



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 27/05/14

111 TC-001779/026/12

Prefeitura Municipal: Piquerobi.

Exercício: 2012.

Prefeito(s): José Adivaldo Moreno Giacomelli.

Advogado(s): Paulo Rogério Kuhn Pessôa.

Acompanha(m): TC-001779/126/12 e Expediente(s): TC-000442/005/12.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-5 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-5 – DSF-II.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, contas anuais atinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE PIQUEROBI.

1.2. A conclusão do laudo elaborado pela Unidade Regional de Presidente Prudente consigna, em síntese, as seguintes ocorrências:

PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

- A LOA não se decompõe até o elemento de despesa, desatendendo ao artigo 15 da Lei 4.320, de 1964;
- O Município não editou o Plano de Saneamento Básico (arts. 11, 17 e 19 da Lei Federal n.º 11.445/07);
- O Município não editou o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (art. 18 da Lei Federal n.º 12.305/10);

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

- A Prefeitura não criou o Serviço de Informação ao Cidadão (art. 9º da Lei 12.527, de 2011);

DO CONTROLE INTERNO:



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



- O responsável pelo Controle Interno não ocupa cargo efetivo na Administração Municipal, em afronta ao que dispõe a Lei Municipal n.º 1715, de 27/06/2013, que regulamentou o Controle Interno no âmbito da Prefeitura;
- Os relatórios periódicos produzidos pelo sistema de controle interno limitam-se a informar que *“não foi exarado nenhum parecer que ferisse os princípios estabelecidos no artigo 35 da Constituição Federal e/ou artigo 37 da Constituição Federal”*;

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Déficit de R\$ 653.212,65 (5,10%);
- Abertura de créditos adicionais, e realização de transferências/remanejamentos/transposições em índice correspondente a 22,92% da despesa prevista inicial, indicando planejamento inadequado, com ofensa ao artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Emissão de 5 (cinco) alertas sobre descompasso entre receitas e despesas;

DÍVIDA ATIVA

- Divergência entre a dívida ativa extraída do balancete constante do Sistema AUDESP e das peças contábeis da Origem, por falta de registro do recebimento de multas e juros de mora da dívida e de outros tributos;

ENSINO

- As folhas salariais da Educação não foram rubricadas por todos os membros do Conselho;

SAÚDE

- A taxa de natalidade e de fecundidade geral apresentaram índices inferiores aos registrados nas regiões de governo e no Estado, e a taxa de mortalidade da população entre 15 e 34 anos e a ocorrência de mães adolescentes superaram aquelas registradas na região de governo e no Estado;

PRECATÓRIOS

- Falta de registro, na dívida fundada, das pendências relativas ao passivo judicial, uma vez que o valor do mapa de precatórios recebido em 2013 não foi apropriado entre as obrigações da



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



Prefeitura, com ofensa aos princípios da transparência fiscal e evidenciação contábil;

DESPESAS

- Realização de despesas com fornecimento de produtos de uso recorrente cujos valores ultrapassam o limite estabelecido pelo inciso II do artigo 23 c.c. o inciso II artigo 24 da Lei n.º 8.666/93, em afronta aos princípios da legalidade e impessoalidade, bem como infringência ao artigo 37, inciso XXI, da CF/88 e artigo 2º da Lei n.º 8.666/93;

TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAS

- O Balanço Patrimonial não registra corretamente o saldo apurado no levantamento geral de bens móveis;
- Inexistência de registro de inventário de bens imóveis junto ao sistema de patrimônio público;

LICITAÇÕES

- Exigência, como condição de participação, de apresentação de certidão negativa de INSS, apesar da possibilidade de se comprovar a regularidade fiscal também através de certidões positivas com efeitos de negativas;
- Descumprimento do prazo mínimo de 05 dias úteis entre a efetiva disponibilidade do edital de Convite realizado e o recebimento das propostas, em desatendimento ao disposto no artigo 21, § 2.º, inciso IV, e § 3º, da Lei de Licitações;
- Informação sobre a existência de dotação não menciona valores, limitando-se a informar se existe ou não dotação;
- **TOMADA DE PREÇOS N.º 04/2012** - inabilitação de empresa participante do certame;

CONTRATOS

- Execução contratual: manutenção das contratações de serviços de assessorias jurídica, administrativa e contábil para realização de trabalhos ordinários, contínuos e próprios do corpo de servidores ocupantes de cargos efetivos, que deveriam ser providos por meio de concurso público;

ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS



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



- Realização de audiências públicas em horários que não facilitam a participação popular;
- Não divulgação, na página eletrônica do Município, do parecer prévio do Tribunal de Contas e do RGF;

PESSOAL

- Inexistência de definição das atribuições dos cargos em comissão em lei;
- Funcionários comissionados desempenham funções que não possuem características de direção, chefia ou assessoramento, em desacordo com o artigo 37, inciso V, da Constituição Federal;
- ACÚMULO DE FÉRIAS VENCIDAS - manutenção de servidores com vários períodos de férias vencidas, em afronta ao artigo 98 da Lei Complementar Municipal nº 26, de 23 de janeiro de 1996;

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- Entrega intempestiva de documentação exigida ao AUDESP, desatendendo ao disposto no artigo 2º das Instruções nº 02/2008;
- Descumprimento de diversas recomendações deste E. Tribunal;

VEDAÇÃO DA LEI N.º 4.320, DE 1964

- Empenho de mais do que um duodécimo da despesa prevista no orçamento (despesa fixada final), contrariando o art. 59, § 1º, da Lei nº 4.320, de 1964;

DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

- **Expediente TC-442/005/12** - A Construtora Teceng Ltda. – EPP encaminha cópia do recurso administrativo apresentado à Prefeitura Municipal de Piquerobi, em face de sua desclassificação na Tomada de Preços n.º 04/2012, destinada à contratação de empresa para continuação e conclusão da obra de construção da creche-escola pró-infância. De acordo com a Fiscalização, a matéria está sendo tratada no item C.1.2 do relatório (Tomada de Preços n.º 04/2012);

1.3. Notificada, a autoridade responsável exerceu o contraditório, procurando afastar, ou justificar, as impropriedades consignadas no relatório de Fiscalização.



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



1.4. Sob os aspectos contábeis, a **Assessoria Técnica** entendeu que o empenho de mais de um duodécimo da despesa prevista no orçamento, em dezembro de 2012, não comprometeu a gestão orçamentária e financeira, cujos resultados foram positivos.

No mais, e adstrita ao âmbito econômico-financeiro, não encontrou óbices a serem apontados.

1.5. A **Chefia da ATJ** considerou passíveis de relevação as impropriedades anotadas pela Fiscalização, sem prejuízo das recomendações necessárias.

Quanto às irregularidades listadas no item licitações/contratos, propôs sua tramitação como termos contratuais, a teor das Instruções da Casa.

Ao final, opinou pela emissão de **parecer favorável** à aprovação dos demonstrativos.

1.6. No mesmo sentido posicionou-se o **Ministério Público de Contas**, sugerindo recomendações, basicamente, no tocante à edição dos planos de saneamento básico e de gestão integrada de resíduos sólidos; ao estrito cumprimento da Lei Federal nº 8.666/93, bem como à contratação de prestação de serviços de assessoria jurídica, administrativa e contábil.

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE PIQUEROBI.

2.2. Extraí-se dos autos que os recursos obtidos no transcorrer do exercício foram assim direcionados:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	30,11%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	67,49%	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)	16,52%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	48,06%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal		
O Município quitou os precatórios a que estava obrigado a pagar		
Encargos Sociais: recolhimentos efetuados		

2.3. De início, verifica-se a observância às normas constitucionais e legais no tocante às aplicações na saúde e ensino, bem como às despesas com pessoal.

2.4. O déficit orçamentário, da ordem de R\$ 653.212,65, equivalente a 5,1% da receita arrecadada, foi totalmente solvido pelo superávit financeiro do exercício anterior, de R\$ 806.068,93.



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



O resultado financeiro, mesmo absorvendo todo o déficit orçamentário, ainda permaneceu positivo em R\$ 185.134,86.

Na dívida de longo prazo, observou-se uma pequena diminuição. Enquanto, no exercício anterior, representava 9,8% da receita corrente líquida, em 2012, passou para 9,7%.

Nessa trilha, quanto à cobertura monetária para despesas empenhadas e liquidadas nos dois últimos quadrimestres, o Executivo demonstrou ter liquidez em 31/12/2012, da ordem de R\$ 988.573,38, atendendo às determinações do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.5. Ainda no tópico 'execução orçamentária', detectou-se a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições em índice correspondente a 22,92% da despesa prevista inicial, indicando planejamento inadequado, com ofensa ao artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo a defesa, o Município estava autorizado, na lei orçamentária, a suplementar por anulação e por excesso de arrecadação o percentual de 5%, e por lei específica suplementou dotação orçamentária utilizando recurso da anulação de remanejamento de dotações orçamentárias.

Embora a Municipalidade não tenha extrapolado o limite estabelecido na Lei Orçamentária, de 20% da receita estimada no orçamento, esse percentual ficou bem acima da inflação prevista para o período.

De qualquer forma, o Executivo procedeu a alterações orçamentárias no orçamento inicial, que atingiram quase 23% da receita estimada, bem longe da inflação do período. Sobre o assunto, lembro que o mecanismo de abertura de créditos adicionais destina-se a conferir flexibilidade ao orçamento, o que não afasta a necessidade de se elaborar um planejamento meticuloso, com vistas a reduzir ao máximo a utilização de tal medida.



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



A propósito, as suplementações têm por finalidade atender a demandas imprevisíveis à época de sua formulação, e que eventualmente ocorram durante o exercício.

Nesse contexto, este Tribunal, em sua função pedagógica de bem orientar os jurisdicionados, expressada no texto do Comunicado SDG nº 29/2010, recomenda que a alteração da peça de planejamento, por meio de créditos adicionais, não extrapole o índice de inflação.

No caso dos autos, tendo em conta os aspectos financeiro, patrimonial e econômico favoráveis da Municipalidade, creio que o procedimento pode ser tolerado, com alerta à Origem para que, ao proceder a alterações, observe ao teor do mencionado Comunicado.

2.6. Relativamente ao aumento da taxa da despesa de pessoal nos últimos 180 dias do mandato, da ordem de 2,69%, apurou-se que não teve nenhuma relação com atos de gestão expedidos a partir de 05 de julho de 2012.

2.7. No item planejamento, a ausência dos Planos de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos foi alvo de recomendações para adoção de medidas saneadoras, nas contas do exercício de 2011 da Prefeitura de Piquerobi (TC-1190/026/11)¹. Contudo, o referido Parecer só foi publicado no DOE em 11/09/13, de forma que não houve tempo hábil para atendimento em 2012. Além disso, o Responsável noticiou, na defesa, que o Município está se adaptando às novas normas legais e ambientais.

Relativamente à incorreção detectada na Lei Orçamentária Anual e a não criação do Serviço de Informação ao Cidadão, a Municipalidade deverá adotar providências regularizadoras, o que desde já recomendo.

2.8. No que tange ao sistema de controle interno do Executivo de Piquerobi, a instrução indica que o responsável pelo setor não ocupa cargo efetivo na Administração, em afronta ao que dispõe a Lei Municipal n.º 1715, de 27/06/2013 que regulamentou o Controle Interno no âmbito da Prefeitura.

¹ Primeira Câmara, em sessão de 27/08/2013, sob a relatoria do E. Conselheiro Renato Martins Costa.



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



Anotou-se, ademais, que os relatórios periódicos produzidos pelo sistema de controle interno se limitam a informar que *“não foi exarado nenhum parecer que ferisse os princípios estabelecidos no artigo 35 da Constituição Federal e/ou artigo 37 da Constituição Federal”*.

As inadequações apontadas, embora demandem recomendações, são passíveis de relevamento, tendo em vista o quadro geral das contas municipais, que evidencia o cumprimento das normas constitucionais e legais de maior importância, especialmente aquelas relativas às áreas do ensino e da saúde, e a boa ordem das finanças municipais.

Registre-se, de outro lado, que, com a edição do Comunicado SDG nº 32/2012, espera-se que os Administradores se empenhem para adequar seus Sistemas de Controle Interno às normas que lhe são aplicáveis, de forma que as atividades do setor contribuam para evitar a rejeição das contas e, conseqüentemente, reduzir o risco de inelegibilidade, lembrando que, nos exercícios posteriores a 2012, a matéria passará a ser tratada com maior rigor.

Assim, **recomendo** à Origem que providencie a regulamentação do Sistema de Controle Interno, segundo orientação contida no indigitado Comunicado desta Casa.

2.9. No tópico ‘outras despesas’, constatou-se a aquisição de alimentos e medicamentos, que, segundo o Órgão de Instrução, atingiram os montantes de R\$ 55.909,29 (carnes), R\$ 32.558,60 (pão e leite) e R\$ 47.333,42 (medicamento), em possível infringência ao disposto no artigo 37, XXI, da Constituição Federal e ao artigo 2º da Lei Federal nº 8.666/93, dada a ausência de procedimento licitatório para tanto.

Em função das alegações do Responsável, de que as aquisições decorreram da imprevisibilidade e urgência, entendo que a simples relação dos empenhos, designando o fornecedor e os respectivos valores, conforme consignado nos autos, não é suficiente, por si só, para se afirmar que houve efetivo descumprimento do dispositivo acima mencionado.



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



No caso, não tendo a equipe de fiscalização detectado desvio quanto aos preços praticados, tampouco prejuízo na execução dessas 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.

2.10. No capítulo licitações, a instrução, por amostragem, verificou algumas imperfeições nos processos licitatórios, como exigência de certidão negativa de débito perante o INSS, que poderia ter restringido a participação de empresas, uma vez que, na amostra, houve participação de apenas uma empresa.

Apontou, ainda, que, na Tomada de Preços n.º 04/2012, a Municipalidade inabilitou empresa de pequeno porte, participante do certame, por ter apresentado certidão conjunta de débitos relativos a tributos federais e à dívida ativa da União com validade expirada, e, interposto recurso administrativo, foi-lhe negado provimento.

Considerando, entretanto, a natureza e número reduzido de falhas, entendo que podem ser relevadas, já que não há notícias nos autos de efetivo prejuízo ao erário. Cabe, de todo modo, **recomendação** à Municipalidade para que, doravante, passe a observar com maior rigor as regras da Lei Federal 8.666/93 c/c com a Lei Complementar nº 123/2006.

2.11. Na área de pessoal, observo que a falta de atribuição de funções aos cargos em comissão, de modo a impedir a verificação de seu enquadramento nas hipóteses de chefia, assessoramento e direção, assim como a admissão e manutenção de servidores comissionados cujas atividades não se amoldam às características previstas no inciso V do artigo 37 da Constituição Federal, foi objeto de recomendação nas contas do exercício de 2011 do Executivo de Piquerobi (TC-1190/026/11). Não obstante, referido Parecer foi publicado em



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



11/09/13, não tendo havido tempo hábil para a adoção de providências voltadas à regularização neste exercício de 2012.

Dessa forma, reitero aqui as **recomendações** exaradas no TC-1190/026/11, determinando à Fiscalização que, em próximo roteiro, verifique as medidas implementadas pela Prefeitura Municipal para saneamento das citadas inconformidades.

2.12. No tópico contratos, o apontamento relativo à execução de ajuste de assessoria jurídica para realização de trabalhos ordinários e próprios do corpo de servidores pode ser relevado, tendo em conta as razões apresentadas pela defesa, sem embargo de se **recomendar** à Municipalidade que promova a readequação das atribuições dos cargos existentes em seu Quadro de Pessoal, especialmente no âmbito jurídico, inserindo, entre elas, todas as atividades burocráticas, comuns e necessárias ao funcionamento rotineiro da Prefeitura.

2.13. Em relação aos apontamentos remanescentes, uns foram afastados e outros podem ser relevados, até porque não têm força suficiente para contaminar as contas, cabendo **recomendações** à Origem para que evite a reedição das falhas consignadas nos itens: “dívida ativa” “ensino”, “saúde”; “precatórios”; “bens patrimoniais”; “análise do cumprimento das exigências legais”; “pessoal” (férias vencidas), “e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e recomendações do Tribunal”.

2.14. Por fim, observo que, na edição de 2010 do Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS², Piqueroi foi enquadrada no Grupo 3, que agrega os municípios com baixos níveis de riqueza, mas bons indicadores de longevidade e escolaridade:

² Sistema de indicadores socioeconômicos destinado a subsidiar a formulação e avaliação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento dos municípios paulistas. Compõe-se de 04 indicadores: três sintéticos setoriais, que mensuram as condições atuais de um município em termos de renda, escolaridade e longevidade, com classificação dos 645 municípios do Estado de São Paulo, segundo cada uma dessas dimensões, e uma tipologia constituída de 05 grupos, denominada grupos do IPRS, que resume a situação dos municípios segundo os três eixos considerados, sem, no entanto, ordená-los.



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



- *Riqueza* - Posições no ranking: 2008 – 562^a; 2010 – 549^a. O Município somou pontos em seu escore de riqueza no último período, e avançou posições nesse *ranking*. Entretanto, seu índice situa-se abaixo do nível médio estadual;
- *Longevidade* - Posições no ranking: 2008 – 27^a; 2010 – 21^a. Somou pontos em seu escore de riqueza no último período, e avançou posições nesse *ranking*. Entretanto, seu índice situa-se abaixo do nível médio estadual;
- *Escolaridade* - Posições no ranking: 2008 – 574^a; 2010 – 52^a. Entre 2008 e 2010 o município aumentou seu indicador agregado de escolaridade e melhorou sua posição no *ranking*. Seu escore é superior ao nível médio do Estado.

Em síntese, o Município registrou avanços em todas as dimensões. Em termos de dimensões sociais, os escores de longevidade e escolaridade estão acima da média do Estado.

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

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Executivo, recomendando-lhe que:

- observe ao Comunicado SDG nº 29/2010, para promover as alterações na execução orçamentária;
- providencie a regulamentação do sistema de controle interno, segundo orientação contida no Comunicado SDG nº 32/2012 deste Tribunal;
- realize estudos, por intermédio do setor responsável de compras, visando ampliar, ao máximo, a abrangência de aquisição de bens através de certame licitatório, conforme mencionado no corpo do voto;
- atente com maior rigor à Lei de Licitações e Contratos, bem como à Lei Complementar nº 123/06;



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



- providencie para que a Lei Orçamentária Anual se decomponha até o elemento de despesa, nos termos do artigo 15 da Lei 4.320/64;
- adote as medidas necessárias ao saneamento das impropriedades relativas à área de pessoal, atentando ao disposto no artigo 37, V, da Constituição Federal;
- promova a readequação das atribuições dos cargos existentes em seu Quadro de Pessoal, especialmente, no âmbito jurídico, inserindo, entre elas, todas as atividades burocráticas, comuns e necessárias ao funcionamento rotineiro da Prefeitura;
- implemente o serviço de Informação ao Cidadão;
- regularize as falhas anotadas nos tópicos: “dívida ativa” “ensino”, “saúde”; “precatórios”; “bens patrimoniais”; “análise do cumprimento das exigências legais”; “pessoal” (férias vencidas) “e” “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e recomendações do Tribunal”.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO