



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

25-05-10

CFA

=====

TC-001622/026/08

Prefeitura Municipal: Estância Turística de Itu.

Exercício: 2008.

Prefeito: Herculano Castilho Passos Júnior.

Advogados: Monica Liberatti Barbosa Honorato, Antonio Sérgio Baptista, Cláudia Rattes La Terza Baptista e outros.

Acompanha: TC-001622/126/08.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE ITÚ**, exercício de 2008.

1.2 A auditoria *in loco* (fls. 16/68) apontou:

a) Planejamento e Execução Física (fl. 17) - Repasses ao Terceiro Setor sem específica autorização legal. A Lei Orçamentária Anual (LOA) não identifica a despesa até o nível de elemento. Autorização de abertura de créditos adicionais até 40% da despesa estimada.

b) Multas de Trânsito (fl. 23) - Dispêndio de parte substancial (75%) dos recursos oriundos de multa com pagamento de serviços terceirizados a uma única empresa.

c) Royalties (fl. 24) - Falta de utilização de 83,05% da disponibilidade total em programas próprios para os recursos, descumprindo o artigo 24 do Decreto n. 1/91.

d) Despesas com Ensino (fls. 24/26) - Inclusão, no cálculo de investimento no setor, de despesas impróprias (alimentação infantil e merenda escolar) e de despesas inscritas em restos a pagar não quitados.

e) Despesas com Saúde (fls. 27/28) - Inclusão, no cálculo de investimento no setor, de despesas inscritas em restos a pagar não quitados.

f) Outras Despesas (fl. 30) - Comprovantes de despesas genéricos ou insuficientes. Gastos com apenas um fornecedor de 10,54% da receita corrente líquida.

g) Licitações (fls. 33/38) - Falta de licitação para realização de 73,50% das despesas. Cumprimento parcial da Lei n. 8.666/93 nos procedimentos. Dispensas e inexigibilidades de licitações sem caracterização dos requisitos legais.

h) Execução Contratual (fl. 38/40) - Irregularidades no controle da execução e nos desembolsos. Pagamento em excesso a fornecedor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- i) Convênio com a CDHU (fls. 40/41) - Falta de aplicação de R\$ 6.504,70, recebidos em 2008.
- j) Ordem cronológica de pagamentos (fl. 41) - Descumprimento.
- k) Pessoal (fls. 41/42) - Existência de cargos impropriamente em comissão, com infração ao artigo 37, V, da Constituição.
- l) Subsídios dos Agentes Políticos (fls. 43/60) - Pagamento em excesso ao Prefeito de R\$ 10.150,08. Pagamento em excesso aos Secretários de R\$ 176.886,21, em conjunto.
- m) Transparência da Gestão Pública (fl. 62) - As contas não foram disponibilizadas à população.
- n) Restrições de Último Ano de Mandato - Dois Últimos Quadrimestres - Cobertura Monetária para Despesas Empenhadas (fls. 62/63) - Expedição, por este Tribunal, de alerta sobre a ocorrência de déficit de liquidez. Descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
- o) Recomendações do Tribunal (fl. 65) - Cumprimento parcial.

1.3 Determinei que fosse verificada a existência de contratos entre a Prefeitura Municipal e as empresas HOME CARE MEDICAL LTDA., HALEX ISTAR INDÚSTRIA FARMACÊUTICA LTDA., VIDA'S MED, BIODINÂMICA, EMBRAMED INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA. e VELOX PRODUTOS DE SAÚDE, bem como outras relacionadas a denúncias veiculadas pela imprensa ("Operação Parasitas").

A Auditoria informou que constatou fornecimentos realizados apenas pela HOME CARE MEDICAL LTDA.¹, no total empenhado de R\$ 6.226.794,48 (fls. 702/704, Anexo IV). Elegeu, para verificação de empenhamento, liquidação, pagamento, registro de entrada e atestados de recebimentos, a despesa com medicamento psicotrópico, por ser facilmente identificável (fls. 703, Anexo IV). Nessa amostragem, não encontrou irregularidades (fls. 705/ 726, Anexo IV).

1.4 O Senhor Prefeito ofereceu justificativas e documentos (fls. 81/226), sustentando:

- a) Planejamento e Execução Física - A LOA é acompanhada de anexo que identifica a despesa até o nível do elemento, o que afasta o apontamento. Em alguns casos os repasses foram anteriores à autorização legal específica,

¹ O TC-267/009/06 versa sobre contrato celebrado entre a Prefeitura e a HOME CARE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

porque a Lei municipal (n. 919) foi editada em 18-02-08 (doc. 1), podendo retroagir seus efeitos a janeiro de 2008, pois dispõe sobre as subvenções sociais a serem concedidas no exercício. A LOA estabelece o limite de 40% para abertura de créditos suplementares, atendendo ao preceito constitucional; o apontamento é descabido, pois se trata de medida de cautela, antevendo situação de necessidade, tanto que a Prefeitura abriu somente 14,09% de créditos adicionais (doc. 2).

b) Multas de Trânsito - Não há irregularidade no dispêndio de 75,49% do valor total arrecadado com pagamento de serviços prestados pela mesma empresa.

c) Royalties - A Prefeitura utilizou R\$ 436.222,35 para pagamento de iluminação pública da cidade e fornecimento de energia elétrica para prédios públicos, em total conformidade com a Lei n. 7.990/89. Contudo, para afastar qualquer questionamento, os valores foram restituídos à conta de origem (doc. 3).

d) Despesas com o Ensino - Os valores destinados à alimentação infantil devem ser computados no cálculo do mínimo constitucional de aplicação no ensino, pois se trata, no caso, de aplicação do princípio da segurança jurídica das situações criadas administrativamente. Quando editada a Deliberação TCA-35186/026/08, as contas aqui analisadas já haviam sido encaminhadas a esta Corte. Houve mudança na orientação que não pode ser considerada em relação aos atos praticados em 2008. As despesas não foram quitadas até 31-01-09 porque não tinham sido liquidadas. Assim, a aplicação total no ensino foi de 27,02% da receita de impostos.

e) Despesas com Saúde - A Auditoria concluiu pela aplicação de 18,78% da receita de impostos, acima do mínimo constitucional. Ainda assim, deve ser revista a exclusão de restos a pagar não quitados até 31-01-09, elevando a aplicação para 19,41%.

f) Outras Despesas - Ciente do apontamento, a Prefeitura aperfeiçoará a sua documentação de despesas, como se poderá verificar nas próximas inspeções. As contratações da EPPO SANEAMENTO AMBIENTAL E OBRAS LTDA. foram realizadas com atenção aos ditames legais. A Prefeitura utiliza todos os meios de precaução para que sejam cumpridos os contratos que celebra.

g) Licitações - Concorrência n. 3/08: apesar da indicação de supostas falhas formais, o procedimento para contratação de empresa para combate de pragas urbanas atingiu seu objetivo, sendo contratada empresa qualificada e pelo menor preço. Tomada de Preços n. 1/08: a apontada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

necessidade de fracionamento dos serviços de engenharia das obras de urbanização e revitalização de praças públicas provocaria ocioso aumento de custo gerencial, com gestão de três contratos de objeto singelo, ao invés de um; a observância dos princípios licitatórios pode ser constatada pela participação de quatro empresas, uma delas inabilitada por apresentar patrimônio líquido igual a zero; houve, em suma, juízo discricionário da Administração ao optar por uma única avença. Tomada de Preço n. 2/08: trata-se de contratação de empresa para serviços de engenharia em 14 unidades educacionais e o fracionamento poderia transformar uma tomada de preços em diversos convites; aplica-se, pois, a argumentação já exposta; a opção por uma só avença implicou economia de escala para a Administração; participaram do certame 6 empresas, assegurando competitividade e obtenção do melhor preço. Tomada de Preço n. 8/08: a inabilitação das empresas não foi fundamentada apenas no item 7.2.1 do edital (qualificação técnico-profissional, mas também, no item 7.2 (atestado em nome da empresa); a qualificação técnica dos licitantes poderia ser comprovada por atestados em nome das empresas e/ou em nome dos profissionais integrantes do seu quadro permanente; a inabilitação decorreria da falta de apresentação de qualquer desses atestados; assim, a inabilitação não resultou exclusivamente da inexistência de atestado profissional nos termos indicados no relatório, pois o licitante se habilitou oferecendo atestado técnico-operacional (em nome da empresa); o edital, diferentemente do alegado, era abrangente e aberto à competição, permitindo a qualificação técnica atestada pela empresa e/ou por sócios ou funcionários; foi correta a inabilitação de empresas que, mesmo diante de edital abrangente, não conseguiram demonstrar o mínimo de qualificação técnica para a execução das obras de construção de unidades habitacionais. Tomada de Preço n. 4/08: as planilhas de estimativa de custos são bastante variáveis, apresentando custos estimados de R\$ 30.269,09 a R\$ 80.318,58; assim, não há razão para entender que as planilhas apresentavam o mesmo orçamento. Convites: referem-se a objetos diferentes, que manipulam bancos de dados diversos, devendo atender exigências tributárias distintas; as contratações questionadas cumpriram integralmente a Lei de Licitações, não merecendo prosperar argumentação em contrário. Dispensa n. 4/08: não há dúvida de que o Instituto UNIEMP preenchia todos os requisitos legais para contratação direta, como decidido por esta Corte em contratos por ele próprio celebrados (vg, TC-33099/026/01, doc. n. 6); a pesquisa de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

preço pela Prefeitura demonstra a seriedade da Administração; o apontamento deve ser refutado de imediato. Inexigibilidade n. 4/08: as despesas com *shows* artísticos são perfeitamente normais na realização de eventos de interesse público; no caso, tratava-se de data festiva (aniversário da Cidade), integrante do calendário oficial; o contrato deve ser considerado regular.

h) Execução Contratual - A Prefeitura determinou o aperfeiçoamento do controle operacional dos serviços, para que situações como essa não se repitam.

i) Convênio CDHU - Foi providenciada a abertura de conta específica, transferindo o valor recebido e ainda não utilizado (doc. n. 8).

j) Ordem cronológica de pagamentos - Nos casos apontados ocorreram falhas procedimentais, que não acarretaram prejuízo para qualquer fornecedor (doc. n. 9).

k) Pessoal - Os cargos em comissão foram criados por lei e se destinam a funções próprias.

l) Subsídios dos Agentes Políticos - Houve falha no levantamento das normas aplicadas. Foi considerado o Decreto Legislativo n. 74/92, cujo artigo 4º determina expressamente a correção dos valores pagos aos agentes políticos pelo índice IPC/FIPE. O valor pago foi o determinado por decisão judicial e a atualização monetária é definida pelo preceito citado. A Auditoria informa que a remuneração dos Secretários Municipais foi fixada pela Lei n. 805/07 em R\$ 4.395,00, estando, dessa forma, acima do teto remuneratório de R\$ 3.718,40; no entanto, o teto a considerar é de R\$ 4.564,24, valor dos subsídios do Prefeito no período em exame.

m) Transparência da Gestão Pública - No *site* do Município há atalho para visualização do orçamento, do qual constam as prestações de contas de 2005 a 2008 (doc. n. 10).

n) Restrições de Último Ano de Mandato - Dois Últimos Quadrimestres - Cobertura Monetária para Despesas Empenhadas - Como consignado pela Fiscalização, o déficit apresentado, de R\$ 55.091,75, revelou-se inexpressivo diante das disponibilidades e dos restos a pagar, razão pela qual o apontamento deve ser desconsiderado.

o) Recomendações do Tribunal - Para o quadriênio 2009/12 foi editada a Lei municipal n. 966/08, que dispõe sobre os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais (doc. n. 11).

1.5 A respeito do artigo 42 da LRF, a Unidade de Economia da Assessoria Técnica (fl. 227) destacou, no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

balanço patrimonial, disponibilidade de R\$ 21.328.889,27, devendo ser abatido o valor de depósitos (R\$2.229.740,34) e total de restos a pagar processados (R\$ 9.223.616,49), gerando liquidez ao final do período e cumprindo a exigência legal. Ademais, houve superávit orçamentário (R\$ 6.122.590,58, 2,5% da receita arrecadada), diminuição do déficit financeiro ajustado de R\$ 8.322.547,17 para R\$ 2.199.956,59, superávit econômico de R\$ 30.687.264,55 e crescimento do resultado patrimonial. Há consistência entre os sistemas econômico e patrimonial. Houve aumento de 25,59% da dívida consolidada líquida em relação ao exercício anterior e superávit primário de R\$ 16.213.379,79 (7,17%), demonstrando melhora no curto prazo das contas do Município. Nesse contexto, propôs parecer favorável à aprovação das contas.

Idêntica foi a conclusão da Chefia da Assessoria Técnica (fls. 228/231); ressaltou a regularidade dos índices pertinentes ao último exercício de mandato.

1.6 O Prefeito obteve vista dos autos, por duas vezes, e extraiu cópia da manifestação da Assessoria Técnica, ficando, assim, atendido o pedido de fl. 143.

1.7 Os autos informam que o Município aplicou no ensino 26% da receita de impostos, atendendo ao artigo 212 da Constituição; também cumpriu o artigo 60, XII, do ADCT-CF, investindo 78,9% dos recursos do FUNDEB na remuneração do Magistério na educação básica; aplicou 95% dos recursos do FUNDEB no exercício e pagou no 1º trimestre seguinte a parcela remanescente (R\$ 1.380.000,00), atendendo ao artigo 21, § 2º, da Lei n. 11.494/07 (fls. 25/ 26).

Na saúde, o Município investiu 18,7% (fl. 27) da receita de impostos.

As despesas com pessoal corresponderam a 40,4% das receitas correntes (fl. 61).

A receita prevista foi de R\$ 223.300.000,00 e a realizada de R\$ 236.085.794,36 (fl. 31).

Houve superávit orçamentário de 2,5% e, em 2007, de 0,8% (fl. 31); o resultado financeiro² apresentou déficit de R\$ 2.199.956,59 e, em 2007, de R\$ 8.463.045,38;

² Dados de fls. 32 do relatório da Auditoria e 35 e 38 do Anexo I.

SITUAÇÃO FINANCEIRA			
	Ativo Financeiro R\$	Passivo Financeiro R\$	Resultado R\$
2007	8.937.813,47	17.400.858,85	(8.463.045,38)
2008	21.472.277,88	23.672.234,47	(2.199.956,59)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

o estoque de restos a pagar foi de R\$ 21.383.981,02 e, no ano anterior, de R\$ 15.327.569,43 (fl. 61). O estoque da dívida ativa (R\$ 67.844.973,24) cresceu em relação a 2007 (R\$ 53.506.981,26, fl. 22).

1.8 Pareceres anteriores:

2005: favorável, com formação de autos apartados para tratar dos subsídios dos agentes políticos e de autos próprios para exame dos convites n. 10, 34, 35, 36, 38 e 62, da dispensa de licitação n. 11 e da inexigibilidade de licitação n. 9 (TC-2504/026/05, publicado em 30-01-07).

2006: desfavorável, diante do comprometimento de questões importantes na análise das contas, como os precatórios. Mandou formar apartado para tratar do pagamento de subsídios ao Prefeito. Recomendou à Administração Municipal aprimorar a recuperação dos créditos tributários (TC-2956/026/06, publicado em 26-11-08).

2007: favorável, com recomendações: melhorar a cobrança da dívida ativa; observar a Lei n. 8.666/93 nas licitações e contratos levados a efeito; atentar para o artigo 69, § 5º, da Lei n. 9.394/96; dar estrito cumprimento à ordem cronológica de pagamentos; promover o correto registro do passivo judicial relativo a precatórios no balanço patrimonial (artigo 1º, § 1º, da LRF). Mandou formar autos apartados para o exame dos pagamentos efetuados ao Prefeito e aos Secretários Municipais (TC-2093/026/07, publicado em 31-10-09).

2. VOTO

2.1 Os autos informam (cf. item 1.7, *retro*) que o Município cumpriu os limites constitucionais e legais de aplicação no ensino, na saúde e em despesas com o pessoal.

Também noticiam superávit orçamentário de 2,5%. Houve déficit financeiro de R\$ 2.199.956,59, menor que o anterior (R\$ 8.463.045,38), superávit econômico expressivo e aumento do resultado patrimonial.

Como assevera a Unidade de Economia da Assessoria Técnica, foi cumprido o artigo 42 da LRF. Em 30-12-08, a disponibilidade de caixa era de R\$ 21.472.277,88, ao passo que o saldo de estoque de restos a pagar era de R\$ 21.383.981,02, não havendo, portanto, a indisponibilidade financeira que o preceito legal condena.

A Auditoria não formulou crítica ao recolhimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

dos encargos sociais (INSS, FGTS e PASEP), nem apontou descumprimento do sistema constitucional de quitação de precatórios.

Como se verifica, nos aspectos mais relevantes para análise, sob a ótica dos princípios da unidade e da universalidade, as contas se apresentam em ordem.

2.2 Os subsídios dos agentes políticos devem ser objeto de instrução complementar em autos apartados, a exemplo do decidido nas contas dos exercícios anteriores (cf. item 1.8).

Também reclamam instrução complementar em autos próprios as contratações celebradas em decorrência das tomadas de preços n. 8/08, da dispensa de licitação n. 4/08 e da inexigibilidade de licitação n. 4/08.

Nos termos das Instruções deste Tribunal, constituem objeto de processos específicos os repasses públicos ao terceiro setor (fl. 33), as admissões de pessoal, inclusive por prazo determinado (fl. 42). Também já são objeto de autos próprios diversos contratos celebrados pela Prefeitura (vg, TCS-261/009/09, 267/009/08, 268/009/08, 269/009/08, 320/009/08, 1224/009/08, 1781/009/08, 1782/009/08, 2353/009/08, 2354/009/08, 15220/009/08, 15263/009/08, 15264/009/08).

O acessório anexo TC-1622/126/08 (acompanhamento da gestão fiscal) trata de assuntos abordados no relatório da Auditoria e serviu de subsídio para o exame das contas. Deve, portanto, permanecer apensado a estes autos.

Subsistem outras falhas apontadas pela Auditoria nos itens: "Planejamento e Execução Física" (a prévia autorização de abertura de créditos até 40% do valor da despesa prevista transforma o orçamento em peça de ficção; ademais, a limitação dos empenhos a percentual razoável é eficiente instrumento para obter o equilíbrio das contas); "Despesas com Ensino"; "Despesas com Saúde"; "Outras Despesas"; "Licitações"; "Execução Contratual", "Convênio com a CDHU", "Ordem cronológica de pagamentos", "Pessoal", "Transparência da Gestão Pública" e "Recomendações do Tribunal". Mas elas não justificam —por sua quantidade, natureza e falta de repercussão econômica expressiva— a emissão de parecer contrário à aprovação das contas. Implicam, apenas, ressalvas e recomendações.

2.3 Diante do exposto e à vista da natureza das irregularidades constatadas, voto pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas em exame.

Recomendo ao atual Prefeito sejam efetivamente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

eliminadas as falhas subsistentes nas contas.

Determino a formação de apartado para tratar dos "Subsídios dos Agentes Políticos" e de autos próprios para instrução complementar das contratações celebradas em decorrência da tomada de preços n. 8/08, da dispensa de licitação n. 4/08 e da inexigibilidade de licitação n. 4/08.

A Auditoria verificará, na próxima inspeção, a efetiva implantação das providências regularizadoras anunciadas.

Determino que o acessório TC-1622/126/08 permaneça apensado nestes autos.

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

Sala das Sessões, 25 de maio de 2010.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO