

SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO MARCOS RENATO BÖTTCHER
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 10/05/11**

CONTAS ANUAIS

86 TC-000269/026/09

Prefeitura Municipal: Itapevi.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Maria Ruth Banholzer.

Advogado(s): Marcelo Palavéri, Janaína de Souza Cantarelli, Clayton Machado Valério da Silva, Wagner dos Santos Lendines e outros.

Acompanha (m): TC-000269/126/09 e Expediente(s): TC-004498/026/09 e TC-021121/026/10.

Auditada por: GDF-8 - DSF-II.

Auditoria atual: GDF-8 - DSF-II.

Constituem objeto de apreciação, no processo epigrafado, as contas anuais, atinentes ao exercício de 2009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEVI.

Elaborou a Auditoria, a partir de inspeção "in loco", relatório circunstanciado, cujo conteúdo retrata a gestão de que se cuida, compreendendo os aspectos Administrativo, Econômico-Financeiro, Contábil e Patrimonial.

O documento - produzido pela DF-8.3 - revela a incidência de uma série de falhas e irregularidades, envolvendo diversos setores e segmentos de atividade, que se resumem como segue:

1. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - a) A Lei Orçamentária Anual (LOA) autorizava a abertura de créditos suplementares até o limite de 30% do Orçamento. Trata-se de percentual superior à taxa estimada de inflação para o exercício. b) A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) era omissa em relação aos "critérios para concessão de repasses ao terceiro setor".

2. ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - a) Considerando a atuação na área da Saúde, consta que, em relação ao Estado,

os índices do Município revelaram-se superiores, com exceção da Taxa de Mortalidade da População relativa entre 15 e 34 anos, que se apresentou ligeiramente menor. b) O quadro operacional da saúde foi:

Estatísticas Vitais e Saúde - Ano 2009	Município	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)¹	16,46	13,02
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)²	18,90	15,11
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)³	137,60	151,70
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)⁴	3.555,70	3.471,90
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)⁵	8,75%	7,16%

c) No tocante à qualidade do ensino ofertado, observa-se que houve alarmante involução em relação ao padrão atingido em 2007, conforme se depreende da métrica desenvolvida pelo Ministério da Educação, por meio do Instituto Nacional de Estudos Educacionais Anísio Teixeira - INEP. Com isto, todas as metas fixadas pelo MEC para o Ensino Fundamental não foram alcançadas; d) Os indicadores da educação foram:

1 Razão entre os óbitos de menores de um ano residentes numa unidade geográfica, num determinado período de tempo (no caso, um ano) e os nascidos vivos da mesma unidade nesse período.

2 Razão entre os óbitos de menores de cinco anos de residentes em uma unidade geográfica, em determinado período de tempo (no caso, um ano), e os nascidos vivos da mesma unidade nesse período.

3 Razão entre os óbitos da população de 15 a 34 anos em uma unidade geográfica, em determinado período de tempo (no caso, um ano), e a população nessa faixa etária estimada para o meio do período.

4 Razão entre os óbitos da população de 60 anos e mais em uma unidade geográfica, em determinado período de tempo, no caso, um ano, e a população nessa faixa etária estimada para o meio do período.

5 Proporção de Mulheres com idade inferior a 18 anos e que tenham tido pelo menos um filho nascido vivo no ano de referência, em relação ao total de mulheres que tiveram filhos nesse mesmo período.

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB ⁶								
	Anos Iniciais do Ensino Fundamental				Anos Finais do Ensino Fundamental			
	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009
Rede Municipal Brasil	4,0	4,4	3,5	3,8	3,4	3,6	3,1	3,3
Rede Privada Brasil	6,0	6,4	6,0	6,3	5,8	5,9	5,8	6,0
Rede Estadual São Paulo	4,7	4,9	4,6	4,9	4,0	3,8	3,8	4,0
Rede Estadual no Município	4,7	-	4,6	-	4,0	-	3,8	-
Rede Municipal	6,1	4,8	5,1	4,8	-	3,8	-	4,1

3. FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS - O confronto do Balancete Analítico da Receita com as informações transmitidas pelos órgãos concessionários (Secretaria Estadual da Fazenda, Fundo Nacional de Saúde - FNS e Portal de Transparência) revelou divergência de valores. Receitas de ICMS, IPVA e FUNDEB foram contabilizadas a maior, enquanto a CIDE, no valor de R\$ 217.802,44, deixou de ser registrada contabilmente.

4. DÍVIDA ATIVA - a) O saldo da Dívida Ativa, em relação ao exercício anterior, evoluiu o equivalente a 26,16%, pois passou de R\$ 256.457.959,31 para R\$ 323.549.287,88. b) O substancial aumento do estoque, para a Auditoria, constitui *"motivo suficiente para a Administração rever os procedimentos de cobrança"*. c) A propósito, deixou a Administração - não obstante haver sido formalmente instada - de apresentar informações e elementos sobre a atuação em busca da recuperação de créditos da espécie, como *"notificação dos inadimplentes e a possível incidência de índices de atualização nos débitos inscritos (...)"*. Em resumo, a Prefeitura não forneceu dados que pudessem

⁶ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep /MEC), tendo como objetivo traçar um retrato e metas para o sistema de ensino no Brasil. Maiores detalhes podem ser obtidos em: http://ideb.inep.gov.br/Files/Site/Download/Ideb-nota_explicativa16_09_08.pdf.

permitir uma avaliação efetiva acerca do assunto. d) No relatório do exercício anterior, registrou-se diferença entre o saldo constante do demonstrativo e o indicado no Balanço Patrimonial. A Auditoria considerou, para fins de apuração do saldo final no exercício em exame, o montante constante do Balanço Patrimonial. Em resumo, a divergência de valores pende de esclarecimentos.

5. MULTAS DE TRÂNSITO - Durante o exercício, a Administração arrecadou R\$ 570.074,74 com multas de Trânsito. b) Assim, o valor devido ao FUNSET (5%) importaria em R\$ 28.503,73. No entanto, o montante efetivamente recolhido ao órgão limitou-se a R\$ 6.998,20. Logo, deixou a Administração de atender a norma pertinente do Código de Trânsito Brasileiro.

6. CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - CIDE - a) A receita arrecadada, mantida em conta específica, foi aplicada segundo o disposto na norma disciplinadora da espécie. b) É sabido que, durante o exercício, o valor de R\$ 387.056,32, oriundo de outra conta bancária, ingressou na conta vinculada. Logo, confirma-se a prática de depósito indevido, cujo valor não tinha relação com a receita oriunda da CIDE. Ou seja, como afirma a Auditoria, a Conta Vinculada "*recebe outros valores que não especificamente para o fim a que se destina*".

7. ROYALTIES - a) Consta que a Administração aplicou a receita na conformidade do disposto no artigo 8º, da Lei Federal nº 7.990/89 e artigo 24, do Decreto Federal nº 01/91. b) A Auditoria detectou divergência no saldo final que efetivamente importava em R\$ 188.679,38, mas, segundo os registros contábeis, somava R\$ 185.888,35.

8. ENSINO - a) O investimento no setor atingiu 25,63% da receita oriunda de impostos. b) O Saldo Residual do FUNDEF, em 31/12/09, era de R\$ 1.072.835,60. No entanto, o Boletim de Bancos indicava o montante de R\$ 1.073.290,56, gerando uma diferença de R\$ 454,96.

9. SAÚDE - a) A Administração investiu no setor o equivalente a 32,05% da receita. b) Constatou-se, porém, divergência em relação aos registros do SIOPS, pois este indicava investimento da ordem de 28,79%.

10. PRECATÓRIOS - a) O saldo de Precatórios anteriores importava em R\$ 8.363.474,88 e os Mapas/Ofícios requisitórios apresentados em 2008 somavam o valor de R\$ 19.596,63. Os requisitórios de baixa monta incidentes em 2009 somavam o valor de R\$ 2.586,85. O valor a ser pago no exercício em exame, portanto, importava em R\$ 858.530,97 incluindo o equivalente a 10% do saldo anterior. b) Sabe-se, porém, que o montante efetivamente pago limitou-se a R\$ 86.072,17, não atendendo a Administração o disposto no § 1º, do artigo 100, da Constituição Federal. c) Tem-se, ainda, que divergiam os valores constantes do Balanço Patrimonial, em comparação com o montante efetivamente apurado. De fato, enquanto o Balanço Patrimonial registrava a importância de R\$ 2.161.090,50, o valor efetivo importava em R\$ 7.520.104,78, resultando numa diferença de R\$ 5.359.014,28.

11. CRONOLOGIA DE PAGAMENTOS - Constatou-se a quebra da ordem cronológica de pagamentos, "*conforme relatórios extraídos do Sistema AUDESP*".

12. ALMOXARIFADO - A única falha apurada consiste no fato de que não consta na requisição de materiais do Almoxarifado, "*o nome e assinatura de forma legível da pessoa ou servidor que retira as mercadorias, dificultando, portanto, a sua identificação para fins de se ter as informações necessárias, quando da ocorrência de possíveis extravios ou não entrega efetiva dos materiais no destinatário requisitante*".

13. SISTEMA "AUDESP" - Verificaram-se "*algumas divergências de valores entre os demonstrativos contábeis e as informações ao Sistema AUDESP*".

14. MATÉRIA EXTRAORDINÁRIA - a) Resume-se, conforme segue, os conteúdos dos expedientes em anexo, que tramitam em conjunto:

I - TC-4.498/026/09 - Por meio da correspondência inicial, informa-se sobre pedido de autorização ao Ministério da Fazenda, para realizar operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal. O empréstimo não foi realizado.

II - TC-21.121/026/10 - a) Solicita ao E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Diretoria de Execução dos

Precatórios - *"informações sobre a aprovação ou rejeição das Contas do Município (...) no que afeta ao pagamento de Precatórios relativos aos anos de 2008 e 2009, bem como (...) seja fornecido o montante integral da mora judicial acumulada até 2009"*. b) Juntados ao processo principal dois expedientes abordam a questão do pagamento de precatórios Judiciais, como se vê a seguir:

a) TC-41.258/026/09 - O Espólio de Aldo Attílio Bertozzi por bastante procurador, informa que figura como credor da Municipalidade em virtude de ações de indenização. Tais precatórios venceram em dezembro de 2006, 2007 e 2008, mas a Administração não efetuou os devidos pagamentos. Diante disso, *"levando em conta o entendimento jurisprudencial assente nesta honrada Casa"*, entende e espera *"(...) seja exarado parecer desfavorável à aprovação das contas (...)"*.

b) TC-43.144/026/09 - O interessado referido no item anterior, a título de complementação das informações já trazidas, junta ao processo cópia de Inquérito Policial instaurado para o fim de apurar *"eventual crime de improbidade administrativa, praticado em tese pelo Município de Itapevi (...), em razão do não pagamento de Precatórios envolvendo o espólio de Aldo Attílio Bertozzi"*.

Regularmente notificada, a Autoridade responsável trouxe circunstanciado petitório, por via do qual procura esclarecer, justificar, ou descaracterizar as questões suscitadas no relatório de auditoria.

A argumentação disposta no documento se resume ao que segue:

a) PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - Sustenta a regularidade do ato questionado, no tocante à abertura de créditos suplementares. Nesse sentido, ressalta que, *"tal provisão não gera nenhuma irregularidade, pois, ao contrário do anotado pela equipe de fiscalização, não existe no ordenamento legal brasileiro qualquer regra que determine a limitação do percentual de suplementação do Orçamento a qualquer patamar de inflação"*. Em síntese, garante que a Administração cumpriu as normas disciplinadoras do assunto, constantes da Lei 4.320/64, pois os créditos adicionais foram criados por Lei e abertos mediante

decretos. Assegura, ainda, que "não há de se falar em desfiguração do orçamento, e sim em adequação para melhor expressar a realização da despesa pública, apropriando-a corretamente".

b) ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - ÁREA DA SAÚDE - informa que "a Prefeitura não está inerte, tendo implantado Políticas Públicas nos setores da Saúde, objetivando a melhora nas faixas de mortalidade (...)". Acrescenta que a Administração não está medindo esforços para aplicar, com eficiência, os recursos públicos do Município nas ações e serviços de Saúde, objetivando a melhora de qualidade da Saúde local. Junta documentos demonstrativos das ações e serviços em prol do setor.

c) FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS - Procura esclarecer, mediante detalhada exposição, as divergências noticiadas no relatório. Com relação à CIDE, garante "referido recurso está devidamente registrado (...), não existindo a diferença apontada (...)". Apresenta documento comprobatório.

d) DÍVIDA ATIVA - Além de esclarecer as demais questões referentes ao setor, garante a Autoridade que vem a Administração adotando as medidas necessárias à cobrança dos créditos inscritos na Dívida Ativa. Afirma que a ação da Prefeita, em busca da recuperação dos créditos compreende ajuizamento de ações fiscais e a cobrança amigável. Nesse caso, assevera que "durante o exercício em questão foram analisados 9.000 (nove mil) processos; realizados 7.127 parcelamentos e encaminhados 776 contas de cobrança amigável dos parcelamentos em atraso". Outra medida, para incrementar a cobrança da dívida consistiu na "promulgação das Leis Municipais nº 1972/2009 e 1979/2009, que versam sobre o PEFIS - Parcelamento do crédito com desconto de juros e multa, e maior quantidade de parcelas para adequar à situação financeira de cada contribuinte (...)". Em resumo, garante que a Prefeitura "não se manteve inerte frente aos valores inscritos na Dívida Ativa, tendo adotado as providências possíveis e necessárias para cobrança dos contribuintes inadimplentes, sendo que os resultados serão verificados nas inspeções futuras".

- e) **MULTAS DE TRÂNSITO** - Discorda dos termos do relatório e garante que "o valor anotado como recolhido (R\$ 6.998,20), representa apenas parte da contribuição, já que o restante é automaticamente retido pela instituição arrecadadora e repassado ao FUNSET, nos termos do art. 5º, da Portaria 25/2004 do Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN".
- f) **CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - CIDE** - Esclarece o depósito de recursos não relacionados à CIDE na conta específica, argumentando que "o que efetivamente ocorreu, foram depósitos realizados indevidamente (...), e que posteriormente foram retirados no intuito de regularização da conta (...)".
- g) **ROYALTIES** - Procura esclarecer a divergência noticiada no relatório. Afirma que a diferença "representa um valor que foi restituído a maior, para a conta bancária (...) a título de retenção do PASEP".
- h) **ENSINO** - Como indica o relatório, a Auditoria apurou uma diferença (R\$ 454,96), entre saldo da conta FUNDEB e o Boletim de Bancos. Para a Autoridade, a divergência não procede, pois a Auditoria "acabou apurando incorretamente as despesas (...) no valor de R\$ 1.302.610,70, sendo que o correto é R\$ 1.302.155,74 (...)". Apresenta documento comprobatório da alegação.
- i) **SAÚDE** - Longa e detalhadamente, argumenta a propósito da divergência apontada no relatório. Procura demonstrar que, efetivamente, os números registrados do Sistema SIOPS correspondem ao investimento no Setor. Assim, afirma que a Auditoria incorreu em equívoco, ao elaborar o quadro de dispêndio, por haver tomado como base "relatório errado", no qual "encontram-se despesas aplicadas de outras Secretarias que não devem ser consideradas na aplicação na Saúde". Desse modo, segundo a Autoridade, o investimento no setor atingiu o equivalente a 30,73% de receita, como indica o SIOPS.
- j) **PRECATÓRIOS** - Inicialmente, alega que "o pagamento dos precatórios judiciais, no caso do Município de

Itapevi, necessita de uma série de providências prévias para evitar a dilapidação das verbas públicas". Assim, houvesse quitado "os precatórios no estado em que os mesmos se encontravam, teria incorrido em crime fiscal (...)", mas assim não o fez, "optando a ora requerente a agir com prudência". Afirma que "não somente em 2009, mas também nos demais exercícios da gestão fiscalizada, adotou uma série de atos necessários para agilizar o pagamento (...) de maneira responsável, evitando pagamento de valores indevidos (...)". Alega que, ao assumir o cargo "tratou de conhecer a origem da dívida. Para então pegá-la", lembrando que "o estoque de Precatórios resumia-se a um amontoado de processos Judiciais, totalmente sem controle (...), não possuíam arquivos próprios, estando espalhados (...) em diversos Departamentos do Poder Executivo, sendo absolutamente impossível ter ciência do total devido pela Administração Pública". Em virtude disto, "durante os exercícios de 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009, o Executivo se empenhou no sentido de organizar e apurar a dívida existente (...)", acrescentando ainda que "nos primeiros exercícios da atual gestão (2005 e 2006) foi possível apurar os valores devidos e promover o pagamento de precatórios judiciais que estavam em condições de serem liquidados (...)". Assim, "em 2007, quando já não existiam precatórios em condições de serem liquidados" solicitou formalmente ao Tribunal de Justiça o "desarquivamento de processos judiciais referentes a Precatórios (...), objetivando com isso atestar a certeza e exigibilidade das dívidas judiciais". Nesse sentido, afirma a adoção de medidas, seja mediante a contratação de Advocacia especializada, seja mediante o ajuizamento de ações judiciais, objetivando discutir "os valores dos Precatórios, sendo realizados novos cálculos com a exclusão dos juros compensatórios e moratórios (...)", envolvendo dívidas da espécie. Na sequência, "entrou com várias outras ações (...) para discutir os valores de outros Precatórios, sendo que todos, sem exceção, restou demonstrado que a Prefeitura pagou além do que devia (...), tendo, em todos, crédito a receber". Garante que o valor atualmente devido "é bem menor do que o mencionado nos autos (...), ou seja, de apenas R\$ 1.239.485,54 (...)", pelo que, conforme a

Autoridade, "fez-se necessário rever os cálculos em comento, excluindo a incidência dos juros compensatórios e moratórios após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (...)". Traz a análise lista dos Precatórios onde constam os cálculos de acordo com a Ordem de Serviço nº 02/2010 da Diretoria de Execução de Precatórios -DEPRE do Tribunal de Justiça, dos quais "é possível verificar que a Prefeitura tem um passivo judicial de R\$ 1.239.485,84", mas, "tem um crédito a receber de R\$ 1.059.663,12". Conclusão: o passivo judicial Real é de apenas R\$ 179.822,72, segundo a Autoridade que, considerando tal cálculo, assevera haver atendido a Jurisprudência deste Tribunal com relação ao pagamento de Precatórios. Não obstante os argumentos e esclarecimentos ofertados, a Autoridade aborda o advento da Emenda Constitucional nº 62, "que trouxe para os Precatórios pendentes de pagamento dos Municípios uma nova forma de pagamento, com parcelamento por longo prazo". Assim, a Jurisprudência consolidada desta Corte "não mais se mostra aplicável à questão", sustenta a Autoridade, acrescentando que "a norma constitucional conferiu aos Municípios a possibilidade de pagamento no prazo de 15 anos (...)". Sustenta, ainda, não ser "mais possível a aplicação do entendimento anterior dessa C. Corte no tocante ao pagamento dos Precatórios".

j) **CRONOLOGIA DE PAGAMENTOS** - Reconhece, em síntese, a inversão da Ordem Cronológica de Pagamentos "em determinadas situações". Mas garante que, "apenas em situações excepcionais", acrescentando que, como faculta o artigo 5º, da Lei nº 8.666/93, "houve justificativas para este procedimento, as quais foram devidamente afixadas no quadro de avisos da Prefeitura (...)".

l) **ALMOXARIFADO** - Admite a falha, mas alega que "o setor já está tomando as devidas providências no sentido de adequar às orientações dessa Corte".

m) **TESOURARIA** - Em resumo, afirma que "todas as disponibilidades da caixa são mantidas em instituições estatais (...)". As contas mantidas em bancos privados destinam-se ao pagamento de remuneração dos

servidores. Cita decisões favoráveis a propósito de situação semelhante, bem como pareceres e estudos doutrinários nos quais sustentam os autores a regularidade da medida questionada. Em suma, para a Autoridade, *"a manutenção de contas em instituições financeiras privadas - não oficiais - é plenamente válida e legal desde que nestas contas não sejam depositadas as disponibilidades de Caixa do Município"*.

n) SISTEMA AUDESP - Em síntese, argumenta que *"não há como verificar as divergências, pois a Prefeitura não tem acesso às informações que estão no AUDESP (...)"*, mas assegura que os balanços *"estão corretos, até porque a própria Fiscalização atestou a sua regularidade e consentiu tanto o resultado orçamentário/financeiro e econômico/patrimonial (...)"*.

A Secretaria-Diretoria Geral oficiou no processo, em caráter conclusivo, a partir da análise do petitório, em confronto com o relatório de Auditoria e demais elementos de instrução.

No mérito, ratifica os termos do relatório no que concerne ao pagamento de Precatórios Judiciais, por entender que os esclarecimentos e contra-razões interpostos não se revelam hábeis a afastar ou descaracterizar a irregularidade. Daí por que sugere a emissão de Parecer Desfavorável à aprovação das contas em apreço.

Os presentes autos foram retirados de pauta em sessão da Egrégia Primeira Câmara de 29.03.2011, em função de solicitação da Origem, às fls. 188/189, visando à apresentação de novos elementos, o que foi deferido em despacho publicado no DOE em 30.03.2011, às fls. 190. Desta forma, em memoriais acostados às fls. 191/200, a Origem apresentou novas justificativas sobre a questão do pagamento insuficiente de precatórios.

Em síntese, sustentou que a situação verificada em Itapevi é análoga à ocorrida no caso de Guaratinguetá, vez que, *"face ao julgamento do processo TC 1974/026/08, a Corte de Contas passou entender que os Municípios que se adequaram aos termos da Emenda Constitucional nº 62/09,*

assumiram nova moratória quanto ao saldo de precatórios judiciais, motivo pelo qual as Contas Anuais pendentes de julgamento não poderiam ser analisadas com vistas ao pagamento de 10% do estoque da dívida judicial, acrescido do valor correspondente ao mapa de precatórios".

Ademais, acrescentou ainda que "o Município de Itapevi, através do Decreto nº 4.677, de 05 de março de 2010 (...), optou por pagar seus débitos de precatórios pela modalidade de regime especial prevista no inciso II, §1º, do artigo 97 do ADCT da Carta Magna", o que implica o pagamento no exercício de 2010 do montante de R\$ 655.408,02. No entanto, no referido ano, o Executivo Municipal "efetuiu dois depósitos nas contas bancárias indicadas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, cujo somatório de tais pagamentos alcançou a quantia de R\$ 788.178,18".

Vale a pena descrever, em resumo, o comportamento da Administração, no que concerne à condução dos setores e segmentos fundamentais de gestão, bem como os principais indicadores econômico-financeiros:

1. O investimento no Ensino atingiu 25,63% da receita oriunda de impostos.
2. O total da Receita com recursos do FUNDEB importou no correspondente a 97,25%, valendo ressaltar que a parcela diferida foi utilizada no primeiro trimestre do exercício subsequente.
3. Dos recursos do FUNDEB, o equivalente a 62,70% foi despendido em favor dos profissionais do Magistério.
4. De acordo com a Auditoria, em prol do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde, a Administração despendeu 32,05% da receita (arrecadação própria e Transferências Constitucionais). Esclarecimentos, posteriormente, advindos demonstram que as despesas com o setor corresponderam a 30,73% da receita.

5. A folha de pagamento - Pessoal e Reflexos - absorveu o correspondente a 43,56% da Receita Corrente Líquida.
6. O resultado da Execução Orçamentária evidencia superávit de 4,22% da receita arrecadada.
7. O superávit financeiro do exercício importou em R\$ 9.714.870,04. Em relação ao exercício anterior (R\$ 1.222.980,89) verifica-se um crescimento de 694,36%.
8. O resultado Econômico foi positivo em R\$ 104.211.017,48. Em relação ao exercício anterior, que apresentava resultado positivo de R\$ 47.967.973,11, houve aumento da ordem de 117,25%.
9. O saldo Patrimonial evoluiu 31,67% em relação ao exercício anterior: passou de R\$ 329.019,133,53 para R\$ 433.230.151,01.
10. A Dívida Consolidada Líquida, ao final do exercício, importava em R\$ 21.524.585,34, correspondendo a 9,76% da Receita Corrente Líquida.
11. Aos Agentes Políticos - Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais - atribuíram-se, a título de subsídio, valores consentâneos com a Lei de Fixação.

É o relatório.

AOAG/mazs/GALF.

PRIMEIRA CÂMARA
ITEM: 86

SESSÃO: 10/05//11
TC-000269/026/09

Contas anuais, atinentes ao exercício de 2009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEVI.

Ao investir, em prol da manutenção e do desenvolvimento do Ensino, volume de recursos equivalente a 25,63%, atendeu a Prefeitura o disposto no artigo 212, da Constituição Federal.

Utilizou a Administração, no curso do exercício em exame, o correspondente a 97,25% da receita vinculada ao FUNDEB. A diferença - parcela diferida - foi aplicada no primeiro trimestre do exercício seguinte. Sendo assim, considera-se atendido o disposto no artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

Os Profissionais do Magistério foram beneficiados com 62,70% da receita do FUNDEB. Considera-se, pois, plenamente atendido o disposto no inciso XII, do artigo 60, do ADCT, da Constituição Federal.

No que concerne ao investimento na Saúde, sustenta a Administração que, de fato, coincidem entre si os valores constantes dos registros contábeis e os retratados no SIOPS, argumentando que o montante despendido importou em R\$ 58.636.446,07, equivalendo a 30,73% da receita. É que conforme os esclarecimentos, o relatório considerado pela Auditoria contemplava despesas não elegíveis no setor, portanto, o documento encontrava-se incorreto. Em resumo, a documentação posteriormente advinda - balancete da despesa - reflete o valor referido pela Autoridade, que me permito considerar como efetivamente despendido em prol da Saúde, lembrando que, de um modo ou de outro, o investimento ultrapassou, de forma considerável, o mínimo obrigatório. Deste modo, o volume de recursos despendidos, substancialmente superior à parcela mínima obrigatória, atende o disposto no inciso III, do artigo 77, do ADCT, da Carta Magna.

A folha de Pagamento - Pessoal e Reflexos - consumiu o equivalente a 43,56% da Receita Corrente Líquida. Manteve-se a despesa em patamar inferior aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em prol do desenvolvimento dos setores e segmentos fundamentais, vitais de gestão, como bem evidenciam os números descritos, despendeu a Administração volumes de recursos superiores aos mínimos obrigatórios, segundo a Legislação específica e a Constituição Federal, valendo destacar, também, o moderado dispêndio com Pessoal.

Do ponto de vista econômico-financeiro, o desempenho da Administração, de igual modo, revelou-se regular, correto, em franca consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com efeito, em sua integralidade, os diversos indicadores revelaram-se positivos, superavitários, evidenciando a regular condução do erário.

Senão vejamos:

O superávit Orçamentário do exercício atingiu o equivalente a 4,22% da receita arrecadada.

O superávit financeiro importou em R\$ 9.714.870,04. A evolução, em relação ao superávit de R\$ 1.222.980,89, obtido no ano de 2008, correspondeu a 694,36%.

O resultado econômico do exercício revelou-se positivo em R\$ 104.211.017,48. O acréscimo, em comparação com o resultado do exercício anterior, positivo em R\$ 47.967.973,11, alcançou 117,25%.

O saldo patrimonial também evoluiu, pois passou de R\$ 329.019.133,53 para R\$ 433.230.151,01. O crescimento foi de 31,67%, no exercício em exame.

A Dívida Consolidada Líquida importava ao final do exercício, em R\$ 21.524.585,34, equivalendo a 9,76% da Receita Corrente Líquida.

Mas a Administração, ao promover as medidas inerentes à condução do mister público, incorreu na prática de falhas, equívocos e irregularidades, envolvendo alguns setores e segmentos de atividade, como retrata, em pormenores, o relatório de Auditoria.

Importa destacar, porém, que, dentre as questões suscitadas, preponderam falhas e incorreções de natureza eminentemente formal, incapazes, em sua absoluta maioria, de determinar o integral comprometimento da gestão de que se cuida, mesmo porque sua incidência não terá acarretado maiores prejuízos ou obstado o regular desempenho dos setores onde se identificaram.

Mas impende salientar que, pelo menos em boa parte não mais subsistem as pendências, eis que afastadas mediante eficaz ação administrativa, ou plausivelmente justificadas, como bem se depreende da documentação posteriormente trazida ao processo.

Para o estabelecimento de juízo de valor, necessárias afiguram-se-me considerações, ainda que breves, envolvendo cada ato ou procedimento falho, confrontando-o, obviamente, com os argumentos e esclarecimentos a propósito postos a análise.

Pois muito bem.

No que concerne ao Planejamento e Execução Física, particularmente quanto aos critérios para concessão de repasses ao terceiro setor, permito-me acolher a argumentação interposta. De fato, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a teor do artigo 17, disciplina a concessão de transferências ao terceiro setor, ao prescrever que tais medidas "*serão precedidas de formalização de instrumentos contendo as obrigações e deveres*". Ainda, o § 2º, do artigo 1º, do citado diploma legal, transfere para Lei específica as condições para a concessão de repasses da espécie. Sendo assim, considero superada a questão, diante dos dispositivos citados da LDO.

Mas no que respeita à abertura de créditos suplementares não assiste razão à autoridade responsável, de modo que deixo de acolher os esclarecimentos interpostos. Ora, no caso particular, o percentual

autorizado - precisamente 30% do orçamento da despesa - situa-se em patamar muito superior ao recomendado por esta Egrégia Corte, que é o equivalente à taxa de inflação estimada para o período. De fato, a autorização para abertura expressiva de créditos suplementares em nível muito superior à taxa de inflação projetada descaracteriza o processo democrático em que se decide a alocação dos recursos públicos, devendo, logo, ser evitada, para o que recomendação, à margem do parecer, alcançará o órgão de origem.

Com referência à fiscalização das receitas, permito-me conferir razoabilidade às justificativas intentadas, de modo que considero esclarecidos os óbices registrados, sem deixar de recomendar à Administração que procure evitar, doravante, a incidência de idênticas divergências, promovendo, com essa finalidade, rigoroso controle e pertinente registro das receitas, identificando eventuais diferenças detectadas entre os valores registrados no Balancete Análise da Receita e as informações disponibilizadas pelos órgãos concessionários.

A propósito da recuperação dos créditos inscritos na Dívida Ativa, impõe-se acolher os esclarecimentos trazidos à análise, por via dos quais se infere que, não obstante o acréscimo em relação ao exercício anterior, a Administração vem empreendendo as necessárias medidas, tanto na esfera administrativa - tendo sido realizados 7.127 parcelamentos e encaminhadas 776 cobranças amigáveis de parcelamento em atraso, sem falar de outras providências em busca da recuperação dos créditos - como mediante o ajuizamento de Ações /Fiscais. Lembra a Autoridade, nesse passo, que o órgão competente da Municipalidade *"está a frente de mais de 100.000 (cem mil) execuções fiscais, além de zelar pelos autos que se encontram nos Tribunais em fase recursal"*. Em suma, é possível compreender que, à parte o relativo insucesso, vem a Administração, efetivamente, envidando esforços em busca da recuperação dos créditos inscritos na Dívida Ativa, pelo que - é bom repetir - acolho as ponderações trazidas à análise.

No que concerne às multas de trânsito, permito-me conferir razoabilidade aos esclarecimentos intentados, segundo os quais *"o valor anota como recolhido (R\$ 6.998,20) representa apenas parte da contribuição, já que o*

restante é automaticamente retido pela instituição arrecadadora e repassado ao FUNSET nos termos do art. 5º da Portaria 25/2004 do Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN". De todo modo, fica a Auditoria, quando de futura fiscalização, incumbida de certificar-se do efetivo recolhimento do percentual obrigatório, como sustentado pela Administração.

Também no que concerne à contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, acolho as justificativas trazidas para considerar dirimida a questão antes suscitada. No caso, como salienta a Administração, *"o que ocorreu foram depósitos realizados indevidamente na conta, e que posteriormente foram retirados no intuito de regularização da conta da CIDE (...)"*.

No concernente aos Royalties, os esclarecimentos trazidos afiguram-se-me hábeis a justificar, convenientemente, a divergência verificada. Segundo a Autoridade a diferença importava em R\$ 561,79 e representava *"um valor que foi restituído a mais para a conta bancária (...), a título de retenção de PASEP"*.

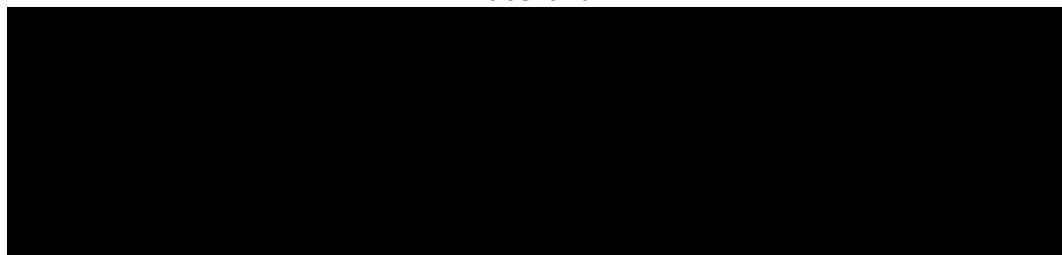
Também com relação ao saldo residual do FUNDEF, permito-me acolher a argumentação trazida, para em consequência, considerar esclarecida a questão suscitada no relatório. Em resumo, acolho a informação segundo a qual as despesas do exercício pagas com recursos do FUNDEF importaram, na verdade, em R\$ 1.302.155,74, de modo que resulta esclarecida a divergência de valores entre o saldo financeiro da conta e o montante retratado no boletim de caixa.

No relativo ao desempenho qualitativo da rede pública de ensino, observo que, consoante consulta aos dados disponibilizados no sítio eletrônico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, por minha Assessoria, a real situação da educação no Município difere dos apontamentos da Auditoria, sendo detalhada fielmente na Tabela 01.

Dos dados, conclui-se que houve uma pequena evolução na qualidade do ensino ofertado nos anos iniciais do Ensino Fundamental, atingindo-se a meta fixada pelo Ministério da Educação para o exercício. Contudo, no que

tange aos anos finais, verifica-se uma preocupante involução, dilatando ainda mais o hiato existente entre a educação pública e a privada na Municipalidade. Além disso, destaca-se negativamente o forte decréscimo na nota entre os anos iniciais e os finais do Ensino Médio, sinalizando uma baixa capacidade de agregação de conhecimento aos estudantes da rede municipal.

Tabela 01

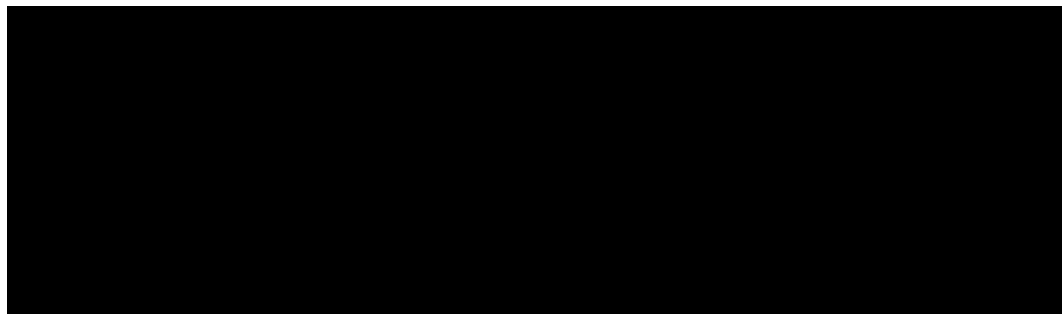


É urgente, portanto, um maior esforço do Executivo Municipal visando aumentar a eficácia e a eficiência das políticas públicas no setor. Deve, pois, o Administrador Público se orientar não apenas pela observância do limite mínimo de gastos no setor, mas, sobretudo, pela meta de majorar a qualidade da educação ofertada.

A respeito do desempenho operacional da área da saúde, permanece uma série de importantes ressalvas a serem feitas. Em primeiro lugar, os indicadores do Município mostram que a mortalidade infantil e, também, no segmento populacional entre 15 e 34 anos, são superiores às médias observadas na respectiva Região de Governo. Destoa, igualmente, a incidência de gravidez precoce, estacionada em um patamar mais elevado do que os valores observados na região e no próprio Estado. Com isto, o quadro geral mostra a inexistência de uma tendência de queda nos indicadores verificados, sugerindo baixa eficácia do gasto público municipal no setor.

A situação da saúde pública de Itapevi, de acordo com informações do Ministério da Saúde e levantamentos da Auditoria, é detalhada na Tabela 02.

Tabela 02



Cumpre, portanto, enfatizar que a média do Estado e, mormente, da Região em que está localizado o Município de Itapevi, são valores de referência para o balizamento das políticas públicas da Administração Pública. Em especial, o valor verificando na Região de Governo consiste em um padrão alcançável para o Gestor Público, dado que, por definição, é composta por valores de Municípios que compartilham de características socioeconômicas semelhantes.

Depreende-se, assim, a necessidade de uma maior atenção com as políticas de saúde pública da Prefeitura Municipal, pois, frise-se, a despeito do cumprimento do limite de gasto da saúde, são imperativos maiores esforços no combate a mortalidade infantil, na assistência à população idosa, sobretudo, mais carente. É também fundamental um maior desdobro na promoção do planejamento familiar, no intuito de reduzir a incidência de gravidez precoce, reforçando também as ações focadas em mães adolescentes.

Em prosseguimento, afirmou-se que, em situações excepcionais, de acordo com a Autoridade, *"a Prefeitura de Itapevi promoveu a quebra da ordem cronológica de pagamento, porém, justificando uma a uma as necessidades em que tal procedimento foi adotado"*. Acrescenta que, configurada a inversão, *"as justificativas (...) foram devidamente afixadas nos quadros de Aviso da Prefeitura, dando atendimento ao princípio da publicidade contida no 'caput' do artigo 5º, da Lei 8.666/93"*. Com efeito, o dispositivo citado permite a quebra da Cronologia de Pagamentos *"quando presentes relevantes razões de interesse público"*. Logo, permito-me, no caso, acolher a argumentação intentada para considerar superada a questão, mesmo por compreender que, nos casos de inversão de cronologia,

encontravam-se presentes motivos ensejadores do ato excepcional, consoante, aliás, afirma a Administração.

Com relação ao controle do Almoxarifado, a Autoridade ao admitir a falha, garante, porém, que "*o setor já está tomando as devidas providências (...)*", pelo que me permito relevá-la, lembrando que, no caso, não superava o campo da formalidade. Há que se considerar, ainda, o compromisso formal da Administração, no sentido de evitar, doravante, a reedição de idêntica incorreção.

Quanto à Tesouraria, a utilização de bancos de natureza privada, objetivando, especificamente, o recebimento de tributos ou o pagamento de remunerações do corpo funcional, não configura irregularidade. O dispositivo Constitucional - § 3º, do artigo 164 - veda a manutenção de disponibilidade financeira, ou a chamada conta-movimento, o que não se confunde com a situação vigente no caso concreto, em que as contas citadas no relatório de Auditoria - mantidas no Santander e no Bradesco - destinavam-se, exclusivamente, ao depósito referente a "*encargos da Folha de Pagamento*". Em resumo, reitero o posicionamento externado a propósito de semelhante matéria acolhendo os argumentos intentados, para considerar esclarecida a dúvida suscitada no relatório.

No que concerne às recomendações deste Tribunal, garante a Autoridade que a Administração "*atendeu quase a integralidade (...), restando apenas algumas que já estão em vias de atendimento*". Acolho as justificativas, devendo a Administração, no entanto, envidar os esforços necessários ao cumprimento, no menor prazo possível, das recomendações emanadas desta E. Corte de Contas.

Com relação ao Sistema AUDESP, faz-se pertinente e oportuna recomendação, não obstante os esclarecimentos trazidos à análise. Ou seja, deve a Administração proceder de sorte a que coincidam os números informados ao AUDESP e os retratados nos registros e balanços contábeis, em observância aos princípios da evidenciação contábil e da Transparência Fiscal.

Os Expedientes em anexo seguirão juntamente com o Processo Principal, eis que atingiram os fins a que se destinavam. Com relação ao congênere TC-21121/026/10, em

atendimento à solicitação a que se refere a correspondência inicial, cópias de peças dos autos seguirão ao E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Resta analisar a matéria consistente no Pagamento de Precatórios Judiciais, assunto de suma importância no contexto do processo ora em apreciação.

Pois bem.

No caso da Municipalidade de Itapevi, verifica-se, consoante fls. 199/220, que houve opção pela modalidade denominada Regime Especial, introduzida no inciso II, do §1º, do artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Representa, na prática, o alongamento de dez para quinze anos do prazo vigente na regra anterior, determinado pela Emenda Constitucional nº 30. Ademais, o Executivo Municipal informou que pagou no exercício subsequente valor superior ao mínimo estabelecido.

A respeito dos desdobramentos da referida emenda constitucional, conforme voto do Eminentíssimo Conselheiro Antonio Roque Citadini no exame de contas do Executivo Municipal de Guaratinguetá, TC-001974/026/08, em sede de reexame, Sessão do Tribunal Pleno de 23.03.2011:

"Sendo assim, forçoso é o reconhecimento de que o regime especial instituído na Emenda Constitucional 62/2009, alcançou todos aqueles Entes que se encontravam com precatórios pendentes de pagamentos, reorientando-se, pois, nossa Jurisprudência em face da concessão de uma nova moratória, com o estabelecimento de formas e prazo para liquidação dos débitos (...)".

Considero, portanto, que a questão do pagamento de Precatórios Judiciais é óbice superado, visto que, de fato, a situação de Itapevi é análoga ao observado em Guaratinguetá.

O meu VOTO, em virtude do exposto, e considerando os elementos de instrução do processo, é no sentido da emissão de PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais,

atinentes ao exercício de 2009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEVI, ressaltando os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício, endereçado ao órgão de origem, transmitindo-se-lhe recomendações no seguinte teor:

- a) que, ao elaborar as Leis Orçamentárias para os próximos exercícios, procure limitar à taxa estimada de inflação para o período o percentual de despesa fixada a ser determinado para abertura de créditos suplementares;
- b) que amplie os esforços visando aumentar a qualidade da educação pública ofertada no Município, eliminando, substantivamente, o hiato existente entre o ensino oferecido na rede municipal e na rede privada;
- c) que intensifique suas ações na área da saúde, com ênfase à redução da mortalidade infantil, à prevenção da gravidez precoce, devendo também ampliar os esforços visando a um menor número de mortes de jovens, especialmente de causas evitáveis;
- d) que promova providências voltadas para a eliminação, na medida do possível, de falhas porventura pendentes, dentre as consignadas no relatório de Auditoria, devendo, de futuro, atentar para que não se repitam semelhantes impropriedades, mediante a plena observância às normas legais e regulamentares inerentes a cada setor ou segmento de atividade onde se verificaram as imperfeições.

Determino, mais, a expedição de ofício ao E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Diretoria de Execução de Precatórios), em atendimento ao Ofício EP-11.499, de 08 de julho de 2010 (Exp. TC-21.121/026/10), transmitindo-se-lhe cópia do presente VOTO, das peças de fls. 83/84, 150/164 e 177/182, do Processo Principal; 19, do Anexo I e, 295/298, do Anexo II.

MARCOS RENATO BÖTTCHER
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO

AOAG/mazs/GALF.