



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO:03/12/13

74 TC-001328/026/11

Prefeitura Municipal: Jariquara.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Alexandre Alves Borges.

Advogado(s): Giovane Alves Liporoni.

Acompanha(m): TC-001328/126/11 e Expediente(s): TC-000454/017/11 e TC-000228/017/11.

Procurador(es) de Contas: Élidea Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-17 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-17 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1 Em apreciação, no processo em epígrafe, as contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE JERIQUARA**.

1.2 A conclusão do laudo de fiscalização, elaborado pela Unidade Regional de Ituverava – UR-17, apontou, em síntese, as seguintes ocorrências:

A.1 – Planejamento das Políticas Públicas

- *Análise das Peças de Planejamento: as peças orçamentárias apresentam programas e ações mal formulados, com metas e indicadores que não possibilitam aferir a eficácia e efetividade das atividades desenvolvidas;*
- *Análise da execução de Programas e ações das Peças Orçamentárias: constatamos que a Administração executa atividades totalmente distintas das previstas nos programas e ações das peças de planejamento, com total descontrole do cumprimento de suas metas.*
- *O Município não editou, nem tomou providências para edição dos Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.*

B.1.1 – Resultado da Execução Orçamentária

- *Abertura de crédito adicional superior ao limite previsto na lei orçamentária anual;*
- *Ressalta-se, também, que desse total de créditos adicionais, o valor de R\$ 2.469.450,00 (22,67% da receita inicialmente prevista), foi aberto em*



razão de anulação da receita, o que revela a precariedade do planejamento dos programas e ações governamentais do Executivo Municipal e demonstra o desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal.

B.1.6 – Dívida Ativa

- *Deficiência nos procedimentos relacionados à arrecadação da Dívida Ativa, pois a Municipalidade jamais ajuizou qualquer execução fiscal de créditos referentes à dívida ativa tributária ou não tributária;*
- *Existência de créditos inscritos em dívida ativa, referentes aos exercícios de 1994 a 2006, os quais já se encontram prescritos.*
- *Reforço da fragilidade das peças orçamentárias, em razão da previsão da Receita da Dívida Ativa do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU em um valor altíssimo em relação às médias de arrecadação dos anos anteriores e ao que foi realmente arrecadado no exercício.*

B.4 – Precatórios

- *O Município efetuou acordo com credores, alegando que foi determinado pelo Judiciário o sequestro das quantias devidas. Entretanto, a Municipalidade não demonstrou qualquer documento que comprove a ordem de sequestro, configurando esses acordos quebra da ordem cronológica de pagamentos de precatórios.*

B.5.3 – Demais Despesas Elegíveis para análise

- *Falhas na prestação de contas das despesas realizadas pelo regime de adiantamentos, em desacordo com as orientações traçadas pelo comunicado SDG nº 10/2011.*

C.1.1 – Falhas de instrução

- *Constatamos as seguintes falhas: indícios de direcionamento de licitações; repetição de vencedores de licitações nos anos de 2009, 2010 e 2011, e aglutinação de objetos;*
- *O Município não adotou o Pregão, como modalidade de licitação mais utilizada, dando prioridade ao convite, o que pode ter possibilitado as falhas de instrução das licitações, e*
- *Não adesão à Bolsa Eletrônica de Compras (BEC).*

C.2.2 – Execução Contratual

- *Não existe sistematização da execução contratual pelo Município, desobedecendo às disposições Lei 8.666/93.*



D.1 – Análise do Cumprimento das Exigências Legais

- O Município não divulgou em meio eletrônico os instrumentos de transparência da gestão fiscal, em desacordo ao artigo 48, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Inoperância do sistema de controle interno.

D.5 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do TCE/SP

- Entrega intempestiva de diversos documentos ao sistema Audesp;
- Aprimorar as peças orçamentárias;
- Adotar mecanismos eficazes para cobrança dos créditos inscritos na dívida ativa;
- Formalizar adequadamente a prestação de contas de adiantamentos, em conformidade com a legislação vigente;
- Não adesão à Bolsa Eletrônica de Compras (BEC).

D.4-DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

Acompanham o presente processo de contas anuais, os seguintes protocolados:

- **Expediente TC 228/017/11** – Declaração, para fins de operação de crédito, no valor de R\$ 198.000,00, junto ao Banco do Brasil, destinada à aquisição de ônibus de transporte escola, Programa Caminho da Escola;

- **Expediente TC 454/017/11** – Declaração, para fins de operação de crédito, no valor de R\$ 198.000,00, junto ao Banco do Brasil, destinada à aquisição de ônibus de transporte escola, Programa Caminho da Escola;

A Fiscalização informa que não se trata de operação de crédito, e sim de um convênio com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, autarquia vinculada ao Ministério da Educação – MEC.

1.3. Notificado, o Sr. Alexandre Alves Borges, responsável pelas contas, apresentou esclarecimentos às fls. 53/59 dos autos, alegando, em síntese, que:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – o P.P.A. foi elaborado em 2009, com vigência entre 2010 e 2013; as irregularidades apontadas não trouxeram qualquer dano ou prejuízo ao erário, e serão corrigidas no próximo P.P.A.;



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



RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – foi aberto crédito adicional de 12% e havia autorização de 10% (Lei Municipal nº 558/11);

DÍVIDA ATIVA – o Chefe do Poder Executivo já havia determinado as providências necessárias para dar seguimento às execuções fiscais, inclusive mediante decreto;

PRECATÓRIOS – o Município observou a ordem cronológica dos pagamentos dos precatórios, nos termos da determinação judicial;

DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE – somente faz prestação de contas discriminando-se os serviços prestados; não há previsão de gastos;

FALHAS DE INSTRUÇÃO – não é o Prefeito o responsável pelos procedimentos licitatórios, ele somente homologa o feito; não compete ao Prefeito verificar os documentos que compõem o certame licitatório; não há restrições quanto a participação de licitantes, podendo participar empresas de um mesmo grupo;

EXECUÇÃO CONTRATUAL – o Município é pequeno e não há pessoa específica para acompanhar a execução contratual; o acompanhamento é feito pelo chefe do setor que solicitou a contratação;

ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS – o Município possui portal oficial, porém os servidores estão enfrentando dificuldades para alimentá-lo; o Município está procurando preparar os servidores para efetuar as atualizações;

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL – já está providenciando para que as falhas apontadas sejam corrigidas, e as formalidades observadas.

1.4. A Assessoria Técnica, por primeiro, manifestou-se acerca da Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial do Município, pautando-se pelos números e índices extraídos do relatório da Fiscalização.

Observou que o Município, de acordo com o Censo de 2010, contava com 3.158 habitantes, enquanto o quadro de pessoal da Prefeitura possuía, em dezembro de 2011, 256 funcionários públicos, ou seja, o Executivo



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



dispunha no final de 2011 de um efetivo de um (1) funcionário público para doze (12) habitantes.

Quanto ao planejamento das políticas públicas não vislumbrou irregularidades suficientes para macular as contas.

A Gestão Orçamentária apresentou um superávit no valor de R\$285.791,08, correspondente a 2,44% das receitas arrecadadas no exercício. A gestão financeira foi positiva, no montante de R\$135.657,39. Havia disponibilidade financeira suficiente para a cobertura integral do passivo de curto prazo, e os índices de solidez da economia e das finanças se mostraram bons, razão pela qual se posicionou por não haver restrições, em relação aos aspectos financeiros e orçamentários, para emissão de parecer favorável às contas em apreço.

1.6. Quanto à aplicação no ensino, a ATJ destacou os seguintes números:

Aplicação no ensino (art. 212 da CF)	33,79%
Percentual do FUNDEB aplicado na valorização do magistério	70,15%
Total aplicado com recursos FUNDEB	100,00%
Aplicação na saúde	18,39%
Despesas com pessoal	49,86%

Observou que a suposta quebra de ordem cronológica no pagamento de precatórios decorreu de determinação judicial.

Quanto aos óbices anotados nos tópicos Licitações e Execução Contratual, propôs recomendação à Prefeitura para que observe a Lei Federal nº 8.666/93. Quanto aos convites, entende que a questão deva ser tratada em autos próprios.

Sugeriu, ainda, recomendação para que o Chefe do Executivo adote medidas corretivas objetivando regularizar os óbices listados nos capítulos **Planejamento das Políticas Públicas, Adiantamentos, Bens Patrimoniais e Análises do Cumprimento das Exigências Legais**.

Finalizou, manifestando-se pela emissão de **Parecer Favorável** às contas em exame.



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



1.7. O Sr. Assessor-Procurador Chefe, acolhendo as manifestações das Assessorias Técnicas de fls. 342/351, opinou pela emissão de **Parecer Favorável** aos demonstrativos em exame, sem prejuízo das propostas constantes de fls. 349/351.

1.8. Em prosseguimento, os autos seguiram para manifestação do Ministério Público de Contas, que opinou ***“pela emissão de parecer desfavorável diante da situação fática existente na administração Municipal, registrada pela Fiscalização no relatório de 10/45 e Despacho do Diretor da Unidade Regional às fls. 46/47, com possíveis riscos de danos ao erário e lesão ao dever de boa gestão, demonstrando de forma indelével graves falhas no sistema de controle interno, cujos responsáveis deixam de observar o mandamento insculpido no Artigo 74, inciso II, da Magna Carta”***.

Segundo o Órgão Ministerial, a gestão municipal de Jiquara indica um cenário de falência do sistema de controle interno da Prefeitura, fato que concorre para um consistente risco de dano ao erário, bem como para a tragédia anunciada de lesão ao dever de boa gestão.

Nesse passo, pugnou pela emissão **de parecer prévio desfavorável** às contas em apreço, propondo, ainda, abertura de APARTADOS para tratar dos itens B.1.6, B.5.3 e C.1.1.

1.9. Em sua manifestação, a SDG destacou, inicialmente, que a Administração Municipal de Jiquara apresentou superávit orçamentário de 2,44% das receitas realizadas, revertendo resultados dos exercícios anteriores, que foram deficitários. Também notou que os resultados financeiro e patrimonial foram positivos.

Observou que os investimentos, no período, representaram 11,85% da receita corrente líquida. A dívida de curto prazo sofreu diminuição do saldo em 58,14% do montante acumulado e as inscrições de valores na dívida de longo prazo derivaram de débitos atualizados face à SABESP e ao Fundo Nacional de Saúde, dívidas que foram parceladas e os pagamentos se encontram em ordem. Os investimentos na área de saúde e educação foram suficientes, dentro dos limites legais e constitucionais, e os precatórios foram corretamente pagos. As despesas com pessoal ajustaram-se aos termos do art. 20, inciso III, da LC nº 101/00.



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



Quanto às anotações da Fiscalização sobre abertura de créditos, com adicionais de 29,03% das receitas realizadas, em razão de anulação de dotações e por excesso de arrecadação, entendeu a SDG que a Administração não se descuidou das formalidades devidas para as movimentações orçamentárias. Desses valores abriu créditos adicionais superando em 2,01% a autorização prevista na Lei Orçamentária Anual. À primeira vista, créditos de R\$ 235.099,67 não teriam base financeira. No entanto, a Administração abriu créditos de R\$ 496.814,60, por excesso de arrecadação, sendo o excesso de R\$ 806.501,40 suficiente para contrapartida dessa operação.

Aduziu que, não obstante a extrapolação do limite previsto na LOA, tal aspecto não revela manipulação sem critérios das dotações, à vista da pequena margem que, em tese, não teve amparo legal, sugerindo que tal desajuste seja revertido em advertência à administração.

Conclui pela emissão de Parecer **Prévio Favorável** das contas em apreço, com as advertências necessárias.

1.10. Diante das impropriedades apontadas pelo Ministério Público de Contas, especialmente no diz respeito às falhas no sistema de controle interno do Município, o Sr. Alexandre Alves Borges, responsável pelas contas em exame, foi notificado para apresentação de defesa.

Dentro do prazo consignado, o Sr. Prefeito Municipal manifestou-se às fls. 367/372, reiterando e ratificando as alegações precedentes, juntadas às fls. 53/59.

Apresentou novos documentos, demonstrando que a Municipalidade ingressou com medida judicial com vistas à execução de dívidas ativas pendentes. Reafirmou que não ocorreu a noticiada quebra da ordem cronológica de pagamentos, mas sim o atendimento à ordem judicial que concedeu tratamento especial a determinados credores.

No que tange aos adiantamentos, argumentou que as prestações de contas são feitas após os serviços prestados.

Alegou, ainda, que o gestor não é responsável pelos procedimentos licitatórios, ou seja, não compete a ele verificar os documentos que compõem o processo. Ainda neste tocante, aduziu que não existe óbice à participação de empresas do mesmo grupo em certames, citando



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



jurisprudência. Sobre as execuções contratuais, informou que são acompanhadas pelo chefe do setor que solicitou a contratação.

1.11. Em novo pronunciamento, o D. Ministério Público de Contas manteve inalterado seu entendimento no sentido da emissão de parecer desfavorável às contas em análise, por entender que a defesa não foi apta a refutar as impropriedades relativas ao Item B.1.1 - Resultado da Execução Orçamentária (abertura de créditos adicionais em percentual exagerado e excesso de arrecadação, revelando planejamento insuficiente). Isto porque os recursos oriundos de arrecadação devem se amoldar ao regime da legalidade exigida para a elaboração e a execução dos orçamentos, caso contrário o Legislativo participa apenas formalmente da elaboração da LOA e o Executivo se torna “Imperador Absoluto” na execução das despesas.

Refutou, ainda, os argumentos expendidos acerca dos tópicos B.1.6 – Dívida Ativa; B.5.3 – Demais Despesas Elegíveis para Análise, e C.1.1 – Falhas de Instrução.

Destacou que as despesas processadas pelo regime de adiantamento apresentam imperfeições já observadas em contas anteriores (TCs. 2856/026/10 e 0458/026/09), denotando que a Origem não atende às recomendações e orientações desta Corte de Contas.

Ponderou que o descaso demonstrado é motivo de preocupação e coloca em risco a eficácia do sistema de controle externo da Administração Pública e que, caso não se cuide de afastar a atuação meramente formal do controle externo, corre-se o risco de se referendar violações frontais aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, isonomia, finalidade, eficiência e publicidade, com eventual dano ao erário e lesão ao dever de boa gestão.

É o relatório.



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2011, da **PREFEITURA MUNICIPAL de Jeriquara.**

2.2 Pela instrução processual verifica-se que o Município de **Jeriquara** aplicou, na manutenção e desenvolvimento do ensino, o equivalente a **33,79%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Ainda com relação ao Ensino, da receita proveniente do FUNDEB, **70,15%** foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII, do ADCT.

No total geral, constatou-se que a utilização dos recursos advindos do FUNDEB no exercício de 2011 alcançou os 100% exigidos pela Lei.

Nas ações e serviços públicos de saúde, os órgãos técnicos atestaram que a administração aplicou o correspondente a **18,39%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve o artigo 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

As despesas com pessoal e reflexos não ultrapassaram o limite máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois corresponderam a **49,86%** da receita corrente líquida.

Os repasses ao Legislativo obedeceram ao limite constitucional estabelecido pelo artigo 29-A e não foram constatados pagamentos indevidos aos Agentes Políticos.

Os números acima transcritos evidenciam que o Município realizou os investimentos na saúde e na educação de forma a atender aos percentuais exigidos pela legislação pertinente e pela Constituição Federal, não merecendo qualquer ressalva ou observação.

Relativamente às finanças, observa-se que a Administração obteve bons resultados encerrando o exercício em posição confortável. O resultado da execução orçamentária revelou-se superavitário, repercutindo



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



positivamente nos sistemas financeiro, econômico e patrimonial. Este também foi o entendimento da Assessoria Técnica especializada, que concluiu como sendo bons os índices de solidez da economia e das finanças do Município, posicionando-se pela emissão de Parecer Favorável às contas.

2.3. Embora o Município desfrute de razoável situação favorável em suas finanças, as peças de planejamento merecem algumas considerações.

A Fiscalização apontou que os programas e ações foram mal formulados, com metas e indicadores que não possibilitam aferir a eficácia e efetividade das atividades desenvolvidas. Observou a necessidade de o Município criar um órgão central de planejamento e orçamento, com servidores capacitados, que serão os responsáveis por transformar plano de governo em políticas públicas.

De fato, restou evidenciado que a Administração não se valeu do cuidado necessário na elaboração de suas peças de planejamento. A importância e a necessidade de tal ato são tão significativas que diversas normas que regem a Administração Pública dedicaram-lhe atenção especial, inclusive a Constituição Federal.

O planejamento é indispensável ao administrador público responsável, tornando-se ponto de partida para uma gestão eficiente, refletindo diretamente no bem estar da população. Assim, cabe **recomendação** à Origem para que, nos próximos exercícios, melhore suas peças de Planejamento.

Quanto ao resultado da Execução Orçamentária, constatou-se que foi aberto crédito adicional de 12%, porém havia autorização de 10%, nos termos da Lei Municipal nº 55/11.

As falhas apontadas pela Fiscalização, nestes aspectos, podem ser afastadas pelo caráter formal de que se revestem e pelos bons resultados alcançados pelo Município, que reverteu as execuções orçamentárias deficitárias de exercícios anteriores.

Necessário, todavia, **recomendar** à Origem que adote melhores indicadores na formulação de programas e ações de governo, bem assim, respeite o percentual de abertura de crédito adicional previsto em lei.



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



Ressalto que ocorreu a diminuição do saldo da dívida de curto prazo em 58,14%, e os investimentos alcançaram 11,85% da receita corrente líquida.

Com relação ao aumento da dívida pública, no percentual de 6,44% em relação ao exercício anterior, **recomendo** à Origem que adote providências, no sentido de incrementar o seu recebimento, mediante ações administrativas e judiciais.

No que diz respeito ao item **C.1.1, Falhas de Instrução**, deverão ser objeto de análise mais acurada, mediante formação de autos próprios, as licitações na modalidade convite, cujas vencedoras foram as Empresas Araguaia Terraplenagem e Construção Ltda., Assis Terraplenagem e Construtora Ltda., diante dos apontamentos da Fiscalização, de ofensas às disposições da Lei nº 8.666/93.

Também o processo licitatório, na modalidade convite, para a realização do Rodeio de 2011 deverá ser mais bem analisada, mediante a formação de autos próprios, já que a Administração não forneceu qualquer elemento ou justificativa capaz de afastar os indícios de indevida aglutinação de objetos, restringindo a competitividade, em desacordo com o artigo 23, parágrafo 1º, da Lei 8.666/93.

Quanto aos demais elementos, verifica-se que os principais quesitos analisados nestas contas obedeceram às disposições legais e constitucionais que regem a matéria, e que as incorreções apontadas pela equipe de fiscalização podem ser relevadas, diante das características formais que as revestem, bem como dos esclarecimentos oferecidos pelo interessado e manifestações favoráveis dos Órgãos Técnicos.

Assim sendo, voto pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas prestadas pela Prefeitura do Município de Jariquara, relativas ao exercício de 2011.

À margem do Parecer, determino a expedição de Ofício ao Sr. Prefeito Municipal, **recomendando-lhe** que:

- Melhore suas peças de planejamento, formulando-as de acordo com a legislação pertinente e orientações deste Tribunal;



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



- Adote melhores indicadores na formulação de programas e ações de governo, bem assim, respeite o percentual de abertura de crédito adicional previsto em lei;
- Tome providências no sentido de melhorar o recebimento da dívida pública, com a implementação de ações de ordem administrativa e judicial;
- Cumpra com rigor a Lei Orgânica, as Instruções e as Recomendações desta E. Corte de Contas.

Outrossim, proponho a formação de **autos próprios** para análise das licitações na modalidade convite, que resultaram na celebração de ajustes com as empresas Araguaia Terraplenagem e Construção Ltda. e Assis Terraplenagem e Construtora Ltda., além do procedimento licitatório, também na modalidade convite, para a contratação do Rodeio de 2011.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO