



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 23/04/13

66 TC-000952/026/11

Prefeitura Municipal: Itápolis.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Julio César Nigro Mazzo.

Acompanha(m): TC-000952/126/11 e Expediente(s): TC-000182/013/11, TC-000183/013/11, TC-000484/013/11, TC-000736/013/11, TC-001020/013/11 e TC-001021/013/11.

Fiscalizada por: UR-13 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-13 – DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as contas anuais atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ITÁPOLIS.

1.2. A conclusão do laudo de fiscalização, elaborado pela Unidade Regional de Araraquara, apresentou, em síntese, ressalvas aos seguintes aspectos:

- I. **PLANEJAMENTO** – inexistência de compatibilidade entre os Programas e Ações previstos no PPA, LDO e LOA; o PPA e a LDO não possuem, por programa e ações de governo, custos estimados, indicadores e metas físicas que permitam avaliar a sua eficácia e efetividade; o Município não editou o Plano Municipal de Saneamento Básico;
- II. **RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA** – ocorreram alterações orçamentárias, por meio de Decretos e com base na faculdade conferida pela LOA, em montante correspondente a 15,95% da receita estimada para o exercício, em violação ao art. 5º da Lei nº 2.723/10 (LOA), que estabelecia o limite máximo de 15% - no Brasil vigora o sistema de “orçamento autorizativo”, segundo o qual o gestor somente pode executar as despesas previstas e autorizadas no orçamento pelo Poder Legislativo; desvirtuamento do instituto da Reserva de Contingência através da sua utilização em finalidade diversa das hipóteses legais;



- III. **RENÚNCIA DE RECEITAS** - concessão de isenções de pagamento de IPTU para aposentados e pensionistas com renda de até dois salários mínimos, proprietários de um único imóvel que nele residam e não tenham outra fonte de renda (Artigo 2º) e para proprietários de um único imóvel que se trate de terreno com menos de 270m² - o Município não considera em seu planejamento orçamentário - através de demonstrativos - a projeção e os reflexos decorrentes de sua aplicação no exercício, em desatendimento ao disposto no art. 165, § 6º, da CF/88, e inciso II, 1ª parte, do art. 5º, da Lei Complementar nº 101/00; ausência de atualização monetária da Dívida Ativa;
- IV. **DÍVIDA ATIVA** - falha nos registros contábeis dos recebimentos de Dívida Ativa realizados no exercício, em violação ao Princípio da Transparência e da Evidenciação Contábil; utilização de rubrica inadequada para o registro contábil dos cancelamentos de Dívida Ativa realizados no exercício, em violação ao Princípio da Transparência e da Evidenciação Contábil; divergência nos registros de cancelamento de Dívida Ativa entre os valores constantes do Livro da Dívida Ativa e aqueles constantes dos balanços; divergência nos registros de inscrições de Dívida Ativa entre os valores constantes do Livro da Dívida Ativa e aqueles constantes dos balanços; divergência nas totalizações das contas de resultado da Dívida Ativa, em decorrência de falhas nos registros de recebimentos de 2010 e 2011;
- V. **ENSINO** - movimentação da parcela diferida em conta não específica, em descumprimento ao Comunicado SDG nº 07/2009; não atendimento ao disposto na Lei nº 11.738/2008, no que tange ao piso mínimo para os profissionais do magistério;
- VI. **SAÚDE** - inexistência de Plano Municipal de Saúde aprovado; ausência de Plano de Carreira, Cargos e Salários para os servidores da Saúde;
- VII. **CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – CIDE** - intercâmbio irregular de Receitas na conta vinculada da CIDE;
- VIII. **ROYALTIES** - *royalties* provenientes da compensação Financeira sobre Exploração de Gás, Energia Elétrica e Óleo Bruto, não movimentados em conta específica e vinculada



- IX. **PRECATÓRIOS** - depósitos realizados em quantia menor do que o devido, considerando-se a opção de pagamento adotada pelo ente; depósitos realizados com atraso, considerando-se a opção de pagamento adotada pelo ente; ausência de atualização do estoque da dívida oriunda de precatórios; divergências entre o valor do estoque da dívida com precatórios constante do Mapa de Precatórios do ente e de seu Balanço Patrimonial;
- X. **TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS** - falhas no controle e abertura de contas da Municipalidade, bem como na movimentação dos recursos vinculados; ausência de registro no Balanço Patrimonial, dos valores representados pelo almoxarifado do Setor de Saúde;
- XI. **ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS** - desatendimento à Ordem Cronológica de Pagamentos no 1º Semestre, em virtude do pagamento de 03 (três) Empenhos de 2010 (Restos a Pagar de 2010);
- XII. **LICITAÇÕES** – existência de falhas formais; os Convites nº 42/2011 e 43/2011 referem-se a etapas de uma mesma obra, em violação ao art. 23, § 5º, da Lei nº 8666/93, já que a soma de seus valores estimados implicaria na utilização de modalidade diversa, qual seja, Tomada de Preços - embora o objeto do Convite nº 43/2011 (Construção de um Centro Poliesportivo - Quadra Poliesportiva), onere dotações do Tesouro e o do Convite nº 42/2011 (Construção da Cobertura da Quadra) dotações de transferência do Estado, decorrentes do Convênio nº 110/2010, a natureza diversa das fontes de recursos não é determinante para a decisão de se desmembrar o objeto em duas licitações distintas, sem se considerar tratar-se de etapas de uma mesma obra;
- XIII. **CONTRATOS** - não encaminhamento das informações relativas às obras em execução, ao Cadastro Eletrônico de Obras;
- XIV. **ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS** - ausência de atuação do Controle Interno, no que tange ao que dispõe o art. 74 da CF/88 e art. 35 da CE;
- XV. **FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP** - divergência nos dados encaminhados ao Sistema AUDESP;



- XVI. **PESSOAL** – CARGOS EM COMISSÃO: existência de cargos em comissão que não se coadunam com o prescrito no inciso V do Artigo 37 da Constituição Federal: *Assessor para Orientação do Trabalho; Chefe da Divisão de Alimentação Escolar; Chefe da Divisão de Cemitério; Chefe de Unidade Básica de Saúde, Diretor de Operações de Armazenagem*; contudo, informou a Fiscalização que no exercício examinado não foram nomeados servidores para cargos em comissão, tendo havido uma redução de quase 50% no número de cargos ocupados e a extinção de quase 35% do número de vagas existentes, em comparação com os números do exercício anterior; observou-se a existência de 15 (quinze) cargos de Assessor Master de Secretaria e também cargos de Assessor Adjunto das Secretarias Municipais, o que viola o Princípio da Eficiência previsto no Artigo 37 da Constituição Federal, na medida em que verificamos que suas atribuições se confundem - as atribuições do Assessor Master de Secretaria são especificadas de forma abrangente e genérica, tendo funções de auxiliar na assessoria, planejamento e coordenação - notou-se ainda a existência de 13 (treze) cargos comissionados de Diretor de Escola e 05 (cinco) de Vice Diretor, que, face às suas atribuições e o entendimento dominante acerca do assunto, deveriam ser destinados ao provimento em caráter efetivo, por meio de concurso público; DESVIO DE FUNÇÃO: decorrentes de Convênio de Cessão de Pessoal com a Justiça Eleitoral (Cartório Eleitoral de Itápolis contava com 03 (três) servidores cedidos pela Prefeitura Municipal, sendo eles: André Luis Fabel e Luan de Oliveira, ambos ocupantes do cargo de “Serviços Gerais”; e, Leandro Aparecido Avansi, ocupante do cargo de Escrivão) - não obstante a natureza do cargo ocupado pelos dois primeiros, exercem eles as funções de escrivãos, evidenciando o desvio de função junto ao órgão cessionário - é necessário que as pessoas cedidas desempenhem funções equivalentes e compatíveis com seus cargos de origem, sob pena de, a partir daí, decorrerem litígios judiciais e danos ao erário público;
- XVII. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** - atendimento parcial às Instruções e Recomendações do Tribunal;
- XVIII. **DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES** - Expedientes TC's – 182, 183, 484, 736, 1020 e 1021/013/11 -



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



os Expedientes referem-se aos encaminhamentos dos pareceres jurídicos emitidos pela Prefeitura, nos Termos da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal, visando à contratação de operações de crédito - Tais expedientes serviram de subsídio à fiscalização, tendo sido constatado que os empréstimos não foram concretizados até a data da fiscalização *in loco*.

1.3. A autoridade responsável exerceu o contraditório, mediante o oferecimento de justificativas, procurando afastar, ou justificar, as impropriedades consignadas no relatório de fiscalização.

O petítório, instruído com documentação, resume-se conforme segue:

Planejamento – ao longo do exercício, o gestor, sensível à realidade que se apresenta, deve rever as prioridades, de modo que algumas são preteridas e outras incorporadas. Assim, o resultado das metas sofre alteração na mesma proporção; nada mais lógico, pois receitas anteriormente previstas não se realizam ou se realizam de forma diversa, assim como as despesas.

Quanto à ausência de custos estimados por programa e ações de governo, nas peças de planejamento, a Autoridade noticiou que está procedendo à revisão de metas e indicadores, visando atender as exigências da Corte.

Relativamente ao Plano Municipal de Saneamento Básico, informou que se encontra em fase de elaboração.

Execução orçamentária – no que tange ao apontamento de ter sido excedido o limite de 15%, informou que o Decreto 4.219/11 não alterou a despesa para maior, mas, sim, remanejamento de saldos, demonstrando cabalmente as premissas definidas na LOA, pois o intercâmbio se processou dentro da categoria econômica, da funcional programática, do programa de governo e da mesma atividade. O que se alterou foi a fonte do recurso.



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



Não houve crédito adicional; apenas a transferência para mesma atividade.

O procedimento, apesar de superar o autorizado na Lei, não se revelou excessivo ou exorbitante, não sendo capaz de descaracterizar o processo democrático. Ao exceder apenas 0,95% o valor é irrisório diante da receita prevista.

Relativamente ao desvirtuamento do instituto da reserva de contingência, discorda da Fiscalização e traz à baila vários textos, no sentido de que a reserva de contingência tem caráter de excepcionalidade, já que será devida para a abertura de créditos suplementares, especiais e extraordinários. Aduziu que não há a possibilidade de se prever quando a reserva será utilizada, uma vez que se encontra na dependência de fato extraordinário, impossível de se estimar. Completou que, visando à adequação dos fatos, e principalmente a diminuição dos danos causados pela excepcionalidade, é que se utilizou de recursos da dita reserva, para realização dos serviços públicos.

Quanto à realização de transferência por meio de Decreto, afirmou que não será mais utilizada.

Renúncia de receitas – a autoridade pleiteou a relevação do apontamento, sobretudo porque os atos de concessão por intermédio de lei foram precedidos do cumprimento das cautelas e providências estampadas na LRF. Comprometeu-se a aprimorar e a aperfeiçoar o plano orçamentário, a fim de afastar a falha, tendo em vista que não há prejuízo para o Município nem para o contribuinte.

Dívida ativa – anunciou a adoção de medidas de correção.

CIDE – o apontamento já foi objeto de regularização.

Royalties – afirmou não ter ocorrido desvios, mas já determinou ao setor competente que passe a movimentar os recursos em conta vinculada.



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



Precatórios – salientou que os onze depósitos efetuados entre os meses de janeiro a novembro de 2011 totalizaram R\$ 545.276,07, e do mês de dezembro, recolhido em jan/2012, no valor de R\$ 66.917,98, totalizando ao final R\$ 612.194,05.

Reconhece o equívoco no procedimento efetuado pela Prefeitura, de janeiro a junho, em que se utilizou do valor base da RCL apurado no mês, em detrimento do correto que seria o mês corrente e os 11 anteriores, calculando a média e em seguida o depósito.

Mas, diferente do apontado pela Fiscalização, no sentido de ter faltado R\$ 28.379,92, afirma que depositou uma diferença a maior de R\$ 29.752,08.

Já sobre a ausência de atualização do estoque de precatórios, defendeu que a Prefeitura não vem atualizando o estoque em razão de divergência de entendimento, porque se trata de matéria nova com muitas definições.

Noticiou que a inconsistência entre o mapa precatório e o balanço patrimonial será corrigida no balanço de 2012.

Licitações – aduziu que as falhas não trouxeram prejuízo ao erário, uma vez que os preços praticados e o cumprimento dos prazos de execução foram fielmente observados pelas partes. Anunciou adoção de providências junto ao setor.

Com referência à abertura dos envelopes na modalidade Convite na mesma sessão de abertura dos envelopes de documentos, sem a renúncia expressa dos licitantes, afirmou que a prática não é mais realizada.

Sobre o fracionamento de licitação - Convites nºs. 42 e 43/2011 - aduziu que os objetos são distintos, inclusive no tocante à origem dos recursos. Aduziu, também, que os fornecedores respectivos atuam em ramos diferentes, pois a empresa de construção civil não é a mesma que exerce atividades relacionadas à estrutura metálica.



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



Controle interno – já determinou que todos os relatórios necessários sejam confeccionados e fiquem à disposição.

Divergência nos dados encaminhados ao sistema Audesp – discorda do apontamento de que tais divergências ferem o princípio da transparência e evidenciação contábil, pois os fatos contábeis foram registrados e constam das peças contábeis; de todo modo, envidará esforços para que as inconsistências no envio não mais ocorram.

1.4. A Assessoria Técnica, considerando os argumentos oferecidos pelo Interessado no tocante às alterações orçamentárias acima do autorizado e da reserva de contingência, entendeu descaracterizados os apontamentos da Fiscalização.

Quanto à realização de transferência por meio de Decreto, asseverou que, além do Interessado se comprometer a rever os seus procedimentos, as ações da Administração foram precedidas de formalidade, ainda que inadequada, sem que tenha reflexo na execução orçamentária.

Sobre a dívida ativa, acolhe as argumentações da defesa de que as incongruências não ocasionaram prejuízo ao Município e, com a implantação da modernização no setor de tributações, serão corrigidas as falhas indicadas.

No que toca aos precatórios, o Órgão Técnico, por relevante, não vislumbrou nos autos qualquer notícia do E. Tribunal de Justiça, indicando que o Município tivesse depositado valor inferior ao exigido.

Observou que o E. Tribunal de Justiça já teria determinado a adoção de providências ao Município, visando adequar os depósitos na conta vinculada para satisfação das obrigações.

Acerca dos aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial, ponderou que o déficit orçamentário encontra-se amparado em superávit financeiro vindo do exercício anterior; que foram realizados investimentos de 9,52% da receita corrente líquida, e que os resultados financeiro e econômico foram positivos, motivos pelos quais concluiu como sendo bons os índices de solidez da economia e das finanças do Município.



Assim, posicionou-se por não haver restrição, em relação a tais fatores, para emissão de parecer favorável.

Quanto ao âmbito jurídico, a Assessoria Técnica propõe recomendações à Prefeitura para que observe com rigor ao disposto na Lei 8.666/93, e adote medidas visando à regularização do listado nos itens “pessoal” - em especial no tocante aos cargos em comissão -, “ensino”, “saúde”, “CIDE”, “bens patrimoniais”, “ordem cronológica de pagamentos” e “tesouraria”.

Em síntese, a Assessoria Técnica e sua Chefia opinaram pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas.

1.5. O Ministério Público de Contas, por sua vez, entendeu que algumas impropriedades motivam a desaprovação das contas, a saber:

- abertura de créditos adicionais acima das balizas legais: a LOA autorizou a abertura de créditos adicionais em até 15% da receita estimada, ou seja, R\$ 7.950.000,00, no entanto, foram abertos R\$ 8.457.709,70, não podendo ser aceitas as manifestações defensivas alusivas à pouca expressão da diferença, R\$ 507.709,70; a conduta viola o ordenamento jurídico nas hipóteses em que perpetrada dolosamente e, ainda, se insere na descrição típica do artigo 1º, XVII, do Decreto-lei 201/67.

Com vistas à adequada instrução da matéria, o Órgão requer a juntada aos autos da reprodução da LOA e a autuação anexa da mesma (memória de cálculo), que está fixada às fls. 23 apenas por meio clipe;

Sugeriu, ademais, a instauração de procedimentos específicos voltados ao exame integral:

- I. dos 02 (dois) Convites relativos a uma mesma obra, já que o somatório exigia tomada de preços, e
- II. da manutenção de diversos cargos em comissão, cujas atribuições não correspondem às definições de chefia, direção e assessoramento.



Nesses termos, posicionou-se o Ministério Público de Contas pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas.

1.5. A Secretaria-Diretoria Geral, em sua manifestação, abordou os principais pontos do relatório de fiscalização, destacando-se, inicialmente, o apontamento sobre abertura de créditos orçamentários.

Sobre a aprovação legislativa de 15% da receita prevista, entendeu que, nada obstante a abertura de 15,95% não condizer com a boa técnica de gestão, o desacerto possa ser relevado, diante dos números obtidos pela Administração.

Sugeriu, no entanto, que se alerte a Administração para a melhoria da elaboração do orçamento, tornando-o mais factível às necessidades e aos programas de governo, buscando aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal.

No que toca aos precatórios, observou, pelos apontamentos da Fiscalização, que o Município pagou a totalidade dos requisitórios de baixa monta, mas não depositou em conta vinculada o valor equivalente à parcela devida de 1% da RCL; verificou, ainda, que a Origem efetuou pagamentos somente no final do exercício, acarretando o acréscimo de encargos que não existiriam se pagos tempestivamente.

Em outras palavras, deveria a Municipalidade pagar R\$ 627.576,97, e pagou R\$ 599.197,05, implicando no déficit de R\$ 28.379,92, em desatendimento à EC nº 62/09.

Notou, contudo, que a Administração se empenhou no pagamento dos compromissos, quase atingindo o saldo ideal, não sendo o caso de se inquinar de irregularidades os demonstrativos.

Sugeriu severa advertência no sentido do integral atendimento à metodologia de cálculo da RCL, bem como quanto à necessidade de se realizar depósitos mensais para o aporte das dívidas de precatórios.

Opinou, ao final, pela emissão de Parecer favorável.



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



É o relatório.



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ITÁPOLIS.

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)	25,08%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT, artigo 60, XII)	69,23%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100,00%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT, artigo 77, inciso III)	24,43%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, “b”)	39,82%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal		

Preliminarmente, destacam-se os setores de Ensino e Saúde, nos quais a Administração aplicou recursos superiores aos mínimos obrigatórios.

A despesa com Pessoal, como se vê, limitou-se a índice inferior ao limite legal, revelando cautela da Administração no trato do assunto.

2.3. Nas finanças, é possível qualificar como de equilíbrio a posição da contas em análise.



Isso porque o déficit registrado, da ordem de R\$ 159.349,58, equivalente a 0,27% da receita arrecadada, foi totalmente solvido pelo robusto superávit financeiro do exercício anterior, de R\$ 3.256.677,25.

Importante lembrar à Origem que superávits financeiros muito representativos e crescentes, como é o caso dos autos, em que se atingiu a cifra de R\$ 4.971.455,36 no exercício – que, em relação à receita arrecadada, equivale a 8,35% -, devem ser evitados, pois são recursos que deixam de ser utilizados em benefício da população; entretanto, deve tal sobra, obviamente, ser destinada em prol da comunidade local, por intermédio das peças de planejamento, caso assim ainda não tenha procedido.

Acerca da dívida de longo prazo, verifica-se que a Administração agiu com responsabilidade porque, ao final do exercício em exame, houve redução significativa, que, em termos reais, passou de 15,2% para 11,2% da receita corrente líquida.

2.4. No tocante à abertura de créditos suplementares de 15,95%, acima do inicialmente previsto de 15%, de fato, pode descaracterizar o processo democrático em que se decide a alocação dos recursos públicos, já que, conforme alertou o Ministério Público de Contas, os cidadãos locais, por intermédio de seus representantes, fizeram as suas escolhas, fixando prioridades merecedoras das aplicações de recursos públicos.

Sobre a questão, não obstante o Executivo ter procedido à abertura de créditos adicionais não autorizados pelo Legislativo, que, verdade, não expressa uma boa conduta de gestão, prefiro adotar a manifestação da Secretaria-Diretoria Geral, no sentido de que o desacerto possa ser relevado, e alçado ao campo das recomendações, pelos seguintes motivos:

- I. a falha não interferiu no resultado da execução orçamentária, eis que apresentou um déficit de pouca expressão, totalmente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior;
- II. os resultados econômico e patrimonial foram positivos;



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



- III. embora a autorização legislativa para alterações orçamentárias tenha por base a despesa fixada na Lei Orçamentária Anual (R\$ 53.000.000,00), as alterações realizadas, no montante de R\$8.457.709,70, ficaram abaixo da receita efetivamente arrecadada de R\$59.562.260,35, uma representação de 14,59%, e
- IV. o valor excedido não se revelou excessivo ou exorbitante, como ressaltado no petítório, incapaz, portanto, de comprometer a totalidade das contas, falha que, na opinião do Ministério Público de Contas, inquinaria de irregularidade os demonstrativos em apreço.

No que toca ao requerimento do I. Ministério Público de Contas, referente à Lei Orçamentária Anual e respectivas alterações, ressalto que, por força do que determina o artigo 2º das Instruções nº 02/2008 da Corte, o Município já encaminhou tais documentos a este Tribunal de forma eletrônica, encontrando-se à disposição para consulta no Sistema Audesp.

Ainda no setor de planejamento, a Fiscalização observou que as peças de planejamento, quais sejam, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, não apresentam compatibilidade entre os Programas e Ações previstos, além de indicadores que avaliem a eficácia e efetividade dos programas e ações de governo.

Quanto ao tema, é imperativa a utilização de indicadores, como unidade de medida, para propiciar o acompanhamento e monitoramento do resultado de sua própria atuação, em relação ao que foi planejado, bem como promover a correta compatibilidade entre os programas e ações e aplicar a tempo, se o caso, as medidas corretivas necessárias.

Facilita, inclusive, a verificação exercida pelo controle externo.

Na espécie, a falha pode ser relevada, porém, inserindo-se entre as recomendações a adoção de medidas saneadoras.

2.5. No tópico “fiscalização das receitas”, detectou-se que a Municipalidade não considera em seu planejamento orçamentário, por meio de



demonstrativos, a projeção e os reflexos decorrentes de sua aplicação, no exercício, da concessão de isenções de pagamento de IPTU.

De fato, o inciso II do artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, reitera a exigência constitucional contida no artigo 165, §6º, que impõe seja elaborado o impacto orçamentário de renúncia fiscal, para acompanhar o orçamento anual do Município.

Importante lembrar, também, que referidos dispositivos não delimitam determinado tempo para a realização desse procedimento, donde se conclui que, seja qual for a época em que foi editada a lei que desonerou receitas, as medidas impostas devem ser adotadas sistematicamente, a cada exercício, até enquanto a mesma perdurar, o que, no caso dos autos, ocorre desde o exercício de 1994.

Destarte, o Executivo precisa demonstrar a quantia que a Municipalidade deixa de arrecadar em face das isenções concedidas, e como compensá-las, tudo a título de dar satisfação à comunidade local.

No entanto, à medida que decorreu um longo tempo sem esse procedimento, o aumento permanente de receitas em 17 anos, praticamente, neutralizou o montante renunciado, e é bem por isso que não há elementos nos autos para afirmar que houve prejuízo para o Município, tampouco dimensionamento do efeito dos benefícios aos contribuintes.

Por outro lado, não se observa, no caso concreto, consequências insustentáveis à Prefeitura na execução orçamentária, que, aliás, permeia uma situação de equilíbrio, conforme mencionado alhures.

Levando ainda em consideração que o Responsável anunciou o aprimoramento e aperfeiçoamento do plano orçamentário, no sentido de afastar a falha, entendo que possa permanecer no campo das recomendações, para que evite sua reedição.

2.6. Sobre a dívida proveniente de condenações judiciais, segundo o relatório de fiscalização, a Administração realizou depósitos em quantia menor do que o devido, considerando-se a opção de pagamento adotada.



Consta que o Município pagou R\$ 599.197,05, mas com atrasos durante o exercício, enquanto o valor referente à opção mensal seria de R\$ 627.576,97.

Nada obstante, vejo que a importância depositada pelo Município foi 13,92%, maior que a média dos valores que vinha provisionando em anos anteriores, e que os requisitórios de baixa monta apresentados no exercício foram integralmente quitados.

Ademais, há que se notar que o valor quitado representou substancial amortização dos depósitos devidos, da ordem de 95,5%, conforme demonstrado no item B.4.1 do laudo de fiscalização.

Assim, adoto o posicionamento externado pela Secretaria–Diretoria Geral, de que a Administração se empenhou no pagamento dos compromissos, quase atingindo o saldo ideal, podendo, na peculiaridade, ser relevada a falha. Necessário, no entanto, que se faça recomendação à Origem, no sentido do integral atendimento à metodologia de cálculo da RCL, para o depósito mensal das condenações judiciais, bem como da obrigação de se realizar ditos depósitos, em todos os meses, ao Tribunal de Justiça.

Quanto às demais censuras nesse tópico, da mesma forma, podem ser aceitas as justificativas, uma vez que a Autoridade responsável anunciou a adoção de providências.

2.7. No setor de licitações, destaca-se o registro de que os Convites nºs 43/2011 (Construção de um Centro Poliesportivo - Quadra Poliesportiva) e 42/2011 (Construção da Cobertura da Quadra) se referem a etapas de uma mesma obra, cujo somatório implicaria na utilização de modalidade superior.

Creio que a eventual impropriedade deva ser tratada em autos próprios para maior aprofundamento.

2.8. Na área de pessoal, a impropriedade em que se detectou a existência de cargos em comissão como: *Assessor para Orientação do Trabalho; Chefe da Divisão de Alimentação Escolar; Chefe da Divisão de Cemitério; Chefe de Unidade Básica de Saúde, Diretor de Operações de Armazenagem*, cujas atribuições não se coadunam com o prescrito no inciso V



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



do Artigo 37 da Constituição Federal, já foi objeto de apontamento no exame das contas do exercício de 2010, processo TC-2480/026/10¹, sob a relatoria do e. Conselheiro Antonio Roque Citadini.

O mesmo ocorreu em relação aos 15 (quinze) cargos de Assessor Master de Secretaria e de Assessor Adjunto das Secretarias Municipais, sobre os quais se consignou que as atribuições se confundem entre si, e que as atribuições do Assessor Master de Secretaria são especificadas de forma abrangente e genérica, tendo funções de auxiliar na assessoria, planejamento e coordenação.

No entanto, vejo que o Parecer proferido pela c. Segunda Câmara foi favorável à sua aprovação, com recomendações² ao Executivo no sentido de atentar para as correções devidas, não havendo, portanto, tempo hábil para atendimento, haja vista que o r. Parecer foi publicado no D.O.E. de 05/12/2012.

E, sendo assim, entendo pertinente que eventual procedimento específico voltado ao exame integral da matéria, como proposto pelo I. Ministério Público de Contas, seja instaurado apenas quando do exame das contas de exercícios posteriores à publicação das citadas recomendações, caso verificada a não adoção de providências pela Origem.

A par disso, em relação aos cargos em comissão, o laudo de fiscalização consignou a existência de 13 (treze) cargos comissionados de Diretor de Escola e 05 (cinco) de Vice-Diretor, que, em face do entendimento dominante nesta Corte acerca do assunto, deveriam ser destinados ao provimento em caráter efetivo, por meio de concurso público.

¹ ... existência de cargos em comissão que não se coadunam com o prescrito no inciso V do Artigo 37 da Constituição Federal de 1988, com as características de direção, chefia e assessoramento, a saber:

- ✓ Assessor para Orientação do Trabalho;
- ✓ Chefe da Divisão de Alimentação Escolar;
- ✓ Chefe da Divisão de Cemitério;
- ✓ Chefe de Unidade Básica de Saúde;
- ✓ Diretor de Operações de Armazenagem;

... suas atribuições não possuem características inerentes aos cargos em comissão, como de direção, chefia e assessoramento, embora muitos tenham a denominação de "chefe", tendo atribuições meramente burocráticas, fora dos casos acima especificados e contemplados na Constituição Federal.

... a existência de 15 cargos de Assessor Master de Secretaria e também cargos de Assessor Adjunto das Secretarias Municipais, ... verificamos que suas atribuições se confundem. As atribuições do Assessor Máster de Secretaria são especificadas de forma abrangente e genérica, tendo funções de auxiliar na assessoria, planejamento e coordenação, ou seja, assessora o Assessor Adjunto o que

² AS RECOMENDAÇÕES propostas pela ATJ devem ser enviadas, a margem do parecer e por ofício, e, o município atentar para as correções devidas, especialmente quanto ao apontado **nos itens pessoal**, saneamento básico e coleta e disposição final de resíduos sólidos, e, atendimento a Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal, tudo para se evitar a aplicação das medidas de estilo na eventual reincidência, nos termos da L. C. nº 709/93



Sobre essa matéria, entendo que as argumentações da defesa podem, *a priori*, ser aceitas, na medida em que o Responsável anunciou que a estrutura do quadro de pessoal será objeto de avaliação e análise, momento em que, se constatadas irregularidades no provimento e natureza dos cargos, promoverá o enquadramento aos ditames constitucionais.

De mais a mais, constata-se que a Administração se mostrou sensível em relação à matéria, uma vez que no exercício examinado não foram nomeados servidores para cargos em comissão, tendo havido, ainda, uma redução significativa de 47% dos cargos ocupados (de 133 para 70) e a extinção de 40% das vagas existentes (de 195 para 117), em comparação com os números do exercício anterior.

Cabe, na peculiaridade, determinar ao Órgão de Instrução que, em próximos roteiros, acompanhe as providências noticiadas.

De qualquer maneira, fica recomendado à Origem o aperfeiçoamento da lei de criação dos cargos da Municipalidade, especificamente, em relação às atribuições dos cargos, e que mantenha no quadro de pessoal apenas cargos em comissão que se amoldem às características insculpidas no artigo 37, V, da Constituição Federal.

Cumpre lembrar, ainda, que cargos em comissão devem ser utilizados somente em posições que elevem e melhorem o nível da gestão pública, jamais para desempenhar atividades ordinárias e burocráticas.

Ainda no setor de pessoal, observou-se a cessão de 3 servidores ao Cartório da Justiça Eleitoral, decorrentes de Convênio, sendo 2 ocupantes do cargo de Serviços Gerais e, não obstante a natureza do cargo ocupado, os mesmos exercem funções de escriturários, o que caracteriza desvio de função junto ao órgão cessionário.

A esse respeito, deve o Executivo adotar medidas de saneamento, já que tais servidores não se encontram desenvolvendo funções equivalentes e compatíveis com seus cargos de origem, o que desde já fica recomendado.



2.9. Em relação aos demais apontamentos, uns foram solvidos pela defesa e outros, cujas falhas permaneceram, podem ser relevados, quer pela natureza formal, quer porque são insuficientes para contaminar as contas em apreciação, cabendo recomendações à Origem, para que, doravante, evite a reedição das falhas apontadas nos itens: “planejamento” (plano municipal de saneamento básico); “dívida ativa”; “ensino” (Movimentação da parcela diferida em conta não específica); “saúde”; “CIDE”; “royalties”; “tesouraria”; “almoxarifado”; “ordem cronológica de pagamentos”; “licitações”; “contratos”; “fidedignidade dos dados informados ao sistema Audesp”, e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e recomendações do Tribunal”.

Dirigindo, agora, a atenção para uma questão de fundamental importância no âmbito do Município, especificamente, sobre a qualidade do gasto público em suas áreas de atuação, nota-se certa ineficiência no setor educacional.

Analisando as informações prestadas ao Sistema SIAPNet, o Município possui uma população de 40.052 habitantes, sendo 7.629 indivíduos entre 0 a 14 anos, pertencentes, conseqüentemente, à faixa escolar do ensino infantil e fundamental, ao passo que o número de matrículas nas escolas localizadas no Município somam apenas 2.098 alunos³, uma representação de apenas 27,5% dessa faixa populacional.

Em que pese o investimento de mais de 25,0% de impostos no ensino, salvo se a diferença refletir alunos matriculados em escolas estaduais ou particulares, os dados acima podem indicar uma deficiente aplicação destes recursos, o que merece atenção dos Administradores nos exercícios futuros.

E na área da saúde, observa-se que os dispêndios culminaram com uma aplicação bem acima do mínimo estabelecido, quase 25% de suas receitas de impostos, mas que, também, não se traduziram em resultados totalmente satisfatórios.

É que as taxas de mortalidade da população infantil e na infância e o índice de mães precoces se situaram acima do observado na região de governo e, também, do Estado de São Paulo:

³ 1.220 no infantil; e 878 no ensino fundamental.



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



Dados	2011		
	ITÁPOLIS	RG de Araraquara	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	15,50	12,91	11,55
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	19,38	14,57	13,35
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	83,48	103,39	119,61
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3.550,88	3.797,30	3.611,03
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	11,63%	7,73%	6,88%

Assim, cabe advertência ao Executivo para que aprimore as políticas públicas na educação e na saúde, pois a utilização de recursos públicos deve ser diretamente proporcional aos efeitos causados pelas políticas adotadas.

2.10. No mérito, acompanho as manifestações da Assessoria Técnica e Secretaria-Diretoria Geral e **VOTO no sentido da emissão de Parecer FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ITÁPOLIS, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Órgão de origem, transmitindo-lhe recomendações para que:

- realize alterações orçamentárias observando o percentual máximo autorizado na Lei Orçamentária Anual;



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



- utilize indicadores, como unidade de medida, para propiciar o acompanhamento e monitoramento dos programas de governo, bem como promover a compatibilidade entre os programas e ações previstos;
- promova à projeção e aos reflexos decorrentes de sua aplicação, no exercício, da concessão de isenções de pagamento de IPTU, nos termos do inciso II do artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e artigo 165, §6º, da Carta Maior.
- dê integral atendimento à metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida, para o depósito mensal das condenações judiciais, conforme orientação de SDG às fls. 233 dos autos, bem como da obrigação de se realizar ditos depósitos, em todos os meses, ao Tribunal de Justiça.
- adote providências eficazes para regularizar a situação de servidores cedidos à Justiça Eleitoral;
- atente às regras previstas no inciso V do artigo 37 da Constituição Federal, quanto aos cargos em comissão.

Deverá constar do ofício, também, recomendação para que a Origem envide esforços no setor de educação, objetivando ampliar a oferta de vagas nas escolas para a população de 0 a 14 anos e, na área da saúde, reduzir as taxas de mortalidade infantil e na infância, bem como o índice de mães precoces.

Os Expedientes TCs 183, 183, 484, 736, 1020 e 1021/013/11 que tratam dos pareceres jurídicos emitidos pela Prefeitura, nos Termos da Resolução 43/2001, do Senado Federal, visando à contratação de operações de crédito, cujos empréstimos não foram concretizados no exercício de 2011, deverão ser desvinculados destes autos e encaminhados ao Eminentíssimo Conselheiro Robson Marinho, relator das contas de 2012 da Prefeitura de Itápolis (TC-1541/026/12).

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO