



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 09/09/14

60 TC-001957/026/12

Prefeitura Municipal: Pedreira.

Exercício: 2012.

Prefeito(s): Hamilton Bernardes Júnior.

Acompanha(m): TC-001957/126/12 e Expediente(s): TC-000751/003/12, TC-001224/003/12, TC-002724/003/12 e TC-046529/026/13.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-3 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

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

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

PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- não foram editados os Planos de Saneamento Básico, de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de Mobilidade Urbana;
- houve abertura de créditos adicionais em percentual maior que o autorizado na LOA;

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- apuração de déficit de 3,09% (ou de R\$ 2.727.994,13);
- não houve limitação de empenhos, muito embora o município tenha sido alertado por 08 (oito) vezes;

RESULTADO FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- importante deterioração do Resultado Financeiro, que já vinha negativo desde 2011;
- forte retração do Resultado Econômico, quando comparado com o exercício anterior;



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



INFLUÊNCIA DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO SOBRE O RESULTADO FINANCEIRO

- Déficit orçamentário de 2012 elevou em 84,31% o déficit financeiro de 2011;

DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- evolução de 64,30% no endividamento de longo prazo;

ENCARGOS SOCIAIS

- atrasos no pagamento de encargos sociais geraram juros/multas de cerca de R\$ 290 mil no exercício;

DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

- ausência de justificativas para cada pagamento efetuado, infringindo dispositivo da Legislação Municipal disciplinadora;

ALMOXARIFADO (DA SAÚDE)

- falta de controle e de organização no armazenamento de medicamentos controlados e de alto custo;
- alimentos de servidores lotados no setor são guardados nos mesmos refrigeradores em que armazenados medicamentos, como, por exemplo, a insulina;
- precariedade nas instalações físicas;

ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- não atendida a cronologia no pagamento de exigibilidades;

LICITAÇÕES

- Falhas de Instrução: aquisições e contratações mensais fracionadas;

CONTRATOS

- **Execução Contratual** - existência de obras paralisadas, e outras, com atraso no cronograma físico-financeiro;
- **Coleta e Disposição Final de Rejeitos e Resíduos Sólidos** - não há tratamento dos rejeitos/resíduos sólidos (seja por reciclagem, reutilização ou aproveitamento energético) antes do seu aterramento;

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- várias despesas foram lançadas no Sistema sem o devido histórico ou detalhamento do empenho;



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



PESSOAL

- Quadro de Pessoal: nomeação para cargo em comissão de Conselheiro Tutelar, que não tem atributos com características de direção chefia e assessoramento;

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- atendimento parcial de recomendações;

VEDAÇÃO DA LEI Nº 4.320/1964

- em dez/2012, houve empenho maior que 01 (um) duodécimo da despesa prevista;

DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

Expedientes TC-751/003/12, TC-1224/003/12 e 2724/003/12:

- Declarações encaminhadas pela Prefeitura de Pedreira, no sentido de que instituiu, previu e arrecadou os impostos de sua competência. O assunto serviu de subsídio à fiscalização ordinária.

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

1.4. A **Assessoria Técnica**, no tocante aos aspectos contábeis, registrou que o fato da Prefeitura ter empenhado, em dezembro, mais que o duodécimo da despesa prevista não comprometeu a gestão, face à redução da iliquidez em 31/12; além disso, não foi ultrapassado o total das despesas autorizadas.

Observou, também, que as receitas de capital realizadas corresponderam a R\$ 9.975.906,00, e as despesas de capital, a R\$ 14.299.675,25, ou 12,15% da Receita Corrente Líquida, evidenciando que o déficit resultou de investimentos de capital.

Quanto ao aspecto estritamente econômico-financeiro, não encontrou óbices a serem apontados.

1.5. No âmbito jurídico, o **Órgão Técnico** propôs recomendações à Prefeitura, para que: (i) observe com maior rigor ao disposto na Lei Federal



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



8.666/93, e adote providências para melhor planejamento das obras licitadas, e (ii) proceda ao efetivo saneamento das falhas anotadas nos tópicos “planejamento”, “adiantamentos”, “ordem cronológica de pagamentos”, “coleta e disposição final dos resíduos sólidos” e “Sistema Audeesp”.

Sugeri, ainda, que a efetivação das medidas corretivas anunciadas em relação ao item “almoxarifado” seja verificada pela Fiscalização, em próximo roteiro.

No que diz respeito ao Contrato nº 120/12, entendeu pertinente a formação de autos próprios para análise mais aprofundada.

Notou que, em julho de 2012, foi sanado o desacerto relativo ao cargo de Conselheiro Tutelar, e concluiu pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas, no que foi acompanhada da **Chefia da ATJ**.

1.6. De outro lado, o **Ministério Público de Contas** opinou pela emissão de **parecer desfavorável**, com destaque **(i)** ao empenhamento, no último mês do mandato, de mais de um duodécimo da despesa prevista no orçamento, em ofensa ao artigo 59, § 1º, da Lei Federal nº 4.320/64, e **(ii)** à excessiva abertura de créditos adicionais, contrariando o artigo 1º, § 1º, da LRF.

Prosseguindo, sustentou que as demais inadequações reforçariam seu posicionamento, sem prejuízo de recomendação para aprimoramento da gestão e regularização dos pontos criticados (fls. 231/233).

1.7. A **Secretaria-Diretoria Geral**, em manifestação de fls. 234/237, salientou a ocorrência de graves desacertos, referindo-se ao 3º déficit de execução orçamentária em 04 (quatro) exercícios de mandato e ao não recolhimento integral de algumas contribuições previdenciárias ao INSS e do Pasep.

Afirmou que o Executivo obteve um déficit de 3,09% sem amparo financeiro do exercício anterior, e que, em recente parecer exarado nos autos do TC-1600/026/12, sob a relatoria do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, os sucessivos déficits verificados, mesmo com respaldo em superávit financeiro, fundamentaram juízo desfavorável.



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



Destacou que o nível de endividamento de longo prazo aumentou de 10,4 milhões para 17,06 milhões, devido à confissão de débitos junto ao INSS e à assunção de operação de crédito com a Caixa, visando à construção de estação de tratamento de esgoto.

Relativamente à elevada abertura de créditos adicionais e remanejamentos, no total de quase 30% da despesa inicial fixada, consignou que decorreram de um planejamento inconsistente, propondo severas recomendações para que o Chefe do Executivo aperfeiçoe suas próximas peças.

Por fim, e considerando, ainda, as falhas administrativas constatadas, manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável**.

1.8. Na sequência, o Responsável apresentou **memoriais**, argumentando que o déficit orçamentário decorreu da construção de uma estação de tratamento de esgoto, que deveria ser concluída até o final do mandato, conforme previsto em Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público Estadual.

Ponderou que os repasses estipulados em convênios celebrados com o governo federal são efetivados somente após a medição da obra, de forma que, embora realizadas as despesas, as transferências não haviam sido concretizadas.

Aduziu que o resultado negativo corresponde a 11 (onze) dias da receita anual; logo, facilmente passível de ser revertido nos próximos exercícios.

Destacou, também, uma série de pontos positivos da gestão, incluindo os investimentos de 12,5% da receita e o fato da dívida consolidada ter representado 20% do orçamento, muito aquém do teto da resolução senatorial.

1.9. Ao exame do acrescido, a **Secretaria-Diretoria Geral** observou que, de fato, o ajustado déficit orçamentário, de 3,09%, gerou uma dívida de curto prazo equivalente a apenas 30% de um único mês da receita corrente líquida, ônus que não é capaz de afetar significativamente os orçamentos futuros.



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



Ressaltou a taxa de investimentos e o enriquecimento patrimonial, e, na questão previdenciária, modificou sua posição anterior, ao fundamento de que a Prefeitura deixou de recolher apenas dois meses e parcelou o débito posteriormente.

Desta feita, pronunciou-se pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas.

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 PEDREIRA.

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	26,22%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	65,69%	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)	21,38%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	43,88%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.		
O Município não possuía precatórios judiciais a serem pagos ao final do exercício		

2.3. As informações condensadas no quadro acima evidenciam que foi aplicada, nos setores de Ensino e Saúde, maior quantidade de recursos do que os mínimos obrigatórios.

2.4. A despesa com Pessoal, ao final do exercício, não ultrapassou o limite legal, revelando observância da Administração no trato do assunto.

2.5. No setor de economia e finanças, após ajustes, a execução orçamentária revelou-se deficitária em R\$ 2.727.994,34, equivalente a 3,09% da receita arrecadada.



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



Em decorrência disso, o resultado financeiro negativo do exercício, ajustado pela Fiscalização, passou a ser R\$ 2.430.185,74, ampliando o déficit obtido no exercício anterior, de R\$ 1.318.507,85.

Tal fato foi criticado tanto pelo Ministério Público de Contas como pela Secretaria-Diretoria Geral, em sua primeira manifestação, na qual destacado tratar-se do terceiro déficit de execução orçamentária em 04 (quatro) exercícios.

Verifico, no entanto, que o resultado negativo apurado encontra-se em patamar considerado tolerável pela jurisprudência desta Corte, e não causou prejuízo expressivo às finanças do Município.

No caso dos autos, torna-se necessária uma análise mais aprofundada e global das contas, para se ter uma visão de melhor qualidade.

Nessa linha, pondero que, embora configure o terceiro déficit consecutivo da execução orçamentária, e não conte com nenhum respaldo financeiro de exercícios precedentes, seus reflexos não são relevantes o suficiente para comprometer a próxima gestão.

Com efeito, o déficit financeiro do exercício, de R\$ 2.430.185,74, correspondeu a apenas 30% de 01 (um) mês de arrecadação, percentual facilmente reversível no exercício seguinte.

Deve-se considerar, também, o atendimento ao disposto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que a iliquidez apurada em 30/04/2012, de R\$ 4.527.356,21, foi reduzida para menos de 1/4, exatos R\$ 1.042.502,47, em 31/12/2012, e os investimentos expressivos realizados, que atingiram 12,5% da receita corrente líquida.

Além disso, em memoriais, o Responsável esclareceu que o déficit, equivalente a apenas 11 dias da receita anual, decorreu da construção de uma estação de tratamento de esgoto, que deveria ser concluída até o final do mandato, conforme previsto em Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público Estadual.



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



Aduziu ainda, que esse resultado não foi decorrente de má gestão, isto é, não foi deixada uma herança difícil de ser resolvida, uma vez que se trata de uma missão de ordem ambiental, capacitando o Município de tratar 100% do esgoto ali produzido.

Em nova manifestação, a Secretaria-Diretoria Geral, numa análise mais percuciente da situação orçamentária e financeira da Municipalidade, opinou de forma diversa, agora, favoravelmente à aprovação das contas.

Vejo, também, que houve aplicações excedentes nos mínimos obrigatórios na educação e saúde, respectivamente, 26,22% e 21,38%.

Por fim, os resultados econômico e patrimonial apurados pela Fiscalização foram positivos.

Nesse contexto, adoto o posicionamento da Assessoria Técnica Econômica no sentido de que, quanto ao aspecto estritamente econômico financeiro, não se vislumbram óbices a serem apontados.

Assim, a despeito da Municipalidade incorrer no 3º déficit orçamentário, o resultado financeiro negativo acumulado, por ser pouco significativo, pode ser relevado.

2.6. Acerca do apontamento sobre a elevação da dívida de longo prazo, vejo que decorreu, preponderantemente, da confissão de débito junto ao INSS (competências de exercícios anteriores), culminando com a já citada operação de crédito para construção da estação de tratamento de esgoto do Município, contemplado no Programa de Despoluição das Bacias Hidrográficas – PRODES, lançado pelo Governo Federal, por intermédio da Agência Nacional das Águas.

O Senhor Prefeito explicou que o valor do contrato é de R\$ 6.986.761,87, recurso depositado pela União em fundo de rendimentos administrados pela Caixa Econômica Federal, cuja liberação teve início no mês de fevereiro de 2014, após sua certificação em 07/2013.

A execução será por **trimestre**, em 12 parcelas, a serem recebidas pelo Município, a primeira no valor de R\$ 582.230,15, e, sendo assim, não há



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



falar em qualquer tipo de incongruência, pois referido incremento será gradativamente neutralizado do passivo permanente da Prefeitura.

2.7. Em relação ao fato da Prefeitura ter empenhado mais que o duodécimo da despesa prevista em dezembro, como já explicitado no item anterior, não comprometeu a gestão, devido especialmente à diminuição da iliquidez em 31/12, além de que a despesa realizada não ultrapassou o total dos gastos autorizados.

2.8. Sobre a abertura de créditos adicionais, a Lei Orçamentária autorizou percentual correspondente a 10% da receita estimada do orçamento, entretanto, a municipalidade promoveu a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências/ remanejamentos/ transposições, que atingiu o total de 28,40%, ultrapassando, portanto, o limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual.

O Responsável, neste tocante, defendeu que a abertura de créditos suplementares atingiu apenas 0,34%; os créditos especiais tiveram suporte em leis específicas, e, em todas alterações orçamentárias, foi utilizado como recurso a anulação de dotações existentes.

Nada obstante, é bom lembrar 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.

A propósito, as suplementações têm por finalidade atender demandas imprevisíveis à época de sua formulação, e que eventualmente ocorram durante o exercício. Nessa conformidade, este Tribunal, em sua função pedagógica de 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 limite do índice de inflação.

Na hipótese em tela, o defeito não tem o condão de comprometer a totalidade dos demonstrativos, levando em consideração, principalmente, os aspectos econômicos já abordados. Diante disso, tenho que o mesmo pode ser tolerado, com alerta à Origem para que, ao proceder a alterações, observe ao teor do mencionado Comunicado.



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



2.9. No que tange aos encargos sociais, a Municipalidade não apresentou as guias de recolhimento das contribuições previdenciárias ao INSS, relativas às competências de setembro e outubro/2012, nem do Pasep, referentes a maio e junho/2012.

Não é recomendável referido procedimento, sob o ponto de vista da boa gestão fiscal, porque pode comprometer orçamentos futuros com a elevação da dívida de longo prazo.

Em que pese essa incongruência, as contribuições faltantes, se empenhadas, não refletiriam de maneira intolerável nos sistemas orçamentário e financeiro, o que, aliado ao fato de se restringir a apenas 02 (dois) meses do exercício e à falta de notícias de descumprimento do acordo de parcelamento, permitem a excepcional relevação da impropriedade, sem prejuízo de recomendação à Origem para que evite sua reedição.

Ainda nesse tópico, constataram-se atrasos no pagamento de encargos sociais, que geram multas e juros no montante de R\$ 290.000,00, questão que deverá ser melhor analisada em autos apartados.

2.10. Por sua vez, o Contrato nº 120/2012, decorrente da Tomada de Preços nº 07/2012, visando à construção de uma estrada de acesso para a estrada municipal da Boa Vista, deve ser, pelos defeitos apontados, apreciado em autos próprios.

2.11. No setor licitatório, detectou-se a realização de despesas com a construção de carneiras, locação de som para eventos, locação de tendas, também, para eventos, cujo somatório, no decorrer do exercício, ultrapassou o limite de dispensa, sem prévio certame licitatório.

Em suas razões, a autoridade responsável alegou que, no caso das carneiras, ocorreu um número maior e inesperado de falecimentos no final do exercício de 2012. No caso dos eventos, foram vários e independentes entre si, relacionados a datas festivas da Municipalidade.

Entendo que a simples relação dos empenhos, designando o fornecedor e os respectivos valores, conforme consignado nos autos, não é



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



suficiente, por si só, para se afirmar que houve efetivo descumprimento do dispositivo acima mencionado.

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.

As demais falhas observadas nos tópicos licitações e contratos podem ser alçadas ao campo das recomendações, para fiel cumprimento das regras aplicáveis à matéria.

2.12. Em relação aos apontamentos remanescentes, não têm força suficiente para contaminar as contas; entretanto, cabe recomendar à Origem que evite a reedição das falhas consignadas nos itens: “planejamento” (ausência de edição dos planos de saneamento básico e de gestão integrada de resíduos sólidos); “adiantamentos”; “licitações”; “almoxarifado da saúde”; “ordem cronológica de pagamentos”; “fidedignidade dos dados contábeis”, e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e recomendações do Tribunal”.

2.13. 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 PEDREIRA, ressalvando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- atente para que as alterações orçamentárias fiquem em torno dos limites inflacionários, nos moldes do Comunicado SDG nº 29/2010;
- efetue regularmente o recolhimento das contribuições sociais, evitando a incidência de juros e multas, além do incremento na dívida de longo prazo;
- observe com maior rigor às regras aplicáveis às licitações públicas e contratos;
- implemente ações efetivas para saneamento das falhas anotadas nos tópicos: “planejamento” (ausência de edição dos planos de saneamento básico e de gestão integrada



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



de resíduos sólidos); “adiantamentos”; “licitações”; “almoxarifado da saúde”; “ordem cronológica de pagamentos”; “fidedignidade dos dados contábeis”, e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e recomendações do Tribunal”.

Determino a formação de **autos apartados** para análise das questões suscitadas no item B.5.1, quanto aos atrasos no recolhimento dos encargos sociais e despesas decorrentes, bem como de **autos próprios**, para exame do Contrato nº 120/2012.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO