



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

27-03-12

CFA

=====

TC-002664/026/10

Prefeitura Municipal: Itapecerica da Serra.

Exercício: 2010.

Prefeito: Jorge José da Costa.

Advogados: Clayton Machado Valério da Silva, Marcelo Palavéri e outros.

Acompanham: TC-002664/126/10 e TC-043676/026/10.

=====

1. RELATÓRIO

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

1.2 O relatório da inspeção in loco (fls. 58/135) apontou:

a) Planejamento das Políticas Públicas (fl. 64) - A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não contém Anexos de Metas Fiscais com previsão de diminuição do estoque da dívida de curto e longo prazo.

b) Índices da Área da Saúde (fl. 65) - Taxas desfavoráveis de mortalidade na infância, na população entre 15 e 34 anos e na população de 60 anos ou mais, bem como de mães adolescentes. Indevida inclusão, no cálculo do investimento, de despesas inscritas em restos a pagar não quitados oportunamente.

c) Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS (fls. 68/69) - O Município perdeu posições no quesito escolaridade.

d) Realização Operacional - Criação, Expansão e Aprimoramento da Ação do Governo Municipal - Avaliação dos Programas Governamentais (fls. 65/69) - Não foram realizados 44% dos programas. A análise das ações realizadas foi prejudicada porque a Prefeitura deixou de informar as quantidades estimadas, não havendo, portanto, base comparativa.

e) Execução da Receita Orçamentária (fls. 69/70) - Déficit de arrecadação de 17,9% em relação ao orçado.

f) Fiscalização das Receitas (fls. 84/85) - Divergência entre os valores informados nos sites oficiais e os contabilizados pela Prefeitura.

g) Fidedignidade dos Dados Contábeis (fls. 66/67) - Balanços orçamentário e financeiro: divergências entre os valores lançados e os constantes do Sistema



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

AUDESCP.

h) Cumprimento das Metas Fiscais (fls. 89/92) - Metas de receita, despesa e de resultado primário: divergências entre os dados constantes do balanço orçamentário e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

i) Operações de Crédito X Despesas de Capital (fls. 93/94) - Divergências entre os dados constantes nos demonstrativos contábeis e os constantes do Sistema AUDESCP.

j) Ordem Cronológica de Pagamentos (fl. 94) - Descumprimento.

k) Despesas com o Ensino (fl. 97) - Indevida inclusão, no cálculo do percentual de investimento no setor, de despesas inscritas em restos a pagar e não quitadas no período considerado.

l) Despesas com Precatórios (fls. 103/105) - Movimentação registrada no passivo de curto e longo prazo: divergências entre os dados lançados nos demonstrativos contábeis e os constantes do Sistema AUDESCP.

m) Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (fl. 126) - O Município não dispõe do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, de que trata o artigo 18 da Lei federal n. 12.305/10, aprovado.

n) Recomendações do Tribunal (fl. 131) - Descumprimento das expedidas ao ensejo da apreciação das contas de 2009.

1.3 Acompanha os autos o expediente TC-43676/026/10, apócrifo e com menção a ter sido postado pelo munícipe F. R. S., comunicando irregularidades na Prefeitura e na Câmara Municipal, relativas a nepotismo e falta de assiduidade de servidores; compra de terrenos de parentes e amigos do Prefeito por valores elevados e sem necessidade (Prefeitura); licitações direcionadas, mediante favorecimento, à MS BATISTA LTDA. - ME, ON TIME SERVICE E CONSTRUÇÕES LTDA. e CONSFAB CONSTRUÇÕES E EVENTOS LTDA.

A Fiscalização relatou, no tocante ao nepotismo, que as pessoas mencionadas, inclusive algumas como parentes, constam na folha de pagamentos da Prefeitura de dezembro/10 (fls. 103/124, anexo).

Quanto à compra de quatro terrenos, cuja despesa teria superado R\$12.000.000,00, obteve informação da Prefeitura de que foram adquiridos no exercício¹,

¹ **a)** Expropriada a AJS - EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA. (Decreto n. 2.138/10, valor de R\$590.000,00); **b)** - Expropriada a RAGAR COMERCIAL E ADMINISTRADORA LTDA. (Decreto 2.168/10, valor de R\$3.900.000,00); **c)** João da Rocha Cavalcanti e esposa (Decreto n.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

concluindo que os valores dos terrenos não conferem com os mencionados pelo anônimo denunciante (fls. 102, anexo).

Com referência ao direcionamento de licitações para determinadas empresas, a Fiscalização extraiu da documentação obtida na Prefeitura que foram celebrados contratos com MS BATISTA LTDA.², ON TIME³ e CONSFAB CONSTRUÇÕES E EVENTOS LTDA.⁴. Ressalvados os atos referentes à concorrência n. 2 e ao decorrente contrato celebrado com a MS BATISTA LDA. - ME, que são objeto de processo específico⁵, a Fiscalização analisou as demais licitações e contratos mencionados, por amostragem, constatando a boa ordem formal.

1.4 O Senhor Prefeito ofereceu justificativas e documentos (fls. 144/396), sustentando:

a) Planejamento das Políticas Públicas - A LDO para 2010 contém, sim, o anexo reclamado (doc. 1), não havendo nenhuma irregularidade.

b) Índices da Área da Saúde - A população do Município tem baixa renda e condições sociais econômicas desfavoráveis. A taxa de mortalidade na população de 15 a

2.171/10, valor de R\$450.000,00).

² MS BATISTA LTDA.-ME: **a)** convite n 3/10 e decorrente contrato (n. 3287/10), para construção de muro de arrimo na EMEI Juriti, no Jardim Cinira, valor de R\$19.008,26; **b)** convite n. 18/10 e decorrente contrato n. 3307/10, para construção de muro de arrimo na Avenida Soldado PM Gilberto Augustinho s/n, Jardim Cinira, valor de R\$ 149.484,06; **c)** tomada de preços n. 1/10, e decorrente contrato 3.310/10, para construção de prédio escolar para a Educação infantil na R. Crispim Rodrigues de Andrade, Jardim das Oliveiras, valor de R\$ 1.040.509,96; **d)** tomada de preços n. 2/10 e decorrente contrato n. 3306/10, para construção de prédio escolar na EM Arco-Íris, na Rua Mandaguari, bairro Santa Júlia, valor de R\$455.875,38; **e)** tomada de preços n. 6/10 e decorrente contrato n. 3337, para reforma de edificação em creche situada na Rua Nicola Felice n. 50, Centro, valor de R\$205.437,88; **f)** concorrência n. 2/10 e decorrente contrato n. 3421/10, para obras de revitalização e acessibilidade em praças do Município, valor de R\$4.690.461,20.

³ ON TIME SERVICE E CONSTRUÇÕES LTDA. - Convite n. 17/10 e decorrente contrato n. 3305/10, para pavimentação asfáltica em ruas do Município, no valor de R\$148.950,27.

⁴ Tomada de preços n. 4/10 e decorrente contrato n. 3302/10, para construção de dois galpões de triagem, nos bairros Parque Paraíso e Putuverá, valor de R\$686.490,25: **b)** tomada de preços n. 9/10 e decorrente contrato n. 3.422/10, para construção de unidade escolar na Rua Terra Nova, valor de R\$ 913.312,64.

⁵ TC-39059/020/10, de minha relatoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

34 anos vem aumentando em todo o País, por doenças crônicas e causas externas. A Prefeitura vem adotando providências para reduzir os índices mencionados (doc. 3). O percentual de investimento obrigatório no setor superou o mínimo exigido. As exclusões no cálculo promovidas pela Fiscalização não procedem, pois os restos a pagar tinham cobertura financeira em 31-12-10 (doc. 18).

c) Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS - A perda de posições pelo Município, no quesito escolaridade, decorreu da grande interferência da população migrante (doc. 4). Para aferir as ações referentes à educação de crianças e adolescentes em idade escolar, basta verificar a aplicação dos recursos na aquisição de imóveis, em projetos concluídos e em andamento de construções e contratações de profissionais. O IDEB do Município é superior à meta estipulada pelo Governo Federal para 2010 e a Prefeitura tem adotado medidas para melhorá-los, não sendo irregularidade que comprometa as contas.

d) Realização Operacional - Criação, Expansão e Aprimoramento da Ação do Governo Municipal - Avaliação dos Programas Governamentais - Segundo a Fiscalização, 44% dos programas priorizados na LOA não atingiram os indicadores/metast idealizados. Em verdade, todos esses programas tinham direta correlação com os anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual, o que não impediu a correta gestão das ações e programas estimados (doc. 5).

e) Execução da Receita Orçamentária - O déficit foi causado pela receita de capital. Em que pese essa frustração, cabe observar que a Prefeitura em 31-12-10 obteve economia orçamentária, gerando superávit orçamentário.

f) Fiscalização das Receitas - A diferença anotada não condiz com a realidade, pois o setor competente da Prefeitura certificou-se, pelos valores creditados, que realmente deram entrada na conta do IPVA, não existindo diferença, conforme documentação anexa (doc. 10).

g) Fidedignidade dos Dados Contábeis - Balanço orçamentário: o valor de R\$264.297.647,00 refere-se à previsão inicial da receita orçamentária, como consta do balanço orçamentário (doc. 11); a previsão atualizada, conforme relatório "previsão bimestral" (doc. 12), mostra que a receita atualizada é de R\$217.016.477,73. Balanço financeiro: todas as receitas e despesas extraorçamentárias foram demonstradas pelo seu valor líquido, deduzindo estornos, procedimento diferente do adotado pelo sistema AUDESP, que considera as receitas e despesas pelo valor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

bruto agregado, inclusive, variações independentes da execução orçamentária (inscrições, cancelamentos). O saldo final das disponibilidades é igual no balanço financeiro e no demonstrativo do sistema AUDESP, revelando consistência.

h) Cumprimento das Metas Fiscais - As divergências estão devidamente justificadas no artigo 9º da LOA (doc. 13), bem como pelo Demonstrativo de Compatibilidade do Orçamento com as Metas de Resultados Fiscais (doc. 14). Não há irregularidade capaz de macular as contas. A Administração estará atenta às orientações desta Corte.

i) Ordem Cronológica de Pagamentos - O descumprimento deu-se em relação ao empenho n. 11943/2009, indevidamente inscrito em restos a pagar com fonte de recursos 01 e código de aplicação 110000 - Geral. O correto seria fonte 05 e código de aplicação 220006 - Contribuição Salário Educação. O empenho deveria ter sido estornado e reempenhado em 2009, para regularização da fonte de recurso e do código de aplicação (doc. 16).

j) Despesas com o Ensino - A exclusão das despesas impugnadas não gera descumprimento do percentual obrigatório. O valor abatido foi mínimo (R\$ 3.221,75) e, de todo modo, a exclusão não deve prosperar, pois os restos a pagar dispunham de cobertura financeira em 31-12-10 (doc. 17) e foram quitados em 2011.

k) Despesas com Precatórios - Na movimentação das despesas de curto e longo prazo não existem divergências. A Fiscalização não considerou os valores referentes a precatórios inscritos em restos a pagar, totalmente quitados em 2011, conforme relatório anexo (docs. 23 e 24).

l) Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - A elaboração do plano é objeto de licitação conforme declaração anexa (doc. 25).

m) Recomendações do Tribunal - O Parecer aprovando as contas de 2009 foi publicado no Diário Oficial em 26-03-11, sem tempo para que as correções ocorressem no exercício examinado. No tocante à guarda e proteção de bens patrimoniais, a Prefeitura tem tomado medidas para reduzir os prejuízos causados ao patrimônio público, conforme declaração anexa (doc. 26).

1.5 O Setor de Cálculos da Assessoria Técnica (fls. 398/399), para aferir o percentual de aplicação no ensino, analisou os documentos apresentados pela defesa concernentes aos restos a pagar não quitados até 31-01-11 e constatou que o Responsável deixou de comprovar o pagamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

do valor glosado, motivo pelo qual acompanhou, integralmente, o resultado apontado pela equipe técnica à fl. 95.

A Unidade de Economia (fls. 400/401) constatou déficit orçamentário de 3,38% (R\$7.329.956,73), absorvido pelo superávit financeiro do exercício anterior, de R\$ 14.352.970,09. Em decorrência, a situação financeira do Município ao final do período apreciado apresentava piora na capacidade de pagamento com recursos de curto prazo em relação ao passivo financeiro; assim, a liquidez seca passou de 1,65 para 1,42, ou seja, para cada R\$1,00 de dívida de curto prazo existia R\$ 1,42 de créditos para cobrir a obrigação. O exercício registrou superávit econômico de R\$ 11.954.982,20. Opinou pela emissão de parecer favorável.

Para a Unidade Jurídica (fls. 402/404), nas questões mais relevantes, foi bom o desempenho da Administração. Propôs recomendações para os tópicos "Ordem Cronológica de Pagamentos", "Royalties" e "Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos". E concluiu pela emissão de parecer favorável.

Assim também opinou a ilustre Chefia do órgão (fl. 405).

1.6 Os autos informam que o Município aplicou no ensino 25,3% das receitas oriundas de impostos, atendendo o artigo 212 da Constituição; também cumpriu o artigo 60, XII, do ADCT-CF, investindo 63,4% dos recursos oriundos do FUNDEB na remuneração do Magistério na educação básica; aplicou 99% desses recursos durante o exercício e, empenhou e pagou, no 1º trimestre de 2011, a parcela remanescente, adequando-se à exigência do artigo 21, § 2º, da Lei n. 11.494/07 (fls. 94/99).

Na saúde, o Município investiu 18,3% da receita de impostos, cumprindo o artigo 77, III, do ADCT-CF (fls. 100/101).

As despesas com pessoal corresponderam a 46,9% das receitas correntes, atendendo o artigo 20, III, "b" da LRF (fl. 94).

A receita prevista foi de R\$210.760.064,20, a realizada de R\$ 230.131.955,75 e a receita corrente líquida de R\$ 218.402.071,82.

O exercício apresentou déficit orçamentário de 3,38%, inteiramente absorvido pelo superávit financeiro do exercício anterior; em 2009, houve superávit de 21% (fls. 72 e 409). Apurou-se superávit financeiro de R\$9.558.627,96



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

(fl. 72⁶), menor que o anterior, de R\$14.352.970,09, e econômico, este de R\$11.954.982,20 (fl. 77). O estoque de restos a pagar foi de R\$21.140.683,89 e, em 2009, de R\$ 19.851.971,35 (fl. 81). O estoque da dívida ativa foi de R\$ 37.138.913,55 e, em 2009, de R\$ 31.852.997,77 (fl. 78).

Prefeito e Vice-Prefeito receberam subsídios nos limites das normas de regência (fl. 106).

1.7 Pareceres anteriores:

2007: favorável (TC-2272/026/07, publicado em 29-08-09).

2008: favorável (TC-1801/026/08, publicado em 12-11-10).

2009: favorável, com recomendações (TC-266/026/09, publicado em 26-03-11).

2. VOTO

2.1 Os autos mostram (cf. item 1.6, *retro*) que o Município cumpriu os limites constitucionais e legais de aplicação no ensino (Constituição, artigo 212; ADCT-CE, artigo 60, XII; Lei 11.494/07, artigo 21, § 2º), na saúde (ADCT, artigo 77) e em despesas com o pessoal (LRF, artigo 20, III, "b").

Informam (ainda item 1.6, *retro*) também que a execução orçamentária apresentou déficit de 3,3% (R\$ 7.329.956,73), que não prejudicou o equilíbrio das contas, eis que totalmente absorvido pelo saldo financeiro do ano anterior (R\$14.352.970,09). Foram positivos os resultados financeiro (R\$9.558.627,96) e econômico (R\$11.954.982,20) do exercício.

A Fiscalização não formulou crítica à situação dos encargos sociais (INSS, FGTS e PASEP).

O pagamento dos subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito observou os limites da legislação de regência (fl. 106).

O Município destinou ao pagamento de precatórios o suficiente para atender às regras da Emenda Constitucional n. 62 (fls. 103/105).

⁶ Dados de fl. 75 do relatório da Fiscalização:

SITUAÇÃO FINANCEIRA			
	Ativo Financeiro R\$	Passivo Financeiro R\$	Resultado R\$
2009	36.268.858,23	21.915.888,14	14.352.970,09
2010	32.326.753,49	22.768.125,53	9.558.627,96



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2.2 Com exceção das mencionadas no item "Recomendações do Tribunal", as falhas apontadas pela Fiscalização não foram elididas. Aliás, algumas foram admitidas pelo Município, ao noticiar a adoção de providências regularizadoras, cuja efetiva implantação deverá ser verificada pela Fiscalização, na próxima vistoria. Outras tiveram sua ocorrência explicada ou contextualizada pela defesa, mas não deixaram de ocorrer.

De todo modo, essas falhas não formam, por sua natureza e quantidade, conjunto suficiente para reprovação das contas. Muitas delas são formais e outras já teriam sido objeto de providências regularizadoras. Em termos gerais, elas não afetaram a boa ordem das questões mais relevantes na análise das contas sob a ótica dos princípios da unidade e universalidade.

Dos assuntos que foram objeto de denúncia anônima, o único que tem respaldo nas constatações técnicas da Fiscalização do Tribunal é o correspondente à prática de nepotismo, eis que confirmados alguns dos indícios apontados.

Nesse contexto, as impropriedades subsistentes autorizam apenas ressalvas, recomendações e as providências abaixo indicadas.

2.3 Nos termos das Instruções deste Tribunal os recursos transferidos ao terceiro setor foram analisados em autos específicos (fl. 127).

Também em autos próprios foram tratadas as admissões de servidores, por meio de concurso público e a contratação por prazo determinado (fl. 129). Do mesmo modo estão sendo apreciadas em autos específicos as contas do Fundo de Previdência Social de Itapecerica (fl. 130).

2.4 O expediente TC-43676/026/10 anexo e o acessório também anexo, TC-2664/126/10 (acompanhamento da gestão fiscal) tratam de assuntos considerados pelo relatório da fiscalização e serviram de subsídio para o exame das contas. Devem, pois, permanecer apensados a estes autos.

2.5 Diante do exposto, voto pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas, com ressalva das falhas subsistentes nos itens "Planejamento das Políticas Públicas", "Índices da Área da Saúde", "Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)", "Realização Operacional - Criação, Expansão e Aprimoramento da Ação do Governo Municipal - Avaliação dos Programas Governamentais", "Execução da Receita Orçamentária", "Fiscalização das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Receitas", "Fidedignidade dos Dados Contábeis", "Cumprimento das Metas Fiscais", "Operações de Crédito X Despesas de Capital", "Ordem Cronológica de Pagamentos", "Despesas com o Ensino", "Despesas com Precatórios" e "Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos", cuja efetiva regularização recomendo.

Considerando o informado pela Fiscalização deste Tribunal, determino a formação de autos apartados para tratar da noticiada ocorrência de nepotismo.

Determino que o expediente TC-43676/026/10 e o acessório anexo, TC-2664/126/10 permaneçam apensados a estes autos.

A fiscalização verificará, na próxima inspeção, a efetiva implantação das providências anunciadas pelo Responsável.

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

Sala das Sessões, 27 de março de 2012.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO