que o do exercício anterior. Já o déficit financeiro, embora tenha crescido em relação ao ano anterior, correspondendo a R\$1.354.338,24, equivale a menos de 10% da RCL do período (R\$15.550.620,76), patamar que a Corte tem aprovado, com recomendação.

A Fiscalização atestou que os precatórios judiciais foram satisfatoriamente atendidos no exercício. (fl. 37).

O Prefeito e o Vice-Prefeito receberam subsídios nos limites das normas de regência (fls.38/39).

¹ Dados de fl.19 do relatório da fiscalização:

SITUAÇÃO FINANCEIRA			
	Ativo Financeiro R\$	Passivo Financeiro R\$	Resultado R\$
2009	1.070.870,45	1.948.262,70	(877.392,25)
2010	550.742,92	1.905.081,16	(1.354.338,24)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Apesar da despesa de pessoal ter sido superior ao limite prudencial (51,30%), estabelecido no § 2º, do artigo 22, da LRF, houve a recondução de tais gastos prevista na lei de regência, eis que no primeiro quadrimestre de 2011, o índice apurado correspondeu a 48,30% da RCL, consoante demonstrado no relatório de Gestão Fiscal – Poder Executivo – exercício 2011, juntado à fl. 121.

2.2 Consoante se verifica, analisadas sob a ótica dos princípios da unidade e da universalidade, que lhes são próprios, as contas apresentam as questões mais relevantes em ordem.

As falhas apontadas pela equipe técnica substantivamente não foram descaracterizadas pela defesa. Em relação à maior parte delas, as justificativas confirmam as ocorrências apontadas, apenas dando conta do motivo pelo qual ocorreram ou das providências adotadas para regularização. De todo modo, essas impropriedades não formam, por sua natureza e quantidade, conjunto suficiente para comprometer integralmente as contas; várias delas envolvem questões pontuais ou basicamente formais. Nesse contexto, implicam apenas ressalvas e recomendações. Mas, devem ser objeto de instrução em autos próprios, de exame de termos contratuais, as contratações decorrentes das inexigibilidades de licitações n. 2/10 e 11/10, criticadas pela Fiscalização (item 1.2.o, *supra*), bem como das de n. 6, 7, 8, 9 e 10/10 relacionadas a espetáculos públicos.

2.3 As transferências de recursos ao terceiro setor são objeto de processo específico (fl.52). Do mesmo modo estão sendo tratadas as admissões por tempo determinado (fl.53). Não houve admissões decorrentes de concursos públicos (fl.490 do anexo III).

Os expedientes anexos TC-33724/026/11, TC-33737/026/11, TC-33770/026/11, TC-33721/026/11, TC-33764/026/11, TC-033769/026/11, TC-000845/014/11 e o acessório, também anexo, TC-2899/126/10 (acompanhamento da gestão fiscal) tratam de assuntos abordados no relatório da fiscalização e serviram de subsídios para o exame das contas. Deve, portanto, permanecer apensados a estes autos.

2.4 Diante do exposto, acolho as manifestações convergentes dos órgãos técnicos e voto pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas, com ressalva das falhas subsistentes nos itens apontados pela Fiscalização deste Tribunal (cf. item 1.2, *supra*), cuja efetiva regularização recomendo.

Determino a formação de autos de exame de termos contratuais para tratar das contratações decorrentes das inexigibilidades de licitações n. 2/10 e 11/10 (item 1.2, "o", *supra*), bem como das de n. 6, 7, 8, 9 e 10/10, relacionadas a espetáculo público.

Determino que os expedientes TC-33724/026/11, TC-33737/026/11, TC-33770/026/11, TC-33721/026/11, TC-33764/026/11, TC-033769/026/11, TC-000845/014/11 e TC-2899/ 126/10 permaneçam apensados a estes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Determino, ainda, que, em atenção ao que consta do expediente TC-11255/026/12, se oficie ao Ministério Público do Estado, encaminhando cópia do parecer expedido e das correspondentes notas taquigráficas.

A Fiscalização verificará, na próxima inspeção, a efetiva implantação das providências anunciadas pela defesa.

2.5 Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 26 de junho de 2012.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO