



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 17/11/15

51 TC-001791/026/13

Prefeitura Municipal: Itaí.

Exercício: 2013.

Prefeito(s): Célia Regina Bueno Sakamoto Akira e Valmir Domingos.

Acompanha(m): TC-001791/126/13 e Expediente(s): TC-005160/026/15, TC-007131/026/15, TC-011744/026/15 e TC-020101/026/15.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-16 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-16 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** atinentes ao exercício de **2013**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAÍ**.

1.2. Na conclusão do relatório de fls. 117/148, a Unidade Regional de Itapeva/UR-16, assim resumiu os apontamentos:

A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: utilização de indicadores e unidades de medidas que inviabilizam a verificação da eficácia e efetividade de diversos programas e ações governamentais; a LDO não prevê critérios para limitação de empenho e movimentação financeira; o Município não editou o Plano de Mobilidade Urbana.

A.2 - A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL: não foram atendidas as exigências contidas nos dispositivos legais que disciplinam divulgação na página eletrônica das informações dos repasses ao terceiro setor, certames licitatórios e ações governamentais (art. 8º, § 1º da Lei Federal nº 12.527/11).

A.3 - DO CONTROLE INTERNO: O responsável pelo Controle Interno não ocupa cargo efetivo na Administração Municipal e a partir de 02/12/2013 até o final de 2013 a Prefeitura não possuía responsável pelo controle interno; o sistema de controle interno não produziu relatórios quanto às suas funções institucionais.

B.1.5 - FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS: divergências no registro de receitas.

B.1.5.1 - Receita de Precatório a Receber: inexistência de registro contábil e guarda de documentos referentes aos precatórios a receber.



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



B.3.1 - ENSINO: Glosa de restos a pagar do FUNDEB 40% não quitados até 31/01/2014 e despesas não elegíveis com recursos próprios; percentual de aplicação do FUNDEB em 99,98%;

B.3.2 - SAÚDE: glosa de restos a pagar processados não quitados até 31/01/2014.

B.3.2.3 - Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal: o Fundo Municipal de Saúde não movimenta todos os recursos da saúde municipal;

B.4.1 - REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS: não foram pagos em 2013 os precatórios apresentados até 01/07/2012 e encaminhados pelo TJSP / DEPRE a Prefeitura Municipal de Itaí; o Balanço Patrimonial não registra, corretamente, as pendências judiciais, havendo nisso ocultação de passivo.

B.5.3.2 - Regime de Adiantamento: falhas nos adiantamentos concedidos a servidores; concessão de adiantamento a agente político; não apresentação de processo de adiantamento requisitado.

B.5.3.4 - Inadequada Liquidação da Despesa: inadequada liquidação de despesa devido a pouca especificação nos comprovantes de prestações de serviços.

B.6.2 - ALMOXARIFADO: espaço físico inadequado para a guarda de medicamentos; não foi apresentada a vistoria do corpo de bombeiros relativo às instalações da Farmácia Municipal.

B.6.3 - BENS PATRIMONIAIS: não elaboração de termos de responsabilidades; existência de bens que ainda não foram inventariados; setor de patrimônio não possui material humano suficiente à realização de suas tarefas; não foi informado o número da nota de empenho e nota fiscal em relação aos bens constantes no levantamento geral dos bens.

C.1.1 FALHAS DE INSTRUÇÃO: ausência de pesquisa de preço que permitisse a comparação dos preços contratados com aqueles praticados pelo mercado; declaração de existência de recursos orçamentários emitida pelo setor de contabilidade não informa o valor existente de dotação; ausência de Termo de Ciência e de Notificação nos termos das Instruções TCE-SP nº 02/2008; não foi formalizado o processo de inexigibilidade para Serviço de Água e Esgoto.

D.1 - ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS: descumprimento do artigo 48, caput, e artigo 52, ambos da LRF; ausência de publicação das receitas e despesas relativas a Educação.

D.1.1 - LIVROS E REGISTROS: falta de produção dos relatórios do Controle Interno; falha na contabilização referente das receitas repassadas pela União e Estado; Inexistência de informações contábeis a respeito de precatórios a receber; Falta de contabilização do Mapa de Precatórios encaminhado pelo TJSP / DEPRE ao município para pagamento em 2013; e, existência de bens não registrados no inventário.

D.2 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP: divergências entre os dados informados pela origem e aqueles apurados com base no Sistema AUDESP.



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



D.3.1.1 - Cargos em Comissão sem Características de Direção, Chefia e Assessoramento: existência de cargos em comissão sem característica de direção, chefia e assessoramento.

D.3.1.2 - Cargos em Comissão sem Definição de Atribuições: existência de cargos em comissão sem atribuição prevista.

D.3.1.3 - Assessor Jurídico: prefeitura possui em seu quadro de pessoal um Secretário de Negócios Jurídicos e dois (02) Assessores Jurídicos, todos cargos em comissão, e não possui nenhum Procurador Jurídico com cargo efetivo.

D.3.1.4 - Assessor de Departamento: distinção de cinco (05) níveis de Assessor de Departamento, com salários distintos, porém sem diferenças de atribuições segundo a legislação municipal.

D.5 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL: não atendimento a Lei Orgânica, as Instruções e as recomendações deste E. Tribunal.

1.3. DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

- a) **TC-005160/026/15** - Trata-se o expediente de cópia do TC-038335/026/14 – Ofício em que o Ministério Público do Estado de São Paulo solicita informações sobre repasses da Prefeitura Municipal de Itaí à entidade Associação de Combate ao Câncer de Itaí “Luta pela Vida”.
- b) **TC-007131/026/15** - Trata-se o expediente de cópia do TC-000894/026/14 – Ofício em que o Ministério Público do Estado de São Paulo informando sobre a instauração de inquérito civil para apuração de eventuais irregularidades na Santa Casa de Misericórdia.
- c) **TC-020101/026/15** - Trata-se o expediente de Ofício em que o Ministério Público do Estado de São Paulo solicita informações sobre a contratação da empresa “Cristiane de Lima Confecções – ME” pela Prefeitura Municipal de Itaí.
- d) **TC-011744/026/15** - Trata-se o expediente de Ofício em que o Ministério Público do Estado de São Paulo solicita informações para instruir inquérito civil, instaurado para apuração de eventuais irregularidades relacionadas com compras fracionadas pela Sra. Célia Regina Bueno Sakamoto Akira, Prefeita interina do Município de Itaí.

1.4. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificada, nos termos do artigo 30, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 150), para esclarecimentos acerca do



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



apontado, a responsável manteve-se em silêncio.

1.5. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer prévio desfavorável** à aprovação das contas (fls. 153/154 e 155/158), sendo acompanhadas por sua **Chefia** (fls. 159).

1.6. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O D. Ministério Público de Contas também se manifestou pela emissão de **parecer prévio desfavorável** (fls. 141/142).

1.7. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA DIRETORIA GERAL

Na mesma linha seguiu conclusão da Secretaria-Diretoria Geral, pela emissão de **parecer prévio desfavorável** aos demonstrativos (fls. 167/170).

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 2013, da **Prefeitura Municipal de Itaí**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2013, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	25,60%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	60,78%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	99,98%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	32,46%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	48,92%	Máximo: 54%

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.

2.4. FINANÇAS

No que tange à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, a instrução processual revela equilíbrio nas contas.

Embora o Município tenha registrado déficit de 2,51% na execução orçamentária (R\$ 1.616.314,68), o resultado negativo tem respaldo no superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 2.025.370,19).

Houve aumento, no entanto, da dívida de longo prazo, impulsionado por confissão de dívida junto à Caixa de Previdência Social Municipal de Itaí, referente a valores não repassados no último trimestre de 2012, e de aceite de parcelamento de débitos inscritos na Dívida Ativa do Estado de São Paulo.



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



Demais disso, os resultados financeiro, econômico e patrimonial apurados em 2013 foram positivos, e a Prefeitura possui liquidez frente aos compromissos de curto prazo.

2.5. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Quanto aos registros inadequados nas peças de planejamento, cabe **recomendar** ao Poder Executivo que procure bem definir seus programas e ações, assim como atribuir-lhes metas e indicadores verossímeis e consistentes em todas as peças, de forma que permitam avaliar os resultados das ações governamentais, em obediência ao princípio da transparência.

Vale ressaltar que o planejamento adequado é fundamental para a gestão orçamentária e financeira equilibrada, indispensável para a tomada de decisões do gestor, além de cumprir importante papel no aperfeiçoamento da gestão pública.

Da mesma maneira, relativamente ao Plano Municipal de Mobilidade Urbana, **recomendo** à Prefeitura Municipal que adote medidas para sua pronta elaboração, e cumpra integralmente às disposições da Lei Federal nº 12.587/12.

Assim, **determino** que Fiscalização acompanhe as medidas informadas na ocasião da próxima inspeção *in loco*.

2.6. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

Sobre os aspectos de transparência, compete **recomendar** à Prefeitura Municipal que atente às disposições do artigo 8º da Lei Federal 12.527/2011, passando a divulgar em sua página eletrônica, os repasses a entidades do 3º setor, bem como informações alusivas a procedimentos licitatórios e ações governamentais.

2.7. CONTROLE INTERNO

No que concerne ao sistema de controle interno, é pertinente destacar sua importância para o aprimoramento da gestão, mediante a avaliação do desempenho das atividades do Executivo; a conferência da exatidão e



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



fidelidade dos dados contábeis; a análise dos resultados econômico-financeiros, quanto à eficácia e eficiência; a adoção de providências voltadas ao saneamento de irregularidades no exercício corrente, e comunicação de ilegalidades e outras ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado.

Assim, **recomenda-se** à Prefeitura Municipal que proceda à imediata regulamentação do setor, nos moldes do Comunicado SDG nº 32/20121, em obediência aos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, 54, parágrafo único, e 59 da Lei Complementar nº 101/2000, e, por fim, ao artigo 38, parágrafo único, da Lei Complementar Paulista nº 709/93.

2.8. ENSINO – FUNDEB

A instrução processual revelou que a Origem empenhou 100% das receitas provenientes do Fundeb, contudo, após glosa da Fiscalização de restos a pagar não quitados até 31/01/2014, no montante de R\$ 1.185,00, a aplicação caiu para 99,98%.

O referido valor também não foi quitado dentro do primeiro trimestre de 2014, resultando em ofensa ao artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

Não obstante, o contexto delineado nos autos me conduz a acolher a proposta da SDG, no sentido de que o desacerto possa ser relevado, considerando que a municipalidade aplicou todo o montante financeiro creditado ao referido Fundo no exercício, e a infração do preceito legal decorreu de glosa da Fiscalização de pequeno valor, não ocorrendo puramente por ato do gestor municipal.

A propósito, o E. Tribunal Pleno desta Corte de Contas tem relevado casos semelhantes², em que a falta de aplicação integral dos recursos do Fundo decorre de ajustes efetuados por este Tribunal e situa-se acima do percentual de 95% exigido pelo artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07.

Nada obstante, compete alertar o gestor de que falhas da espécie no futuro poderão ensejar a reprovação das contas.

¹ Publicado o D.O.E. em 29/09/2012. Disponível no endereço eletrônico: www.tce.sp.gov.br/comunicados

² TC-001148/026/11, TC-001334/026/11 e TC-001042/026/11.



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



Por fim, quanto às políticas da Administração na área educacional, verifica-se que a nota alcançada pelos alunos dos anos iniciais da Rede Municipal de Ensino no último estudo realizado pelo IDEB³ em 2013 (5,3), ficou abaixo da meta estabelecida para o período (6,0).

Muito embora tenha apresentado uma pequena evolução em relação à avaliação de 2011, quando atingiu a nota de 5,2, os esforços não foram suficientes para garantir o objetivo esperado.

Tal ocorrência demanda a intervenção imediata do poder Executivo nas políticas públicas voltadas ao planejamento do setor educacional, com vistas à obtenção de melhores notas para os alunos dos anos iniciais do ensino básico nos próximos estudos do INEP, de modo a alcançar as metas estabelecidas e garantir educação de qualidade aos alunos.

Determino que a Equipe de Fiscalização verifique as medidas efetivamente adotadas pela Origem na próxima inspeção *in loco*.

2.9. ADIANTAMENTOS

Quanto às despesas realizadas por meio do regime de adiantamento, a equipe de Fiscalização apontou diversas imperfeições na formalização dos processos.

Cabe, em consequência, recomendação à Origem para o aperfeiçoamento da sistemática de prestação de contas, passando a adotar imediatas medidas corretivas e a consignar nos respectivos processos informações suficientes a motivar o gasto realizado; evidenciar a finalidade pública de viagens e diligências, em atenção aos requisitos da transparência, legitimidade, finalidade, eficiência, economicidade e parcimônia, que orientam qualquer tipo de gasto realizado com recursos públicos, nos moldes do Comunicado SDG nº 19/2010⁴.

2.10. FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

³ <http://ideb.inep.gov.br/>

⁴ Publicado o D.O.E., em 08/06/2010. Disponível no endereço eletrônico: www.tce.sp.gov.br/comunicados.



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



Relativamente às licitações e contratações diretas, cabe alerta à Prefeitura de que além de se tratar de requisito legal, o orçamento estimativo e/ou pesquisas de preços possuem papel relevante nos referidos procedimentos, notadamente por reduzirem significativamente os riscos de contratações por valores superfaturados.

Nessa linha, são imprescindíveis para fornecer os parâmetros necessários para a Administração avaliar a razoabilidade das propostas, e sua compatibilidade com os valores praticados no mercado, de forma a assegurar o atendimento ao Princípio da Economicidade, bem como afastar a prática de atos possivelmente antieconômicos.

Por tais motivos, orçamentos estimativos e/ou pesquisas de preços devem ter **consistência, amplitude e eficácia** suficiente para a aferição dos reais custos do objeto e sua realidade de mercado.

Além da ausência de pesquisa de preços nos procedimentos, outras falhas foram apontadas pela Fiscalização, **recomendando-se** à Origem que atente para as disposições da Lei de Licitações e das Súmulas desta E. Corte de Contas⁵ e adote providências a fim de evitar a repetição das mesmas.

2.11. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

Sobre o envio de dados incorretos ao Sistema AUDESP, embora não possua o condão de comprometer os demonstrativos em exame, alerto o Executivo que a qualidade das informações encaminhadas ao Sistema que são fundamentais para a análise e acompanhamento concomitante dos limites de receita e despesa fixados pela Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Orçamentária Municipal.

Referido controle é fundamental para que o Sistema emita os alertas sobre eventuais descumprimentos de limites constitucionais e/ou legais de receitas e despesas, possibilitando que o administrador adote medidas corretivas ainda no decorrer do exercício.

Dessa forma, compete **recomendar** à Prefeitura Municipal que atente para a qualidade dos dados remetidos a este Tribunal via sistema AUDESP,

⁵ <http://www4.tce.sp.gov.br/sumulas>



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



evitando cominações mais severas no julgamento das contas dos próximos exercícios.

2.12. PESSOAL

Em relação ao quadro de pessoal, observo que a nomeação de servidores para cargos comissionados que não possuem características de direção, chefia ou assessoramento, apesar de não comprometer os demonstrativos, no caso dos autos, enseja a emissão de **recomendação** para que a Origem adote imediatas medidas corretivas.

A instrução processual revelou que a existência de diversos cargos de livre provimento cujas atribuições não são definidas em lei específica e, assim, não permite verificar se amoldam à regra do inciso V, do artigo 37 da Constituição Federal.

Sobre esse aspecto, conveniente destacar que os cargos em comissão devem ter suas atribuições fixadas em ato normativo próprio e só devem ser utilizados nos casos permitidos pela Constituição Federal, ou seja, no desempenho das funções de assessoramento, chefia e direção.

O simples fato de constar da nomenclatura os termos “chefe”, “diretor” ou “assessor” seguramente não legitima os aludidos cargos, que devem ter suas atribuições compatíveis com chefia, direção ou assessoramento, definidas em ato normativo próprio, conforme exigido pelo mencionado dispositivo constitucional.

Logo, **recomendo** ao Executivo que se ajuste ao teor do mencionado dispositivo constitucional, e das decisões convergentes desta Corte, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal.

Determino à Fiscalização que verifique as medidas adotadas pela Prefeitura quanto à eficácia e eficiência no próximo roteiro de fiscalização *in loco*.

2.13. PRECATÓRIOS

No que tange à gestão de pagamento de precatórios, a instrução processual evidenciou que o Município não pagou no exercício em exame o



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



Mapa Orçamentário de 2013, encaminhado pelo TJSP/DEPRE, no valor de R\$ 104.852,25.

Tal ocorrência, que fere determinação do §5º, do artigo 100, da Constituição Federal, é grave o bastante para compromete as contas.

Como destacou a SDG, a agravar a situação, a Prefeitura Municipal dispunha de recursos suficientes para a devida quitação do referido passivo judicial, considerando seu superávit financeiro de R\$ 454.010,87, obtido no exercício em apreço, razão pela qual sequer pode ser levado em consideração nesta análise o fato de ser primeiro ano de mandato da atual gestão.

Lembro, por fim, que não foram apresentadas justificativas para os apontamentos dos autos na oportunidade concedida, não havendo, portando consideração adicional acerca das circunstâncias, de gravidade suficiente para ensejar um parecer desfavorável.

2.14. APONTAMENTOS REMANESCENTES

As demais falhas, tratadas nos itens B.1.5- *Fiscalização das Receitas*; B.3.2 - *Saúde*; B.6.2 - *Almoxarifado*; B.6.3 - *Bens Patrimoniais*; D.1.1 *Livros e Registros*; D.5 - *Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal*, podem ser relevadas, recomendando-se a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.15. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2013, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAÍ**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- defina seus programas e ações de maneira detalhada e precisa nas peças de planejamento, atribuindo-lhes metas e indicadores verossímeis e consistentes em todas as peças;
- implemente o Serviço de Informação ao Cidadão, nos exatos termos do artigo 9º da Lei Federal 12.527/2011;



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



- edite o Plano Municipal de Mobilidade Urbana;
- regulamente o setor de controle interno;
- cumpra as disposições da Lei Federal nº 11.494/07 (Fundeb);
- efetue pagamento do Mapa Orçamentário de precatórios;
- atente para as disposições da Lei de Licitações e das Súmulas desta E. Corte de Contas;
- regularize a situação dos cargos comissionados, editando norma para definição das atribuições dos cargos existentes no quadro de pessoal, nos exatos termos do artigo 37, V, da Constituição Federal;
- atente para a qualidade dos dados remetidos a este Tribunal via sistema AUDESP; e
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens *B.1.5- Fiscalização das Receitas; B.3.2 - Saúde; B.6.2 - Almojarifado; B.6.3 - Bens Patrimoniais; D.1.1 Livros e Registros; D.5 - Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.*

Por fim, diante dos apontamentos registrados no setor de precatórios, proponho a remessa de cópias do relatório da fiscalização, além deste relatório, voto e parecer ao **Ministério Público do Estado de São Paulo**, para adoção das medidas que entender pertinentes, **tão logo se dê o trânsito em julgado.**

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO