



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 21/10/14

121 TC-001545/026/12

Prefeitura Municipal: Itirapina.

Exercício: 2012.

Prefeito: Omar de Oliveira Leite.

Advogado(s): José Renato Prado, Thiago Pedrino Simão e outros.

Acompanha(m): TC-001545/126/12 e Expediente(s): TC-000005/010/14, TC-000335/010/14, TC-000537/010/13, TC-000947/010/13, TC-005556/026/14, TC-020612/026/13, TC-035127/026/12, TC-037831/026/12, TC-041101/026/12 e TC-043895/026/12.

Procurador(es) de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-10 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-10 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, contas anuais da PREFEITURA MUNICIPAL DE ITIRAPINA, pertinentes ao exercício de 2012.

1.2. Na conclusão do relatório de fls. 32/91, a Unidade Regional de Araras/UR-10 apontou as seguintes ocorrências:

A.1 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

- Não elaborados os Planos de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, em ofensa aos artigos 11, 17 e 19 da Lei Federal nº 11.445/07, e 18 da Lei Federal nº 12.305/10;
- Falta de acessibilidade em prédios públicos, descumprindo-se o artigo 11 da Lei Federal nº 10.098/00;

A.2 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL:

- Não criado o serviço de informação ao cidadão, como determina o artigo 9º da Lei 12.527/11;

A.3 DO CONTROLE INTERNO:

- Não regulamentado o sistema de controle interno, em ofensa aos artigos 31 e 74 da Constituição Federal;



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



B.1.1 RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

- Déficit de R\$ 425.776,00;
- Suplementação de R\$ 11.799.385,67 sem recursos para sustentá-la, descumprindo o artigo 43 da Lei nº 4320/64 e artigo 1º, § 1º, da Lei 101/01;
- Inobservância ao artigo 59, § 1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

B.1.2 RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL:

- Ausência de documentos e controles que comprovem os gastos de: R\$ 1.455.197,57, conta “custos e despesas pagas antecipadamente”; R\$ 114.204,67, conta “créditos a receber”; R\$ 164.805,25, conta “valores em trânsito realizáveis”, e R\$ 165.038,97, conta “consignações”;
- Déficit financeiro de R\$ 143.635,26 (exame prejudicado, em razão da ausência de comprovações dos valores supracitados);

B.1.2.1 INFLUÊNCIA DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO SOBRE O RESULTADO FINANCEIRO:

- Diferença de R\$ 2.293.438,28, não esclarecida.

B.1.3 DÍVIDA DE CURTO PRAZO:

- Ausência de documentos/controles que comprovem o valor de R\$ 165.038,97, referente à conta “consignações”;
- Diferença de R\$ 1.887.788,70 entre os restos a pagar não processados previstos no demonstrativo da Dívida Flutuante e os constantes do Balanço Patrimonial;
- Falta de liquidez para honrar os compromissos de curto prazo;
- Possível compensação previdenciária sem amparo legal, elevando a dívida de curto prazo para R\$ 8.145.512,75;

B.1.6 DÍVIDA ATIVA:

- Diferença de R\$ 282.201,10 entre o saldo da dívida ativa, em 31/12/2012, registrado no Sistema AUDESP e nas peças contábeis do Executivo;
- Diferença de R\$ 839.751,50 entre as inscrições registradas no Sistema AUDESP e nas peças contábeis;
- Diferença de R\$ 79.010,53 entre os cancelamentos registrados no Sistema AUDESP e nas peças contábeis;

B.2.2 DESPESA DE PESSOAL:

- Despesa de 55,17%, ultrapassando o limite estabelecido no artigo 20 da LRF;



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



B.4.1 REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS

- Ausência de controles para comprovar o saldo de precatórios no valor de R\$ 2.723.197,75, lançado em Balanço Patrimonial;

B.4.2 AÇÕES JUDICIAIS:

- Ações judiciais transitadas em julgado no exercício de 2012, no total de R\$ 463.712,95, que aumentarão ainda mais o passivo da fiscalizada;

B.5.1 ENCARGOS

- Recolhimento parcial de INSS – compensação previdenciária;

B.6.2 BENS PATRIMONIAIS:

- Ausência de controles que comprovem os saldos das contas “bens móveis e imóveis” nos valores de R\$ 6.401.930,08 e R\$ 16.697.083,63;
- Diversos bens móveis e a frota de veículos se encontram em más condições de uso, não havendo manutenção dos mesmos;
- Ambulâncias em más condições de uso, e
- Hospital da Municipalidade com paredes danificadas, quartos da pediatria utilizados para guarda de materiais etc;

B.8 ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS:

- Não realizada a publicação exigida no alerta do Acessório – 1, *Acompanhamento da Gestão Fiscal*, descumprindo o artigo 5º da Lei de Licitações.

C.1.1 FALHAS DE INSTRUÇÃO:

- Serviços médicos contratados sem licitação, no total de R\$ 664.908,03;

C.2.3 EXECUÇÃO CONTRATUAL:

- **Contrato nº 30/2011:** objeto de análise no Expediente TC- 947/010/13 (possível ilegalidade na recuperação de crédito previdenciário);
- **Contrato nº 11/2012:** pagamento a maior de R\$ 13.080,00, atestados de conclusão não assinados pelo órgão competente, ausência de documentos que evidenciem os serviços realizados e notas fiscais sem comprovação de acidentes de trânsito;
- **Contrato nº 21/2012:** serviços não realizados, porém pagos, em desacordo com o memorial descritivo e a planilha de medição, parte integrante do contrato lavrado.
- **Contrato nº 44/08 – FHS Camargo - EPP:** ausência de ajuste e de documentos atinentes à liquidação da despesa, que comprovem a veracidade



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



dos pagamentos efetuados, no valor de R\$ 174.497,89;

- **Contrato nº 19/11:** ausência de medições e outros documentos que comprovem os serviços prestados, apesar dos pagamentos efetuados, prejudicando o exame da execução contratual, e em afronta às cláusulas avençadas;

C.2.3.2 GERENCIAMENTO DA FOLHA DE PAGAMENTO:

- Ausência de contratos;

D.1.1 LIVROS E REGISTROS:

- Livro Diário sem assinatura do contador e, devido às diversas ocorrências relatadas no item B.1.2, os registros não merecem confiabilidade, tendo sido descumprida a NBC T 16.5 – Registro Contábil;

D.2 FIDELIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP:

- Divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no Sistema AUDESP;

D.3.1 PESSOAL:

- Quadro de pessoal apresenta números de cargos providos maiores do que os cargos existentes, sem esclarecimentos;
- Cargos em comissão em desacordo com o inciso V do artigo 37 da Constituição Federal;

D.3.2 DESVIO DE FUNÇÕES:

- Descumprimento do inciso II do artigo 37 da Constituição Federal;

D.3.3 TERCEIRIZAÇÃO DE PLANTÕES MÉDICOS:

- Contratação de serviços de médicos, no importe de R\$ 698.996,47, sem controles que possam comprovar a adequação do valor, que, além disso, não foi inserido na despesa com pessoal, em ofensa ao artigo 20 da LRF;

D.3.4 TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA:

- Ausência de documentos/esclarecimentos que demonstrem a execução desse termo a contento ou o pagamento das multas devidas pelo inadimplemento;

D.4.1 INQUÉRITO CIVIL Nº 14.305.0000098/2012-1

- Despesas de adiantamentos, no total de R\$ 4.500,00, não comprovadas;



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



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

- Remessa intempestiva de dados ao AUDESP;
- Descumprimento das recomendações para saneamento das seguintes falhas: (i) provimento de cargos em comissão cujas funções não se enquadram nos conceitos de chefia, direção e assessoramento; (ii) alto índice de despesa com pessoal; (iii) baixo percentual de recebimentos de Dívida Ativa, e (iv) descompasso orçamentário e financeiro;

D.5.1 ATENDIMENTO AO OFÍCIO GC DER Nº 2049/2013

- Não elaborado o Plano Municipal de Gestão Integral de Resíduos;
- Descumprida a Lei de Política Nacional de Mobilidade Urbana, e
- Não atendida a Lei 12.527/11, que dispõe sobre o acesso à informação;

E.1.1 DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES – COBERTURA MONETÁRIA PARA DESPESAS EMPENHADAS E LIQUIDADAS:

- Descumprido o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo após alertas desta Corte;

E.2.1 ALTERAÇÕES SALARIAIS:

- Não observado o artigo 73, inciso VIII, da Lei Eleitoral.

1.3. Notificados os interessados, nos termos do despacho de fls. 94, publicado no DOE de 10/10/2013, nenhuma manifestação foi juntada aos autos.

1.4. Assessoria Técnica, ao exame dos aspectos econômico-financeiros das contas, destacou como positivos o pagamento integral dos precatórios e os investimentos correspondentes a 8,17%.

De outro lado, apontou várias ocorrências que considerou graves o bastante para comprometer os demonstrativos examinados, a saber: (i) divergências entre os dados registrados no Sistema AUDESP e os constantes do Balanço; (ii) abertura de créditos suplementares e adicionais em patamar superior à inflação projetada para o período; (iii) descompasso entre receitas e despesas, sem lastro financeiro anterior para suportar o déficit de execução orçamentária; (iv) falta de documentação que comprove os gastos registrados no Balanço Patrimonial; (v) déficit financeiro; (vi) ineficiência dos mecanismos utilizados para a cobrança da dívida ativa; (vii) divergências nos registros dos



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



restos a pagar demonstrados no Balanço Patrimonial e os informados no Sistema AUDESP; (viii) aumento substancial da dívida de longo prazo; (ix) inconsistências na dívida ativa, e (x) não atendimento às disposições do artigo 42 da LRF.

Assim sendo, e ante a falta de esclarecimentos por parte da Origem, concluiu pela emissão de **Parecer Desfavorável** às contas em exame.

1.5. No âmbito **jurídico**, o Órgão Técnico acresceu o descumprimento do artigo 20, II, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, visto que a despesa com pessoal atingiu 55,17%, acima, portanto, do limite máximo de 54%.

1.6. A **Chefia da ATJ** acolheu manifestou-se, igualmente, pela emissão de **Parecer Desfavorável**, pois, mesmo atendidas as regras aplicáveis ao ensino, FUNDEB e saúde, as diversas falhas constatadas não permitiriam juízo diverso.

1.7. O **Ministério Público de Contas** não destoou dos demais Órgãos, realçando a inobservância ao artigo 20, II, “b”, da LRF, a violação ao artigo 42 desta mesma Lei e as inconsistências e omissões verificadas nos registros contábeis.

Propôs, ainda, a formação de procedimentos específicos para análise da contratação de clínicas médicas sem licitação, serviços de guincho e execução do Contrato firmado entre a Prefeitura de Itirapina e a empresa F.H.S. Camargo EPP.

Por fim, sugeriu a remessa de integral reprodução dos autos ao Ministério Público do Estado de São Paulo, para ciência das impropriedades e adoção das medidas que entender pertinentes.

1.8. A **Secretaria-Diretoria Geral** afastou a falha relativa às despesas com pessoal, ao argumento de que o acréscimo decorreria da retração da Receita Corrente Líquida, aliada ao natural crescimento vegetativo da folha, sem que houvessem sido constatadas admissões no período.



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



Mesmo assim, posicionou-se, às fls. 122/125, pela emissão de **parecer desfavorável** aos demonstrativos, considerando: o 4º déficit consecutivo da execução orçamentária, sem lastro financeiro a ampará-lo; a abertura de créditos adicionais correspondentes a 49%; o descumprimento do artigo 42 da LRF; a não elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; a falta de regulamentação do controle interno; a existência de cargos em comissão com atribuições de natureza técnica, e a terceirização excessiva de plantões médicos.

Sintetizou a sua análise no quadro abaixo:

itens	
Percentual aplicado na Educação Básica (Infantil e Fundamental)	29,21%
Percentual do FUNDEB aplicado na valorização do magistério	65,76%
Total do FUNDEB aplicado em 2012	100,00%
Percentual aplicado na Saúde	31,30%
Resultado da execução orçamentária – déficit	0,99%
Pagou Precatórios Judiciais?	Sim
Recolheu encargos previdenciários ao RGPS?	Sim
Foi atendido o art. 42 da Lei Fiscal?	Não
Foi atendido o art. 21, parágrafo único, da Lei Fiscal?	Sim
Foi atendida a Lei Eleitoral?	Sim
Despesas com Pessoal em relação à RCL	53,49%

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. Contas anuais da PREFEITURA MUNICIPAL DE ITIRAPINA, pertinentes ao exercício de 2012.

2.2. Os setores mais relevantes, no que diz respeito à prestação de contas da Administração Financeira, receberam os seguintes investimentos:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	29,21%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	65,76%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100%	Mínimo 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	31,30%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	55,17%*	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal		

(*) Conforme ATJ

2.3. O quadro acima revela que foram aplicados na saúde e no ensino recursos em percentuais superiores aos mínimos obrigatórios, além da totalidade da receita originária do FUNDEB, destinando-se 65,76% ao pagamento dos profissionais do magistério.

2.4. Além disso, os investimentos alcançaram 8,17% da Receita e os precatórios foram quitados.

2.5. Apesar dos aspectos positivos acima consignados, as diversas impropriedades registradas pela Fiscalização, aliadas à não apresentação de esclarecimentos pelos interessados, demandam a emissão de juízo desfavorável às contas em exame.

2.5.1. De fato, os resultados da execução orçamentária e financeiro do Executivo de Itirapina foram deficitários em R\$ 425.776,00 e R\$ 143.635,26, respectivamente. Trata-se, a propósito, de uma apuração estimada, já que as



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



várias inconsistências nos registros contábeis da Origem podem ter distorcido alguns valores.

Do mesmo modo, os desencontros entre os dados enviados ao Sistema AUDESP e os constantes das peças contábeis da Prefeitura, assim como outros desacertos pertinentes à formalização e contabilidade das despesas, prejudicaram os trabalhos da Fiscalização desta E. Corte

A agravar a situação econômico-financeira do Município, houve, também, **(i)** abertura de créditos suplementares equivalentes a 49%, e **(ii)** compensação de encargos previdenciários, sem amparo em decisão judicial ou autorização do Órgão Competente, fato que poderá onerar exercícios futuros, caso venha a ser determinado o pagamento do débito, inclusive com acréscimos moratórios, além de ter sido constatado o **(iii)** trânsito em julgado de ações judiciais no exercício, cujas condenações atingiram o valor total de R\$ 463.712,95, como apurado pela Fiscalização, e que poderão dificultar ainda mais a reversão dos resultados negativos nos próximos exercícios.

Necessário destacar, nesse tocante, que, segundo o parecer da SDG, a Receita Corrente Líquida de Itirapina aumentou de R\$ 38.570.000,00, em 2011, para R\$ 41.523.000,00, em 2012, cerca de R\$ 3.000.000,00, *“suficientes para cobrir toda a falta de caixa para os compromissos de curto prazo (R\$2.437.173,54)”*, com sobra para redução do endividamento de longo prazo ou outras iniciativas. Mesmo assim, a execução orçamentária apresentou-se, pela quarta vez seguida, deficitária, com reflexos negativos nos demais aspectos das contas.

2.5.2. Além disso, a despesa total com pessoal da Prefeitura correspondeu a 55,17%, ultrapassando o limite de 54% fixado pelo artigo 20, II, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Observou-se, a propósito, que o número de cargos providos superou o existente no quadro de pessoal; os cargos em comissão não se enquadram nos conceitos de direção, chefia e assessoramento, em ofensa ao artigo 37, V, da Constituição Federal, e o desvio de função referente a alguns servidores.



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



Outro fato relacionado ao item “pessoal” consiste no excessivo gasto com serviços médicos, indicando possível terceirização ilícita de mão de obra e afronta ao artigo 37, II, da Constituição Federal.

2.5.3. Concorrem para a emissão de juízo desfavorável às contas do Executivo de Itirapina o descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo após alertas desta Casa, e o desatendimento do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504/97.

2.6. As demais falhas podem ser relevadas, com **recomendação** à Origem para que, doravante, evite a repetição daquelas apontadas nos itens: “**A.1 Planejamento das Políticas Públicas**”; “**A.2 A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal**”; “**A.3 Do Controle Interno**”; “**B.6.2 Bens Patrimoniais**”; “**B.8 Ordem Cronológica de Pagamentos**”; “**C.2.3.2 Gerenciamento da Folha de Pagamento**”; “**D.1.1 Livros e Registros**”; “**D.3.4 Termo de Ajustamento de Conduta**”.

2.7. Recomendo, ainda, que o Executivo passe a cumprir rigorosamente as regras e princípios aplicáveis às contratações públicas, em especial aos previstos no artigo 37, *caput* e inciso XXI, da Constituição Federal e à Lei Federal nº 8.666/93.

Sem prejuízo do disposto acima, determino a formação de **autos próprios** para análise dos Contratos nºs. 21/2012, 44/08 e 19/11.

Quanto à contratação da Castellucci Figueiredo e Advogados Associados, está sendo examinada no TC-947/010/13.

2.8. As despesas submetidas ao regime de adiantamento, no valor de R\$ 4.500,00, objeto, inclusive, de apuração em Inquérito Civil, deverão ser analisadas em **autos apartados**.

2.9. Ante o exposto, no mérito, **VOTO pela emissão de Parecer DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais da PREFEITURA MUNICIPAL DE ITIRAPINA, relativas ao exercício de 2012, ressalvando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.



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



Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, recomendando-lhe que:

- (i) atente fielmente às regras e princípios aplicáveis às contratações públicas, em especial aos previstos no artigo 37, *caput* e inciso XXI, da Constituição Federal e à Lei Federal nº 8.666/93
- (ii) adote providências efetivas para saneamento das falhas anotadas nos itens: “A.1 Planejamento das Políticas Públicas”; “A.2 A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal”; “A.3 Do Controle Interno”; “B.6.2 Bens Patrimoniais”; “B.8 Ordem Cronológica de Pagamentos”; “C.2.3.2 Gerenciamento da Folha de Pagamento”; “D.1.1 Livros e Registros”; “D.3.4 Termo de Ajustamento de Conduta”.

Determino a formação de autos **próprios** distintos, para análise dos Contratos nºs. 21/2012, 44/08 e 19/11, e de **apartados**, para exame das despesas não comprovadas de adiantamentos, no importe de R\$ 4.500,00.

Após o trânsito em julgado, remeta-se cópia integral deste feito ao Ministério Público do Estado de São Paulo, para ciência das impropriedades e adoção das medidas de sua alçada que entender pertinentes.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO