



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO:26/02/13

84 TC-000955/026/11

Prefeitura Municipal: Itatiba.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): João Gualberto Fattori.

Período(s): (01-01-11 a 09-03-11), (24-03-11 a 06-04-11) e (15-04-11 a 31-12-11).

Substituto(s) Legal(is): Vice-Prefeito - Ariovaldo Hauck da Silva.

Período(s): (10-03-11 a 23-03-11) e (07-04-11 a 14-04-11).

Advogado(s): Marco Aurélio Germano de Lemos, Marcos Napoleão Reinaldi, Carlos Alberto Galvão Medeiros e Thais Andressa Constantino.

Acompanha(m): TC-000955/126/11 e Expediente(s): TC-001305/003/11, TC-001545/003/11, TC-001838/003/11 e TC-003031/003/11.

Fiscalizada por: UR-3 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A conclusão do laudo de fiscalização, elaborado pela Unidade Regional de Araras, apontou, em síntese, as seguintes falhas:

1. Item A.1 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
Autorização para abertura de créditos suplementares em percentual superior ao índice de inflação até então estimado para o exercício de 2011. Inobservância à disposição contida no art. 7º da Lei Federal nº 4.320/64, bem como o princípio da razoabilidade;

O Município não editou o Plano Municipal de Saneamento Básico (arts. 11, 17 e 19 da Lei Federal nº 11.445/07) e nem o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (art. 18 da Lei Federal nº 12.305/10);

2. Item B.3 APLICAÇÃO DOS RECURSOS VINCULADOS
B.3.1 ENSINO



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



Exclusões de despesas do montante considerado no Ensino, de Restos a Pagar não quitados até 31/01/2012, e de rendimentos de aplicação financeira;

B.3.2 SAÚDE

Exclusão de Restos a Pagar não quitados até 31/01/12;

3. Item C.1 FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES.

C.1.1 FALHAS DE INSTRUÇÃO

Repasse financeiro às APM's das escolas municipais à título de subvenção para aquisição de materiais de consumo, podendo caracterizar, em tese, burla à obrigatoriedade da Administração em licitar; necessidade de medidas corretivas pela Administração provendo licitação para aquisição desses materiais e distribuição às escolas;

4. Item D.2 FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

Encontradas divergências entre os dados da Origem e os prestados ao Sistema AUDESP, concernentes aos dados contábeis do Balanço Financeiro;

5. Item D.3.1 QUADRO DE PESSOAL

Nomeação de servidores para cargos em comissão, restando prejudicado o exame de constitucionalidade em razão de que a Prefeitura não possui legislação fixando as respectivas atribuições;

Pagamento de gratificação pelo desempenho da função de Pregoeiro à funcionária que no decorrer do exercício de 2011 não atuou em nenhum procedimento de Pregão, no valor de R\$ 8.816,68, quantia essa que, s.m.j., deve ser reposta ao erário com os acréscimos legais;

Pagamento de horas extras a diversos funcionários além do permitido pelo artigo 59 da CLT, que limita o número de horas extras ao máximo de duas horas diárias, ou 44 horas mensais;

6. Item D.5 ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

Documentos entregues extemporaneamente ao AudeSP;

Falta de atendimento às recomendações do Tribunal.

7. DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES



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



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

TC-1305/003/11

TC-1545/003/11

TC-1838/003/11

TC-3031/003/11

Interessados: Prefeitura Municipal de Itatiba

Assuntos: Comunica contratação de empréstimos bancários.

Os Expedientes tratam de solicitação de autorização do Ministério da Fazenda para contratar empréstimos junto ao Banco do Brasil S.A. e Caixa Econômica Federal S.A., no valor total de R\$ 9.455.931,02, sendo que, no tocante às informações, a fiscalização não verificou irregularidades. Os citados Expedientes acompanham os presentes autos.

2.1. A Autoridade responsável, notificada regularmente, ofereceu esclarecimentos em face do conteúdo do relatório de fiscalização:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS - Esclarece que a autorização de créditos suplementares até o limite de 40% da receita estimada foi estabelecida com amparo na Lei; que a Lei 4.320/64 não impõe fixação de percentual limite para abertura de créditos suplementares, tão somente estabelece a possibilidade de a lei orçamentária conter autorização para que o Executivo possa fazê-lo; que os adicionais suplementares foram abertos por excesso de arrecadação, que o limite utilizado foi de apenas 15,29% sobre o valor originalmente previsto; sobre os planos municipais de saneamento básico e de gestão integrada de resíduos sólidos, vem buscando, por meio de procedimentos e audiências públicas a elaboração dos mesmos, que são assuntos de alta complexidade técnica e que envolvem também os Municípios da Região, que o Município estima a conclusão do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos no mês de novembro de 2012;

APLICAÇÃO DE RECURSOS VINCULADOS - A despeito das glosas efetivadas pela fiscalização, afirma que as aplicações ficaram acima dos mínimos constitucionais, realizando os



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



percentuais de 25,99% na Educação e 22,28% na Saúde para o exercício de 2011;

FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES -

Afirma que os repasses às APM's, para aquisição de bem, foram efetuados no exercício de 2010, e tratados em autos próprios (TC-02830/003/11), com julgamento publicado em 11/01/2012, pela regularidade com recomendações; diante das advertências contidas na decisão, a Administração suspendeu imediatamente os repasses às APM's;

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP -

Esclarece que as divergências apontadas pela inspeção resultaram de interpretações distintas acerca de conceitos das ciências econômicas e que, diante das anotações da fiscalização, está se adequando à interpretação do Tribunal para o exercício de 2012;

QUADRO DE PESSOAL - Aduz, neste tópico, que os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração, não exigindo aprovação em concurso; que as nomeações estão sendo efetuadas na forma do disposto no art. 37, V, da Constituição Federal, no art. 100, § 3º, da Lei Orgânica do Município, bem como nos arts. 3º, 26, 27, 28 e 29 da Lei Municipal nº 3.244/99; cita doutrina para justificar sua conduta; quanto ao pagamento de gratificação pelo desempenho da função de Pregoeiro à funcionária que não atuou em nenhum procedimento no exercício de 2011, deduz que a Lei Municipal que instituiu a mencionada gratificação dispõe que as gratificações não serão incorporadas aos vencimentos e que serão pagas independentemente do número de pregões realizados; no que tange ao pagamento de horas extras, afirma que todos os serviços realizados em horas excedentes deram efetividade ou permitiram a não interrupção de serviços públicos necessários, como, por exemplo, o transporte de enfermos em tratamento de saúde em outros municípios, a participação de alunos e docentes em projetos educacionais, promoção de eventos culturais e casos relacionados com a defesa civil e assistência social; que, no exercício de 2011, detectou a necessidade de desmembramento e reestruturação de secretarias, diretorias



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



e seções municipais para atender à população; que, em 1º/02/2012, foi aprovada a Lei Municipal nº 4.444/2012, alterando a estrutura organizacional da Prefeitura; que a reestruturação será seguida da realização de concurso público e contribuirá para a redução das horas extras prestadas;

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL – A este respeito, a Origem reconhece que alguns documentos foram entregues fora do prazo em razão de problemas operacionais ocasionados por alteração de regras de validação e indisponibilidade do sistema; que o Município vem buscando o aprimoramento do seu sistema de informática, visando acompanhar as inovações do Sistema AUDESP; afirma que sempre acatou as orientações e decisões desta Corte e que a limitação de abertura de créditos suplementares está mais afeta ao Legislativo que ao Executivo.

2.2. Em prosseguimento, os autos seguiram para a D. Assessoria Técnica que, considerando os aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial do Município, concluiu que ***"a situação das contas apresentadas pela municipalidade não mostra uma posição de desequilíbrio, já que o déficit orçamentário encontra cobertura no superávit financeiro do exercício anterior, e os resultados (financeiro, econômico e patrimonial) foram positivos"***.

Concluiu, afirmando, quanto ao aspecto estritamente econômico-financeiro, que não encontrou óbices a serem apontados, ressaltando os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Na sequência, a Assessoria Técnica verificou que os investimentos educacionais atenderam ao disposto no artigo 212, *caput*, da Constituição Federal, já que se investiu 25,99% das receitas resultantes de impostos. Quanto aos recursos do FUNDEB, 58,82% foram destinados aos profissionais do Magistério, observando, ainda, a Origem



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



integralmente a regra do art. 21, *caput*, da Lei Federal nº 11.494/2007.

As despesas com pessoal e reflexos alcançaram o limite de 46,09% das receitas correntes líquidas, dentro do limite estabelecido pela LC ° 101/2000.

As ações e serviços de Saúde obtiveram 21,12% do produto da arrecadação de impostos, em conformidade com disposto no inciso III do art. 77 do ADTC. As transferências à Câmara de Vereadores ficaram dentro do Limite estabelecido pela Constituição, os encargos foram recolhidos e a remuneração dos Agentes Políticos respeitou a legislação de regência.

A assessoria técnica entendeu, todavia, que a Administração deverá adotar providências visando a corrigir as impropriedades apontadas pela fiscalização, no que concerne ao Quadro de Pessoal, informações solicitadas pelo AUDESP e atendimento às instruções e recomendações da Casa. Ressalta, ainda, a necessidade de edição dos Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, bem como de observância às regras da Lei 8666/93.

Considerando que foram observados os regramentos impostos à Administração, no que tange aos investimentos mínimos e limites reclamados pela Constituição Federal e Lei Fiscal, e os resultados contábeis satisfatórios, a Assessoria Técnica concluiu pela emissão de **parecer favorável** às presentes contas.

O Sr. Assessor-Procurador Chefe, tendo em conta que as manifestações das Assessorias Técnicas estavam de acordo com a linha de entendimento da ATJ, opinou pela emissão de Parecer favorável aos demonstrativos examinados, sem prejuízo das propostas lançadas às fls. 354/359.

2.3. O Ministério Público de Contas manifestou-se, a partir da análise das alegações da defesa, em



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



confronto com o conteúdo do relatório e demais elementos que integram a instrução processual.

Em alentado arrazoado, o **Parquet**, de forma clara e precisa, censura a Administração pela inclusão na LOA de autorização de percentual de crédito suplementar muito superior à inflação projetada para o período. Diz que, embora a inobservância dos requisitos legais para a abertura de créditos adicionais não importe, por si só, na emissão de parecer desfavorável, cabe recomendações à Origem no sentido de que atente para os limites da inflação prevista, ressaltando que a reincidência poderá, no futuro, culminar em parecer desfavorável e imposição de multa.

Diante da constatação da fiscalização de que o Município não editou o Plano Municipal de Saneamento Básico, nem o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, ressaltou os avanços na área do Direito Ambiental, com a edição da Lei nº 11.445/07, bem como observou que a Lei nº 12.305/10, corroborando os avanços na seara do saneamento, instituiu a Política Nacional dos Resíduos Sólidos, incentivando a redução, a reutilização, a reciclagem e o tratamento do lixo urbano e a necessidade do Poder Público de elaborar os mencionados Planos. Diante do exposto, pugnou que a próxima fiscalização verifique a implementação das medidas anunciadas pelo Município.

No tocante ao Quadro de Pessoal e à ausência constatada de regramento que defina as atribuições dos cargos em comissão existentes, impossibilitando a aferição da compatibilidade destes cargos com o art. 37, V, da Constituição, alerta que o que importa para a caracterização dos cargos em confiança não é a sua rotulação, mas suas atribuições. Aduz que a existência de cargos em comissão de livre provimento somente é possível nas restritas hipóteses constitucionais de direção, chefia e assessoramento, razão pela qual é de fundamental importância a definição das suas atribuições em lei. Diz que é pacífica a jurisprudência do Tribunal de Justiça, considerando como inconstitucionais os cargos em comissão que não possuam atribuições definidas em lei, em sentido



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



estrito, não sendo possível a delegação desta normatização para o nível infralegal.

Do exposto, o **Parquet** considerou que, por ora, o fato constatado na Origem pode ser tratado como ressalva no parecer prévio das contas.

No que toca ao pagamento excessivo de horas extras, o MPC entendeu que a falha poderá ser levada ao campo das recomendações, devendo a próxima fiscalização verificar a implementação das medidas anunciadas.

Com relação aos demais achados da Fiscalização, entendeu que os apontamentos poderão ser levados ao campo das recomendações.

Ademais, o Representante do Ministério Público de Contas, tendo em conta que o Executivo deixou de observar as Instruções nº 02/2008 do TCE, bem como as determinações exaradas nos votos referentes às contas dos exercícios de 2006 e 2007, manifestou-se pela aplicação de multa, com fulcro nos incisos II e VI do artigo 104 da Lei Complementar nº 709/93.

Finalizando, opinou pela emissão de **Parecer favorável** às contas examinadas.

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 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ITATIBA.

2.2. Na análise das contas em apreço, a Administração direcionou os recursos obtidos, de maneira que os principais investimentos ficaram assim distribuídos:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212).	25,99%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII).	85,25%	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).	21,12%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b").	46,09%	Máximo = 54%

Os índices indicam que a Administração aplicou suficientemente em prol do ensino e das ações e serviços de saúde, investiu, em relação aos recursos do FUNDEB, o mínimo obrigatório com profissionais do magistério, aplicando a totalidade dos recursos recebidos desse fundo.

2.3. Quanto às despesas de pessoal, ficaram situadas abaixo do limite máximo estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.4. No tópico planejamento, cabe atenção à inadequada licença orçamentária concedida ao Executivo. Autorizada pela Lei Orçamentária Anual, para possibilitar a abertura de créditos suplementares em até 40% do orçamento, tal fato vem prejudicar a vontade popular, uma vez que o Executivo pode modificar parte considerável do orçamento, tornando-o, em última análise, mera peça coadjuvante. Neste



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



sentido encontra-se a jurisprudência desta Corte¹. Além do mais, é um percentual incompatível com o índice inflacionário do País.

No caso presente, contudo, a despeito da inadequada autorização legislativa, o resultado da execução orçamentária mostrou-se equilibrado, pois o déficit de 5,38%, ou R\$ 11.800.403,84, foi suportado pelo superávit financeiro de R\$ 18.478.595,94, obtido no exercício anterior.

De qualquer forma, cabem **recomendações** à Origem no sentido de que passe, no futuro, a observar os requisitos legais e fixe o limite de autorização para créditos suplementares nos patamares dos índices de inflação projetados para o período.

Ainda quanto ao Planejamento das Políticas Públicas, alinho-me à posição externada pelo D. Representante do Ministério Público de Contas, com **recomendações** à Origem para que providencie a edição dos Planos de Saneamento Básico e o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

2.5. No que concerne ao **Quadro de Pessoal**, no caso dos cargos em comissão de livre provimento, e do pagamento excessivo de horas extras, entendo plausíveis as justificativas apresentadas, devendo a fiscalização, em inspeção futura, verificar se a Administração colocou em prática as medidas informadas, em especial, as disposições da Lei Municipal nº 4.444, de 1º/02/2012, que alterou a estrutura organizacional da Prefeitura de Itatiba.

2.6. Quanto ao tópico **Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal**, creio que as falhas detectadas pela inspeção podem ser relevadas, sem prejuízo de **recomendação** à Origem para que, doravante, passe a observar com rigor as instruções e recomendações deste Tribunal.

¹ Processos: TC-3024/026/10, Prefeitura Municipal de Nova Castilho; TC-181/026/09, Prefeitura Municipal de União Paulista; TC-282/026/09 - Prefeitura Municipal de Lucélia; TC-437/026/09, Prefeitura Municipal de Guaraci; TC-1696/026/08, Prefeitura Municipal de Santa Fé do Sul; TC-1904/026/08, Prefeitura Municipal de Tarabai; TC-2123/026/07, Prefeitura Municipal de Neves Paulista.



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



2.7. No tópico **Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades**, relembro à Administração as recomendações exaradas nos autos do **TC-02830/003/11**, que apreciou as prestações de contas dos repasses efetuados às Associações de Pais e Mestres do Município, cujo Relator foi o Eminentíssimo Conselheiro Antonio Roque Citadini, em especial:

a) "Que a Prefeitura abstenha-se de repassar recursos para as APMs e proceda à licitação para aquisição de materiais e serviços destinados às escolas municipais;"

2.8. No mérito, acompanho a manifestação da ATJ e Ministério Público e **VOTO** no sentido da emissão de Parecer **FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ITATIBA, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício, dirigido ao Órgão de origem, transmitindo as seguintes **recomendações**:

- observe aos índices de inflação projetados para o exercício, quando da autorização de créditos suplementares na LOA;
- edite o Plano de Saneamento Básico e o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- atente, com rigor, às Instruções e Recomendações do Tribunal, e
- cumpra os requisitos legais à concessão de subvenções, bem como os termos da Lei 8.666/93, para a aquisição de materiais e serviços destinados às escolas municipais.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO