



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 06/10/15

25 TC-001792/026/13

Prefeitura Municipal: Itanhaém.

Exercício: 2013.

Prefeito(s): Marco Aurélio Gomes dos Santos.

Advogado(s): Camila Cristina Murta.

Acompanha(m): TC-001792/126/13 e Expediente(s): TC-043078/026/13, TC-004797/026/14, TC-005079/026/14 e TC-005801/026/14.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-20 – DSF-I.

Fiscalização atual: UR-20 – DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em exame, as contas anuais da **Prefeitura Municipal de Itanhaém**, relativas ao exercício de **2013**.

1.2. A **Unidade Regional de Santos – UR/20** assim resumiu as inadequações constatadas:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- A LOA autoriza abertura de créditos suplementares em percentual de até 30%;

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

- A Prefeitura não divulga, em sua página eletrônica, os repasses a entidades do 3º setor;
- A divulgação não atende ao artigo 8º, parágrafo 3º, inciso I da Lei Federal nº 12.527/11.

DO CONTROLE INTERNO

- Sistema de controle interno não está regulamentado e não produz relatórios.

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Alterações orçamentárias no valor total de R\$ 112.878.940,60, o que corresponde a 45,18% da despesa inicialmente prevista inicial demonstrando, portanto, um insuficiente planejamento orçamentário;
- Abertura de créditos especiais amparado na LOA e não por lei específica.

DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- Não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo.



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



FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- Diferenças não justificadas entre o Balancete da Receita e as informações franqueadas pela Secretaria Estadual da Fazenda, Fundo Nacional de Saúde – FNS, Ministério da Fazenda/STN, Banco do Brasil/DAF (Distribuição de Arrecadação Federal) e Portal da Transparência.

DÍVIDA ATIVA

- Contabilização equivocada ocasionando superavaliação das inscrições e cancelamentos da dívida ativa;
- Valor apresentado no Balanço Patrimonial não registra os juros (R\$ 60.321.353,80) e multa (R\$ 325.423.154,58);

DESPESA DE PESSOAL

- Lançamento indevido de despesas com remuneração de médicos autônomos, no valor R\$ 2.235.309,39, e despesas com remuneração dos Conselheiros Tutelares, no valor de R\$ 84.546,26, nos elementos de despesa 3.3.9.0.36.99–Outros Serviços de Pessoa Física e 3.3.9.0.04.99–Outras Contratações por Tempo Determinado;
- Despesa de pessoal atinge o índice de 54,45%, ultrapassando o limite estabelecido no artigo 20, inciso II alínea “b” da LRF;

ENSINO

- Movimentação dos recursos diferidos do FUNDEB na conta do FUNDEB do exercício, em desatendimento ao disposto no Comunicado SDG nº. 07/2009;

AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO - ENSINO

- As glosas da fiscalização foram referentes aos Restos a Pagar não pagos até 31/01/13 de recursos próprios, cancelamentos de Restos a Pagar, demais despesas não amparadas pelo artigo 70 da LDB, totalizando R\$703.641,27 com recursos próprios e R\$122.689,44 com FUNDEB-Outros;

SAÚDE

- Visita do CREMESP nos primeiros meses de 2013 ao Pronto Socorro Municipal de Itanhaém constatou as seguintes impropriedades: macas com pacientes nos corredores; equipe médica incompleta; dificuldade em encaminhar pacientes para outros serviços; não contava com Chefia de Plantão; não havia UTI no local; faltava pelo menos 1 material classificado com permanente crítico;
- Visita desta fiscalização em 14/04/2014 ao Pronto Socorro Municipal de Itanhaém constatou as seguintes impropriedades: ausência de médicos que deveriam estar no Pronto Socorro no momento da visita; algumas folhas de frequência sem assinatura dos médicos e sem indicação do horário normal de trabalho; equipe médica incompleta; ausência de controle de entrada e saída de medicamentos; falta de medicamentos; patrimônios adquiridos em 07/05/2013 estavam dentro da caixa; oxímetros de pulso portáteis não estavam patrimoniados; pacientes aguardando até 10 dias transferência para hospital Estadual;
- As glosas da fiscalização foram referentes a Restos a Pagar não pagos até 31/01/14 de recursos próprios, saldo de Restos a pagar não liquidados inscritos em 31/12/13 sem lastro financeiro e demais despesas não elegíveis totalizando R\$ 389.902,56;

MULTAS DE TRÂNSITO

- Ausência de informação por parte da Prefeitura acerca dos valores recolhidos mediante convênio com o Denatran;



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



ROYALTIES

- Ausência de comprovação do recebimento e movimentação das receitas de Royalties em conta vinculada, bem como do gasto referente a esta receita, não comprovando o cumprimento dos termos do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS

- Não foi efetuado o pagamento no exercício do valor determinado pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009, visto que, parte foi pago apenas em 2014;
- Relação de Precatórios em 31/12/2013 encaminhada ao Sistema Audesp, no montante de R\$ 18.512.296,24 diverge do valor que consta no Balanço Patrimonial desatendendo, portanto, os Princípios da Transparência Fiscal (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da Evidenciação Contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64);
- Não pagamento da totalidade de requisitórios de baixa monta do exercício, restando R\$ 19.582,40 inscritos em Restos a Pagar que não foram pagos;

ENCARGOS

- Não apresentação de todas as guias e pagamentos do INSS, FGTS, Previdência Própria do Município e PASEP, referentes às competências de 2013;
- Pagamento do INSS referente ao 13º salário em atraso com multa e juros;
- Recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência, relativos às competências de 2013 efetuados em valores parciais, em atraso e sem o recolhimento dos encargos de multa e juros devidos;
- Pagamento de multa e juros referentes a pagamento em atraso de competências anteriores, no valor de R\$ 577.895,46;
- Pagamentos de parcelamentos junto ao Instituto Próprio de Previdência efetuados em atraso, com multa e juros de R\$ 66.101,27 em 2013. Parcelas referentes aos meses de setembro/dezembro de 2013 pagas apenas em janeiro de 2014 com multa e juros de R\$ 44.553,22;

SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

- Pagamentos a maior para os Secretários Municipais de adicionais por tempo de serviço, sexta parte e abono pecuniário além do subsídio definido em lei. No intuito de melhor analisar sobredito excesso remuneratório, protocolamos o expediente n.º TC-00501/020/14;

GASTO COM COMBUSTÍVEL

- Crescimento gasto com combustível de 39,06% em relação a 2012, em dissonância com o crescimento de preços na região e com a diminuição da frota no período (11 veículos adquiridos contra 15 baixados);
- Controle de frota deficiente, visto que restaram 21,94% da referida despesa sem indicação da destinação;

ADIANTAMENTOS

- Análise do Controle Interno através de documento padronizado e com falhas, denotando atuação limitada e de baixa efetividade;
- Documentos de prestação de contas com descrição genérica dos serviços;
- Despesas com alimentação em valores que afrontam o princípio da modicidade;
- Nas despesas de viagem restaram ausentes a descrição do objetivo, local, período, relação de participantes e relatório de atividades;



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



- *Pagamento de estacionamento e de gastos com combustíveis de veículo particular;*
- *Abastecimento sem identificação do veículo;*
- *Aplicação do adiantamento em despesas diversas das que fundamentaram sua concessão;*
- *Documento de despesa de alimentação de autoridades que estavam em viagem, emitido por empresa localizada em local diverso da localização das referidas autoridades, prejudicando a fidedignidade dos documentos;*
- *Documentos de serviço de taxi com o mesmo destino com valores divergentes, prejudicando a fidedignidade dos documentos;*
- *Solicitação de adiantamento com definição genérica do objeto de aplicação;*
- *Ausência de comprovação da devolução de saldo não utilizado;*
- *Pagamento de ajuda de custo para tratamento fora do município em valores superiores ao definido pela portaria do Ministério da Saúde nº 55/99, alterada pela Portaria nº 2.488/07;*
- *Realização de despesas que deveriam ter seguido o processo normal de aplicação;*
- *Despesas com combustível comprovadas com notas fiscais sequenciais, sem identificação dos veículos abastecidos, prejudicando a fidedignidade dos documentos apresentados;*

GASTOS COM INDENIZAÇÃO DE TRANSPORTES A SERVIDORES

- *Execução por servidor nomeado em comissão, de atividade paralela às suas atribuições, com percepção de verbas indenizatórias em desacordo com a Lei Municipal nº 3.198/05.*

DESPESAS REALIZADAS SEM LICITAÇÃO

- *Realização de aquisições diretas sem formalização do devido processo administrativo, sem indicação da fundamentação legal e sem pesquisa de preços, em afronta às leis de regência e aos princípios da administração pública;*
- *Despesas de viagem sem apresentação das passagens aéreas adquiridas, sendo o comprovante apresentado, apenas o boleto de cobrança da empresa de turismo;*
- *Nota com descrição genérica da aquisição, em prejuízo do princípio da transparência e da fidedignidade do documento;*
- *Assunção de despesa sem prévio empenho, em afronta ao artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64;*
- *Contratação, sem licitação, de Agência de Correios franqueada para postagem de carnês de IPTU, cujos proprietários possuem ligações de parentesco com os proprietários da empresa contratada para a confecção dos mesmos, em evidente conflito de interesses, em prejuízo dos princípios enumerados no artigo 37 da Carta Magna;*

TESOURARIA

- *Disponibilidades de caixa não são depositadas exclusivamente em bancos estatais, desatendendo ao artigo 164, § 3º, da Constituição Federal;*
- *Grande quantidade de contas bancárias inativas;*
- *Seguros garantia já vencidos registrados na Tesouraria, em detrimento ao disposto na NBC T 16.5;*
- *Não foram apresentadas as conciliações bancárias de todas as contas durante a fiscalização;*
- *Conciliações bancárias apresentadas continham diversas falhas;*

Falhas nos almoxarifados da saúde, educação, combustíveis e geral



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



BENS PATRIMONIAIS

- Falta de lançamento no sistema de bens adquiridos pela Origem, denotando falha no controle dos bens;
- Falha no controle físico dos bens, dificultando sua localização;
- Bens sem a devida identificação patrimonial;
- Não foi realizado o levantamento geral dos bens móveis e imóveis, nos termos do artigo 96 da Lei Federal nº 4.320/64;
- O saldo dos bens móveis evidenciado no Balanço Patrimonial diverge do valor apurado no inventário;
- No inventário do Órgão constam diversos bens com data de aquisição anterior ao plano real, que não tiveram seus valores convertidos após a entrada em vigor da nova moeda, distorcendo os saldos contábeis da Entidade;

Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros

- Todos os imóveis utilizados pela Prefeitura não têm AVCB, contrariando o Decreto Estadual nº 56.819/11, a Constituição Federal (Artigo 37 “caput”), e o Estatuto da Criança e do Adolescente (Artigo 1º da Lei Federal nº 8.069/90);

ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- Quebras de Ordem Cronológica sem justificativas e publicações, em desacordo ao estabelecido no artigo 5º da Lei Federal n.º 8.666/93;
- Realização de pagamentos antecipados a algumas empresas;

FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

- Despesas licitáveis com material de consumo, equipamentos, material permanente e outros serviços de terceiros, classificadas erroneamente como “OUTROS/NÃO APLICÁVEL”, em desobediência aos Princípios da Transparência (artigo 1º, §1º, da LRF) e da Evidenciação Contábil (artigo 83 da Lei nº Federal nº. 4.320/64;

DISPENSAS

- Ausência de formalização dos processos de dispensa de licitação;
- Fracionamento indevido de objeto, em descumprimento aos preceitos do artigo 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, e aos termos do artigo 23 da Lei Federal n.º 8.666/93;

INEXIGIBILIDADES

- No intuito de melhor analisar falhas de acentuado relevo, protocolou-se o expediente TC-500/020/14;

PREGÃO

- Ausência de publicação dos extratos das Atas de Registros de Preços;
- Utilização do Pregão para aquisição de materiais didáticos elaborados pela contratada mediante especificações técnicas de metodologia de ensino, em desacordo aos termos da Lei Federal n.º 10.520/02;
- Exigência desarrazoada de apresentação de amostras de todos os itens na data da apresentação das propostas, em desacordo ao estabelecido no artigo 3º da Lei Federal n.º 8.666/93;
- Apresentação de atestado de capacidade técnica fornecido por empresa do mesmo dono, em descumprimento aos termos do Edital;



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



- *Contratação de empresa para fornecimento de medicamentos com preços superiores aos da Tabela de Preços Máximos de Venda ao Governo - Medicamentos do Sistema Audeps;*
- *Pesquisa de preços com variações expressivas nos valores dos itens apresentados pelas empresas, somado ao preenchimento a mão do orçamento variante, em espécie de tabela, comprometendo a fidedignidade dos valores em desacordo ao estabelecido no artigo 15, § 1º da Lei Federal n.º 8.666/93;*
- *Agrupamento de muitos itens em apenas dois lotes, com julgamento pelo menor preço global, comprometendo a competição e a economicidade do certame, em desacordo ao estabelecido no artigo 23, § 1º da Lei Federal n.º 8.666/93;*
- *Agrupamento de itens de papelaria e gráfica personalizada em um mesmo lote, com julgamento pelo menor preço global, limitando a participação de empresas que possuem apenas os itens de papelaria em seu portfólio, restringindo a competição e comprometendo a economicidade, em desacordo aos ditames do artigo 23, § 1º da Lei Federal n.º 8.666/93;*
- *Verificação, por amostragem, de item com valores diferentes, em lotes contratados com a mesma empresa, e com valor superior ao do mercado, em desacordo ao artigo 15, § 1º da Lei Federal n.º 8.666/93;*

CONVITES

- *Ausência de confiabilidade da divulgação dos avisos dos convites no mural da Prefeitura, sendo este o seu único meio de divulgação, em descumprimento aos termos do artigo 21 da Lei Federal n.º 8.666/93;*
- *Ausência de publicação dos atos de homologação e adjudicação das licitações na modalidade convite, prática que entendemos não se coadunar com os princípios estabelecidos no artigo 3º da Lei Federal n.º 8.666/93;*
- *Ocorrência de fracionamento indevido do objeto, em desacordo ao artigo 23, § 5º da Lei Federal n.º 8.666/93;*
- *Convidadas a participar do certame as mesmas empresas que apresentaram orçamentos, tendo sido contratada a vencedora pelo mesmo valor ofertado inicialmente, em desprestígio da competitividade e em comprometimento à busca da melhor proposta para a Administração, em desacordo ao estabelecido no do artigo 3º da Lei Federal n.º 8.666/93;*
- *Ausência de participação efetiva de três proponentes, em desacordo ao estabelecido no artigo 22, §7º, da Lei Federal n.º 8.666/93.*

CONCORRÊNCIA

- *Tratando-se de despesa corrente de caráter continuado, restou ausente no processo estimativa trienal, com premissas e metodologia de cálculo utilizadas, impacto orçamentário-financeiro, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, em desacordo ao estabelecido no artigo 17, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- *Ausentes comprovação de que a despesa aumentada não afetará as Metas de Resultados previstas no Anexo de Metas Fiscais, em desacordo aos termos do artigo 17, § 2º do mencionado normativo;*

CONTRATOS

- *Falta de informação acerca da realização de renegociação de contratos devido à desoneração da folha de pagamento, nos termos do Comunicado SDC nº 44/2013, desatendendo requisição da fiscalização;*



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



CONTRATOS EXAMINADOS IN LOCO

- *Aditamento contratual de prazo e valor, com justificativa não aceitável, em razão de falhas no Projeto Básico, com adoção de modalidade de licitação indevida para o valor total do objeto licitado, após a alteração, em desacordo aos preceitos dos artigos 23, inciso II, e 57, § 1º, da Lei Federal n.º 8.666/93.*

EXECUÇÃO CONTRATUAL

- *Construção da Unidade de Pronto Atendimento – UPA
Contrato – nº02/2011.*
 - *Atraso na execução da obra de 3,23 vezes o tempo inicialmente previsto gerando grave prejuízo social, tendo em vista os itens apontados no item B.3.2 - Saúde;*
 - *Falha no Projeto Básico ocasionando acréscimos de 54% a quase 100% da quantidade inicialmente contratada para alguns itens;*
 - *Comprometimento da transparência da gestão dos recursos públicos, visto que para alguns itens não há o detalhamento das quantidades que serão executadas e os respectivos valores;*
 - *Anotação de Responsabilidade Técnica relativa à parte acrescida não apresentada;*
- *Aquisição de quimonos, camisetas e faixas para o Projeto Judô nas escolas
Contrato - n.º 70/2013.*
 - *Divergência nas informações referentes à entrega dos materiais;*
- *Serviços de limpeza das piscinas
Contrato n.º 64/2013.*
 - *Inexistência de controle das manutenções efetuadas;*
- *Reforma do prédio do Fundo Social de Solidariedade
Contrato n.º 33/2013.*
 - *Problemas aparentes na reforma;*
- *Aquisição de kit escolar
Contrato n.º 02/2013.*
 - *Ausência da entrega de alguns itens que compõem o kit e aquisição individualizada de materiais de uso coletivo nas escolas, com prejuízo à economicidade;*
- *Construção de creche no bairro Guapurá
Contrato n.º 100/2013.*
 - *Ausência de responsável no local e do Livro de Ocorrências da obra;*

ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- *São divulgados no sítio da Prefeitura apenas o corpo das leis de planejamento (PPA, LDO e LOA), desprovidas de seus anexos, também não são divulgados os Pareceres Prévios do Tribunal de Contas de São Paulo;*
- *Publicações do Relatório de Gestão Fiscal não obedeceram ao artigo 55 da LRF;*
- *Não foram divulgados todos os demonstrativos em meio eletrônico, em desatendimento ao artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- *Os relatórios do ensino foram publicados trimestralmente, em modelo incompatível com o estabelecido pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (STN);*



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



LIVROS E REGISTROS

- Livro Diário sem os Demonstrativos Contábeis desatendendo ao previsto no item 13 da ITG 2000, aprovada pela Resolução CFC nº 1.300/2011;

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- Divergências entre os dados apurados no Sistema Audesp e os registrados na Origem mencionados no Acessório 1 (TC-1792/126/13) e nos itens B.5.3.4 e C.1;

QUADRO DE PESSOAL

- Servidores efetivos não apresentaram declaração de bens referente ao exercício de 2013, descumprindo, portanto, o parágrafo 2º do artigo 13 da Lei Federal nº 8.429/92;
- Cargos cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento;

CONTRATO PESSOAL AUTÔNOMO

- Contratação de médico desobedecendo aos incisos II e IX do artigo 37 da Constituição Federal;

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- Desatendimento ao parágrafo 1º do artigo 25 da Lei Complementar nº 709/93;
- Desatendimento aos prazos estabelecidos no artigo 2º das Instruções nº02/08;
- Atendimento parcial às recomendações deste E. Tribunal.

DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

Expediente TC-43078/026/13

- Declaração do Município informando que não realizou operações de crédito enquadradas no § 1º do artigo 33 da Lei Complementar nº 102, de 2000. O presente expediente subsidiou a fiscalização.

Expedientes TC-4797/026/14, TC-5079/026/14 e TC-5801/026/14

- Declaração do Município informando sobre a criação e atuação do Conselho do Fundeb do Conselho de Saúde, bem como remessa de documentos. Os presentes expedientes subsidiaram a fiscalização.

1.3. CONTRADITÓRIO

Notificada, a autoridade responsável apresentou justificativas procurando afastar, ou justificar, as impropriedades consignadas no relatório de Fiscalização.

1.4. MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA TÉCNICA-ECONOMIA:

Em relação ao descompasso na execução orçamentária e na piora dos resultados, o órgão técnico entendeu que as justificativas não prosperaram, já



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



que o Município caminhou na contramão do equilíbrio previsto na LRF, onde foram realizados gastos elevados que consumiram até mesmo o excesso de arrecadação.

Destacou que o déficit da execução de 5,57% não veio acompanhado de elementos de sustentação capazes de eliminar os seus efeitos prejudiciais.

Em relação à falta de precatórios a defesa nada alegou.

Tendo em vista o resultado negativo obtido no balanço orçamentário e o déficit financeiro opinou pela emissão de **parecer desfavorável**.

1.5. DA ASSESSORIA TÉCNICA - CÁLCULOS

Em manifestações preliminares do setor de cálculos, sobre os tópicos “despesas de pessoal” e “aplicação no ensino”, às fls. 209/220, a defesa ofereceu justificativas complementares.

Conforme destacado anteriormente, restou apontado que o Executivo despendeu com pessoal 54,45% da RCL, portanto, acima do limite previsto no artigo 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em razão de ajustes promovidos pela fiscalização.

Após analisar os ajustes da fiscalização, bem como as justificativas complementares da defesa, em novo pronunciamento às fls. **266/274**, a Assessoria Técnica concluiu que o **Poder Executivo despendeu com pessoal o equivalente a 53,70%**, não ultrapassando o limite de 54% estabelecido no dispositivo acima mencionado, porém acima do limite prudencial de 51,30%, sujeito às restrições definidas no parágrafo único do art. 22 da LRF.

De acordo com os dados constantes no sistema Audesp, verificou que no Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2014, a despesa com pessoal foi reconduzida para 50,12%, entretanto, não se pronunciou conclusivamente sobre eventual recondução dos gastos, diante da possibilidade de também ser necessário a execução do ajuste nos cálculos.



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



No setor de ensino, o balancete analítico de dezembro de 2013 do Fundeb apresentado pela defesa, deu conta de que fora empenhado em 2013 com recursos do Fundeb o montante de R\$ 60.259.720,34, insuficiente para demonstrar a utilização integral do Fundeb recebido, de R\$ 61.275.675,07.

Por outro lado, os registros do sistema Audesp demonstraram um total aplicado de R\$ 60.136.942,88, resultando numa divergência de R\$ 122.777,46, observando que não foi reconhecida tal despesa no ensino fundamental. Consequentemente, a parcela diferida do Fundeb, para ser utilizada no 1º trimestre de 2014, segundo os cálculos elaborados às fls. 273, reduz de R\$ 1.138.732,19, para R\$ 1.015.954,73.

Assim, concluiu, às fls. 274 dos autos, que a aplicação dos recursos do Fundeb mostra a seguinte configuração:

- **Magistério = 71,14%;**

- **Fundeb total aplicado = 99,77.**

A **deficiência** apurada na aplicação do referido fundo perfaz **R\$ 138.488,14, equivalente a 0,23%**, sendo R\$ 122.689,44, decorrente das glosas da fiscalização e **R\$ 15.798,70, relativa à parte da parcela diferida**, cuja utilização **não restou comprovada**.

1.6. DA ASSESSORIA TÉCNICA:

Sobre a falha no ensino, relativa ao descumprimento do art. 21, *caput* da Lei Federal 11.494/07, considerou a impropriedade passível de relevação, uma vez que o percentual apurado após a glosa da fiscalização manteve-se acima dos 95% exigidos pelo art. 21, *caput* e § 2º do citado diploma, guardando similaridade com as situações apuradas nos TC's 235/026/09, 0028/026/09 e 2423/026/10 em que esta Corte relevou a falha, sem prejuízo de recomendação para que o Município aplicasse a diferença faltante, no ano seguinte ao da publicação do parecer, nos termos do Comunicado SDG nº 07/2009.



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



Pertinente aos valores recebidos a maior pelos Secretários Municipais, informou que foi aberto o Expediente TC-501/020/14, para tratar do assunto.

Acerca da destinação dos recursos dos royalties e da CIDE, considerando que não foi apontado uso indevido das receitas, sugeriu sejam relevadas as respectivas falhas, propondo recomendação para que os recursos sejam aplicados observando o regramento da matéria.

No seu entender, comprometem as contas as falhas de cunho econômico e financeiro e o insuficiente pagamento de precatórios, inferior ao determinado pela EC 62/2009, bem como o pagamento parcial das obrigações judiciais de baixa monta apresentadas no exercício.

Determinariam também a rejeição das contas, as falhas apontadas no item encargos (não apresentação de todas as guias e pagamentos do INSS, FGTS, Previdência Própria do Município e Pasep, referentes às competências de 2013; pagamento do INSS referente ao 13º salário em atraso com multa e juros; Recolhimentos ao Regime Próprio relativos às competências de 2013 efetuados em valores parciais, em atraso e sem o recolhimento dos encargos de multa e juros devidos; pagamento de multa e juros referentes a pagamento em atraso de competências anteriores, no valor de R\$ 577.895,46; parcelamentos junto ao Instituto Próprio efetuados com atraso, incidindo multa e juros de R\$ 66.101,27, em 2013).

Ao final, opinou pela emissão de **parecer desfavorável**, com endosso de sua Chefia.

1.7. DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O Ministério Público de Contas opinou pela emissão de **parecer desfavorável** em razão das seguintes falhas:

- desatendimento ao artigo 21, da Lei 11.494/07;
- abertura de créditos adicionais em percentual muito superior à inflação do período;



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



- ausência de liquidez face aos compromissos de curto prazo;
- inadequada contabilização da dívida ativa;
- possível desvio de finalidade na movimentação bancária dos royalties;
- pagamento de precatórios em desacordo com o determinado pela EC 62/2009;
- falhas no atendimento à transparência pública;
- irregularidades na área de pessoal;
- deficiência no planejamento das políticas públicas e falhas nas contas de gestão, especialmente em licitações.
- sugeriu ainda a expedição de recomendações listadas às fls. 286/299.
- propôs formação de autos apartados para tratar das demais despesas elegíveis para análise; licitações, execução contratual e contrato de pessoal autônomo.

1.8. DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Além do resultado da execução orçamentária, que registrou déficit de 5,6%, sem amparo financeiro anterior, outro indicador que revela difícil situação consiste na observação dos quadros de endividamento, que somados equivalem a um terço de toda arrecadação anual.

As alegações de defesa de que o desajuste ocorreu em função do aumento nas despesas de pessoal, da criação de programa e por numerários decorrentes de convênios que não ingressaram nos cofres, também não solveriam o desacerto. A um porque se criterioso e consistente fosse o planejamento, tais despesas nele estariam sopesadas e, a dois, porque prévios empenhos por conta de futuros ingressos de recursos de convênios que não adentraram ao caixa podem e devem ser cancelados antes do final do exercício e somente empenhados após o ingresso dos valores, a exemplo do



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



que decidiu a Conselheira Cristiana de Castro Moraes, no TC-1156/026/11, na sessão plenária de 21-05-2014.

Na sua opinião, reforça a rejeição o elevado volume de alterações orçamentárias no total de R\$ 112 milhões, equivalentes a 45% do orçamento, sem a existência de leis específicas; apenas e tão somente em sua lei orçamentária, em 30%, por conseguinte, sem amparo nas excepcionais hipóteses previstas na EC 85/2015.

Quanto aos precatórios, inserido no regime especial mensal de pagamentos, a instrução apontou que os depósitos efetuados na conta vinculada do Tribunal de Justiça, relativo aos meses de setembro, outubro, novembro, dezembro e 13º foram realizados somente no exercício seguinte. Mencionou o TC-1724/026/12, onde tal impropriedade ensejou a rejeição das contas. Desatendido, portanto, o quando determinado nos termos da EC 62/09.

Do mesmo modo, os requisitórios de baixa monta também não foram integralmente solvidos, já que devidos R\$ 72.444,12, a Prefeitura nada quitou no exercício.

Outra impropriedade destacada pela SDG refere-se aos recolhimentos previdenciários do exercício efetuados apenas no seguinte (Secretaria da Receita Federal e Regime Próprio), o que gerou pagamento de multas, juros e prejuízos aos cofres públicos no montante de R\$ 578 mil, o que vem ocorrente reiteradamente desde 2009, com reprovação das contas de 2010.

No setor de pessoal, alertou que dos 450 servidores em comissão nomeados no exercício, 182 não possuíam atribuições típicas de direção, chefia e assessoramento.

Verificou, ainda, que a defesa arguiu que em 2008 o Município já havia firmado termo de ajuste de conduta com o Ministério Público Estadual, comprometendo-se a aumentar o seu quadro de efetivos em detrimento da diminuição de servidores comissionados e a somente admiti-los para funções estratégicas, definidas em lei.

Nesse ponto, concluiu que a Municipalidade teria descumprido referido o Termo de Ajuste, já que ao invés de aumentar o quantitativo de efetivos em



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



função da diminuição dos servidores em comissão, o Executivo aumentou ambos, pressionando os gastos com pessoal de 45,3% em 2012 para 53,7% em 2013, quase extrapolando o teto previsto na LRF.

Assim, ante a falta de vontade do Administrador em observar às disposições constitucionais e às advertências desta Corte, considerou irregular o quadro de pessoal, que deve ser derradeiramente reestruturado.

Opinou, finalmente, pela emissão de **parecer desfavorável**.

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

| | EFETIVADO | ESTABELECIDO |
|--|------------------|---------------------|
| APLICAÇÃO NO ENSINO | 32,28% | Mínimo = 25% |
| DESpesas COM PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO | 71,14% | Mínimo = 60% |
| UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB | 99,77% | 100% |
| SAÚDE | 30,17% | Mínimo = 15% |
| DESpesas COM PESSOAL | 53,70% | Máximo = 54% |

2.2. OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

- EFETIVOU REPASSES À EDILIDADE CONFORME DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL

2.3. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Quanto às políticas públicas, é primordial que o Executivo adote uma postura rigorosa, tendo em mente que são as peças de planejamento que definirão o rumo da administração pública e o destino da coletividade.

Tanto é assim que, segundo dispõe o artigo 48, parágrafo único, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a transparência da gestão fiscal será assegurada mediante *“incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”*.

Especificamente no tocante à Lei Orçamentária Anual, tal é sua importância que a Constituição Federal define como crimes de



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



responsabilidade os atos do Chefe do Executivo que atentem contra o seu conteúdo, vedando, ainda, “o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual”; a “realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”; “a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”, entre outras ações nela previstas (artigos 85, VI, e 167).

Aliado a isso, o § 8º do artigo 166, também da Constituição, só permite a utilização, mediante créditos especiais ou suplementares, dos recursos que, “em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficaram sem despesas correspondentes”.

Nesse contexto, é evidente que, embora o ordenamento jurídico não preveja um percentual ou parâmetro a ser observado na fixação e utilização de recursos mediante abertura de créditos especiais ou suplementares, tal instrumento deve ser tratado como exceção, para que se mantenha a transparência e o planejamento original, feito com a participação da sociedade.

Recomendo, portanto, ao Executivo que atente ao disposto no Comunicado SDG nº 29/2010 e à jurisprudência desta Casa, no sentido de ser razoável que a autorização para abertura de créditos adicionais fique dentro dos limites da inflação prevista no período.

2.4. SERVIÇO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Em razão do apontamento sobre ausência de informações relativas aos repasses a entidades de terceiro setor e, também, da dificuldade de **acesso**, de objetividade e de transparência, recomenda-se à origem, incontinenti, providenciar as condições necessárias, para eliminar tais defeitos.

2.5. CONTROLE INTERNO

A autoridade responsável consignou que está estudando uma nova reforma administrativa face à ineficiência de alguns setores por falta de mão de obra capacitada, bem como a criação de novos Departamentos que possam dar guarida à atividade fim da Municipalidade.



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



Nada obstante, cabe ressaltar que o Controle Interno é imprescindível ao aprimoramento da gestão, que se dá mediante a avaliação do desempenho das atividades do Executivo; a conferência da exatidão e 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 a comunicação de ilegalidades e outras ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado.

Recomendo, portanto, à Prefeitura Municipal que proceda à regulamentação do setor, nos termos do Comunicado SDG nº 32/2012 e do artigo 74 da Constituição Federal.

2.6. DESPESA DE PESSOAL

No tocante ao previsto no artigo 20, III, 'b', da Lei de Responsabilidade Fiscal, acolho os ajustes procedidos pela Assessoria Técnico-Jurídica no cálculo da despesa com pessoal, porque pertinentes. Considero correto, portanto, o percentual apurado de 53,70%, da Receita Corrente Líquida, ao encerramento do exercício, abaixo do limite de 54% estabelecido no aludido dispositivo legal.

2.7. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

Os pagamentos a maior para os Secretários Municipais, decorrente de adicionais por tempo de serviço, sexta parte e abono pecuniário já estão sendo tratados no TC-800009/314/13.

2.8. RECURSOS VINCULADOS

No tocante à aplicação dos recursos provenientes de **multas de trânsito**, filio-me à conclusão da Assessoria Técnica no sentido de que as justificativas apresentadas descaracterizaram as falhas apontadas pela fiscalização.

Acerca da aplicação das receitas de **Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE**, não há notícias de uso indevido, cujo saldo



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



permaneceu em conta vinculada. Considerando as justificativas da defesa, entendo que a falha pode ser relavada, sem prejuízo de recomendar que o saldo seja utilizado nos moldes da Lei nº 10.336/2001.

Já com relação à receita de Royalties, que não foi movimentada em conta vinculada, do mesmo modo da CIDE, não há apontamentos sobre uso irregular e considerando a análise dos demais informes, a impropriedade pode ser relevada, devendo a origem, doravante, disponibilizar os demonstrativos à fiscalização deste Tribunal, o que desde já fica recomendado.

2.9. DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

Nesse tópico destaca-se a realização de aquisições diretas sem formalização do devido processo administrativo, sem indicação da fundamentação legal e sem pesquisa de preços, em afronta às leis de regência e aos princípios da administração pública.

Na amostra analisada pelo órgão, tais defeitos foram detectados nas despesas com manutenção de veículos.

Alegou o Responsável que no caso das despesas de manutenção de veículos, se referiram a quatro aquisições distintas, de Secretarias distintas e durante a temporada. Os serviços foram acompanhados do devido orçamento e prévia pesquisa de preços em virtude da excepcionalidade e imprevisibilidade é que foram realizadas as aquisições. Sobre as duas passagens aéreas, foram adquiridas em caráter urgente, causando a falha, contudo determinou o serviço de contabilidade para que todas as aquisições devam seguir os ditames da Lei 4.320/64

De todo modo, a simples relação dos empenhos acostada aos autos pela Fiscalização, indicando o fornecedor e os valores, não é suficiente para se concluir, de forma absoluta, que houve descumprimento do dispositivo legal retro mencionado.

Portanto, em razão das justificativas e não detectados desvios ou abusos quanto aos preços praticados, as impropriedades podem ser excepcionalmente toleradas.



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



Contudo, deverá a Origem, sempre que possível, realizar a aquisição de bens e serviços mediante prévia licitação, nos termos dos artigos 37, XXI, da Constituição Federal e 2º da Lei Federal nº 8.666/93, valendo-se do sistema de registro de preços, quando o caso assim recomendar, e realizar sempre a devida pesquisa de preços ou justificá-los nos autos do processo administrativo.

Já as alegações relativas à contratação de Agência Franqueada dos Correios para prestação de serviços de postagem de carnês de IPTU, não prosperam, cuja dispensa deve ser tratada em autos próprios.

2.10. TESOURARIA

Em razão do fato da Prefeitura não ter apresentado as conciliações bancárias de todas as contas durante a fiscalização, da falta de detalhamento dos históricos e documentos das pendências evidenciadas nas conciliações bancárias, em desatendimento ao Princípio da Transparência, e, também, pelas impropriedades anotadas no setor, proponho a formação de autos apartados para tratar da matéria.

2.11. LICITAÇÕES / CONTRATOS

As Inexigibilidades analisadas pela fiscalização que apresentaram irregularidades relevantes, referem-se a apresentação de shows artísticos:

| | |
|--------------|----------------|
| 00708/1/2013 | R\$ 50.000,00 |
| 02727/1/2013 | R\$ 65.000,00 |
| 10567/1/2013 | R\$ 110.000,00 |
| 10568/1/2013 | R\$ 40.000,00 |
| 10569/1/2013 | R\$ 85.000,00 |
| 10570/1/2013 | R\$ 45.000,00 |
| 10572/1/2013 | R\$ 150.000,00 |
| 10573/1/2013 | R\$ 60.000,00 |
| 10574/1/2013 | R\$ 180.000,00 |

Referidas inexigibilidades já estão sendo tratadas nos processos TC – 000657/020/14, TC – 000658/020/14, TC – 000659/020/14, TC –



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



000660/020/14, TC – 000661/020/14, TC – 000662/020/14, TC – 000663/020/14, TC - 000664/020/14 e TC – 000665/020/14

Em relação aos Pregões, as falhas detectadas nos seguintes certames, bem como os contratos decorrentes, merecem ser tratados em autos próprios distintos:

1 - Processo n.º: 4375/1/2013 - Objeto: Registro de preços para aquisição de material pedagógico em formato de apostila para atender os alunos das escolas da rede municipal de Ensino Infantil, Fundamental e Educação de Jovens e Adultos - Valor: R\$ 3.599.999,94.

2 - Processo n.º: 2024/1/2013 - Objeto: Registro de preços para aquisição de medicamentos, medicamentos judiciais e material hospitalar para atender a secretaria de saúde pelo período de 12 (doze) meses.

3 - Processo n.º: 5192/1/2013 - objeto: Registro de preços para aquisição de material elétrico e hidráulico para atender as necessidades de todas as Secretarias das Prefeitura - Valor: R\$ 1.465.000,00.

4 - Processo n.º: 1681/1/2013 - objeto: Registro de preços para aquisição de kit de material escolar atendendo as necessidades dos alunos das escolas da Rede Municipal de Ensino Infantil e Fundamental para o Ano Letivo de 2013 - K Fabril Ltda. = R\$ 3.032.820,00 e Rótulo Comércio, Distribuição, Importação e Exportação = Rótulo Comércio, Distribuição, Importação e Exportação.

Já as incongruências verificadas nos processos licitatórios da modalidade Convite e também da Concorrência analisada, poderão ser relevadas em encaminhadas ao campo das recomendações, para que evite sua reedição e observe com maior rigor a Lei Federal nº 8.666/93.

2.12. CONTRATOS

Observaram-se impropriedades que devem ser tratadas em autos próprios distintos dos seguintes contratos:

1 – Contrato nº 2/2011 e termos aditivos;

2 – Contrato nº 70/2013;



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



No que toca às falhas detectadas na Ata de Registro de Preços nº 02/2013, que objetivou a aquisição de kit de material escolar para atender as necessidades dos alunos das escolas da Rede Municipal de Ensino Infantil e Fundamental para o Ano Letivo de 2013, que será fornecido pelas empresas K Fabril Ltda. e Rótulo Comércio, Distribuição, Importação e Exportação Ltda. serão tratadas no processo autônomo que será formado para análise do certame n.º 1681/1/2013, conforme determinado no item anterior.

2.13. PESSOAL

A instrução indica que a Declaração de Bens apresentada por servidores, exceto dos Agentes Políticos e detentores de cargo em comissão, somente é exigida pela Prefeitura por ocasião da respectiva posse.

Recomenda-se que a Municipalidade corrija a falha, devendo providenciar, doravante, as Declarações de Bens de todos os servidores, nos termos do § 2º do artigo 13 da Lei Federal nº 8.429/92.

CARGOS EM COMISSÃO

Ainda no setor de pessoal, foram nomeados 450 servidores para cargos em comissão, dos quais 182 realizam atividades que não possuem características de direção, chefia e assessoramento, como apregoado no art. 37, V, da Carta Maior.

Como exemplo, a fiscalização verificou que as atribuições dos 61 cargos de Assessor de Gabinete I, II e III; 2 Assessor de Imprensa; e 79 cargos de Oficial de Gabinete I e II; não se coadunam com as características do dispositivo mencionado, incompatível, pois, com a forma de provimento em comissão.

Desenvolvem atividades comuns à rotina administrativa e operacional, desprovidas de qualquer especialidade, responsabilidade extraordinária e necessidade de confiança, características inerentes à nomeação para cargo em comissão.

Trata-se de fato comumente observado nos órgãos jurisdicionados, e



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



que tem sido objeto de crítica e recomendação por este Tribunal de Contas há muito tempo.

Ressalto, aliás, que a jurisprudência consolidada nesta Corte converge com o entendimento adotado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, a exemplo da decisão proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2113763-57.2014.8.26.0000^[1]:

Anota-se, para constar, que **a simples denominação de cargos públicos como sendo de direção, chefia ou assessoria, por si só, não justifica a dispensa do concurso público**, uma vez que *“a criação de cargo em comissão em moldes artificiais e não condizentes com as praxes de nosso ordenamento jurídico e administrativo só pode ser encarada como inaceitável esvaziamento da exigência constitucional de concurso”* (Hely Lopes Meirelles, “Direito Administrativo Brasileiro”, 18ª ed, São Paulo, p. 378).

[...]

Este C. Órgão Especial tem reiteradamente decidido nesse sentido, com destaque para o julgamento da ADIN nº 0260051-76.2012.8.26.0000, Rel. Caetano Lagrasta, j. 05/06/2013, quando questão semelhante foi definida nos seguintes termos:

*“Os cargos de provimento em comissão, da Lei Municipal atacada, foram criados para o exercício de **funções estritamente burocráticas, técnicas ou profissionais, de funções rotineiras, próprias dos cargos de provimento efetivo e, por isso, nos termos do art. 115, II, da CE, devem ser preenchidos por concurso público** de provas, ou de provas e títulos, especialmente **porque não exigem de seu ocupante nenhuma relação especial de fidelidade ou de confiança com a autoridade nomeante**. Vale dizer, ainda que haja contato direto com o agente político ou autoridade, não são cargos em comissão.*

^[1] Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo. DJE: 25.02.15.



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



Necessário observar, a propósito, que a regra do inciso V do artigo 37 da Constituição Federal aplica-se independentemente do porte do Município, assim como do número de cargos que compõem seu quadro de pessoal. Em outras palavras, mesmo que haja apenas 01 (um) cargo de livre provimento na estrutura funcional do Órgão, se suas atribuições não forem compatíveis com as funções de direção, chefia ou assessoramento, será considerado irregular.

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.

CONTRATAÇÃO DE PESSOAL AUTÔNOMO

Também, nesse setor, consignou-se que o Município efetivou a contratação 73 profissionais de saúde (70 médicos e 3 técnicos de gesso) como prestadores de serviço autônomos, com pagamento através de RPA, classificando a despesa como 33903699-Outros serviços de Pessoa Física, que não fica inserida na despesa de pessoal.

Por não vislumbrar a possibilidade dessa forma de contratação, recomendo à origem que, doravante observe com rigor o dispositivo contido no inciso II do art. 37, da Constituição Federal

2.14. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Os defeitos encontrados nos itens: “fiscalização das receitas”; “dívida ativa”; “gasto com combustível”; “adiantamentos”; “gastos com indenização de transportes a servidores”; “bens patrimoniais”; “ordem cronológica de pagamentos”; “análise do cumprimento das exigências legais”; “livros e registros” “fidedignidade dos dados informados ao sistema Audep”; e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e Recomendações do Tribunal”; são passíveis de relevação, recomendando-se a adoção de medidas efetivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.15. Em que pesem os pontos positivos até aqui analisados, bem como aqueles passíveis de recomendação ou, ainda, de análise em autos



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



específicos, a Administração incorreu em falhas que comprometem os demonstrativos em exame, conforme segue:

2.15.1. A iniciar-se pelo déficit da execução orçamentária de R\$ 14.541.335,82, correspondente a 5,57% da receita arrecadada, sem o devido suporte financeiro, porque no exercício anterior havia um déficit financeiro de R\$ 5.337.733,39.

Como consequência, o resultado financeiro piorou 264%, passando a ser deficitário em R\$19.457.599,84.

Tal impacto influiu negativamente no resultado econômico, piorando 74% em relação ao exercício anterior.

Nesse contexto, observou-se o aumento do passivo do curto prazo, sem liquidez.

Em suas razões, o senhor Prefeito justifica o déficit pelo aumento nas despesas de pessoal, face à estruturação de Secretarias e no programa bairro a bairro implementado.

Informa ainda, que das transferências de capitais, provenientes de Convênios, orçadas em R\$ 19.480.000,00 somente ingressaram nos cofres públicos o valor de R\$ 3.482.000,00, frustrando as receitas previstas.

De fato, consoante jurisprudência da Corte, os recursos oriundos de convênios firmados com as esferas estadual e federal, cujos valores são empenhados e não repassados ao Município, constitui fator que justifica a falta de liquidez frente aos compromissos de curto prazo.

Relativamente a tal justificativa, vejo que o passivo financeiro da Prefeitura é, majoritariamente, composto de empenhos inscritos em restos a pagar processados em 31/12/2013, no valor de R\$ 15.211.396,81, e outros R\$ 7.979.341,03 referem-se a restos a pagar não processados, contudo, os elementos constantes dos autos, bem como o documento oferecido pela defesa, carecem de informações sobre vinculação a convênios com órgãos estaduais e federais, ou seja, a defesa não trouxe à colação documentos comprobatórios dos ajustes firmados e respectivos objetos, dos valores



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



recebidos, do montante empenhado e liquidado, tampouco dos restos a pagar de cada ajuste da espécie.

Sendo assim, considero não passível de relevação o déficit orçamentário verificado, tendo em vista a elevação do déficit financeiro proveniente do exercício anterior, bem como o aumento do passivo de curto prazo, sem cobertura financeira, procedimento que põe em risco o equilíbrio preconizado § 1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.15.2. Constataram-se, também, alterações orçamentárias, além da realização de transposições e transferências sem lei específica, no valor total de R\$ 112.878.940,60, o que corresponde a 45,18% da despesa fixada inicial. Tal percentual, de fato demonstra um insuficiente planejamento orçamentário.

Isso porque, um percentual tão significativo, inclusive acima dos 30% autorizados pelo Legislativo, demonstra falta de criterioso planejamento do orçamento municipal, haja vista que tal anomalia pode descaracterizar o processo democrático em que se decide a alocação dos recursos públicos.

Como o panorama das finanças é desfavorável, o procedimento pode ter afetado a execução orçamentária, influenciando negativamente no juízo das contas.

2.15.3. PRECATÓRIOS

No que tange ao passivo judicial, o Município quitou no exercício o valor de R\$ 1.565.046,09, referente a parte do valor a que estava obrigado a pagar, porém, a quantia de R\$ 621.244,17, embora empenhada em 2013, foi quitada apenas em 2014.

Já outra parcela de R\$ 213.219,77 que também deveria ter sido quitada no exercício ora em exame, foi empenhada e paga apenas em 2014, não atendendo o que determina a Emenda Constitucional nº 62, de 2009.

Ainda, os autos demonstram que o Município não pagou todas as obrigações judiciais de baixa monta apresentadas no exercício, uma vez que do montante de R\$ 72.444,12, nada foi pago em 2013. Há notícias que a municipalidade pagou em 2014, apenas R\$ 52.861,72.



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



Embora se tenha constatado que o Município efetuou parte do pagamento da dívida judicial com precatórios em 2013, o restante só ocorreu no exercício seguinte, refugindo ao Princípio da Anualidade.

Nesse contexto, a inadimplência da dívida judicial violou o regramento da matéria previsto no artigo 100 da Constituição Federal, impropriedade grave o suficiente para fulminar a totalidade dos presentes demonstrativos.

2.15.4. ENCARGOS SOCIAIS

Outro ponto negativo das contas em exame consiste na falta de recolhimento à Previdência Própria, pois a Prefeitura não apresentou as guias e respectivos recolhimentos referentes aos meses de janeiro, fevereiro e dezembro de 2013.

Relativamente às competências de março a julho, setembro, novembro e 13º, os comprovantes dos recolhimentos apresentados à fiscalização se referiram apenas a valores parciais, com atraso e sem os encargos decorrentes.

No tocante aos meses de agosto e outubro de 2013 seus recolhimentos ocorreram com atraso e sem os encargos decorrentes.

Já quanto aos parcelamentos junto à Previdência Própria do Município, as parcelas referentes aos meses de fevereiro a agosto foram efetuadas em atraso, gerando multa e juros de R\$ 66.101,27. As parcelas referentes aos meses de setembro a dezembro foram empenhadas e pagas em janeiro de 2014, com multas e juros no valor de R\$ 44.553,22.

Além disso, as guias de recolhimento junto ao INSS, dos meses de janeiro, março, junho, julho, setembro, novembro e dezembro de 2013, não foram apresentadas à fiscalização.

Ainda com relação ao INSS, o recolhimento do 13º foi efetuado em atraso, gerando despesa com multa no valor de R\$ 46.463,21.

No que toca aos recolhimentos junto ao PASEP, não foram



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



apresentadas as guias dos meses de abril a junho e novembro/dezembro de 2013. Da mesma forma, não foram apresentados os comprovantes de pagamentos do parcelamento.

Tenho que a falta de recolhimento das contribuições previdenciárias, bem como a incidência de multa e juros por atraso nos recolhimentos de encargos sociais, afigura-se capaz de refletir negativamente no mérito das contas, como, aliás, sugere a firme jurisprudência da Corte.

O procedimento dever ser levado ao conhecimento do Ministério Público do Estado de São Paulo e da Receita Federal do Brasil.

2.15.5. ENSINO

Em relação à aplicação dos recursos do Fundeb, depreende-se dos elementos constantes dos autos que a fiscalização apurou uma aplicação de 97,94% de todo o Fundeb recebido no exercício.

Após realização análise e ajustes realizados pela Assessoria Técnica especialista, que acolho, chegou-se à aplicação de 99,77% do montante recebido do Fundeb no exercício de 2013.

Depreende-se dos autos que a deficiência apurada na aplicação do Fundeb equivaleu a R\$ 138.488,14, correspondente a 0,23% dos recursos recebidos.

Desse valor, R\$ 122.689,44 decorreu de glosas da fiscalização e R\$ 15.798,70, relativa à parte da parcela diferida que a defesa não logrou comprovar.

Embora a maior parte da insuficiência tenha decorrido de exclusões da fiscalização e a municipalidade tenha aplicado acima de 95% dos recursos recebidos do indigitado fundo até 31/12/2013, creio que a incongruência soma-se às impropriedades que comprometem as contas em apreciação, já que não se comprovou a integralidade da parcela diferida, desatendendo ao artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007.



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



À margem da impropriedade, há que se destacar a carência de políticas do Município, no sistema de ensino, aos alunos que frequentam os anos finais do ensino fundamental, da 5ª a 8ª série.

Os estudos realizados pelo IDEB, ao longo do tempo, para esses alunos, demonstra que a Municipalidade vem piorando a qualidade no setor, porquanto nos estudos realizados nos exercícios de 2007 e 2009 (fls. 326/327 dos autos), as notas encontravam-se acima das respectivas metas, mas a partir de 2011, as notas vêm se desgarrando, paulatinamente, das metas mínimas estabelecidas:

| | ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - IDEB | | | | | | | |
|--------------------|---|------|-------|------|-----------------------------------|------|-------|------|
| | Anos iniciais do Ensino Fundamental | | | | Anos finais do Ensino Fundamental | | | |
| | IDEB Observado | | Metas | | IDEB Observado | | Metas | |
| Redes: | 2011 | 2013 | 2011 | 2013 | 2011 | 2013 | 2011 | 2013 |
| Municipal Brasil | 4,7 | 4,9 | 4,2 | 4,5 | 3,8 | 3,8 | 3,5 | 3,9 |
| Privada Brasil | 6,5 | 6,7 | 6,6 | 6,8 | 6,0 | 5,9 | 6,2 | 6,5 |
| Estadual São Paulo | 5,4 | 5,7 | 5,3 | 5,5 | 4,3 | 4,4 | 4,2 | 4,6 |
| Estadual Município | - | - | - | - | 4,6 | 4,5 | 4,7 | 5,0 |
| Município | 5,4 | 5,8 | 5,1 | 5,4 | 4,3 | 4,5 | 4,4 | 4,8 |

Nesse contexto, fica o alerta para a Administração no sentido de que apenas realizar o gasto e ser computado na aplicação do ensino, para fins de atender o dispositivo contido no artigo 212 da Carta Maior, não contribui para o crescimento sustentável econômico e social da localidade e, por consequência, de toda a nação.

No caso dos autos, houve aplicação de alentados 32% na área educacional, mas o diagnóstico demonstrado, ao contrário, é um sinal do descuido das políticas educacionais.

2.15.6. SAÚDE

Outra questão que corrobora no juízo negativo, refere-se à situação encontrada no setor de saúde.

Apesar de aplicar mais de 30% nas ações de saúde, o dobro do



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



mínimo constitucional, de 15%, a precária estrutura física das UBS - Unidade Básica de Saúde, demonstra que as políticas adotadas não foram eficazes.

Segundo levantamento efetuado pela equipe de fiscalização, o Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo (CREMESP) avaliou 71 serviços de urgência e emergência do Estado, de fevereiro a abril de 2013, incluindo os principais prontos-socorros com atendimento pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

A análise no Município de Itanhém resultou, em breve síntese, que havia macas com pacientes nos corredores; que a equipe médica encontrava-se incompleta, observou-se dificuldade em encaminhar pacientes para outros serviços; o PS não contava com chefia de plantão; não havia UTI no local; e faltava pelo menos 1 material classificado como permanente crítico.

E, ainda, durante a inspeção *in loco*, constatou-se a seguinte situação:

- Ausência de médicos que deveriam estar no Pronto Socorro no momento da visita;
- Algumas folhas de frequência sem assinatura dos médicos e sem indicação do horário normal de trabalho;
- Equipe médica incompleta, segundo Resolução CFM nº 1451/95 (não havia anestesiológico);
- Ausência de controle de entrada e saída de medicamentos, devido ao Sistema estar inoperante desde 08/03/2014;
- Falta de medicamentos;
- Patrimônios adquiridos em 07/05/2013 estavam dentro da caixa;
- Oxímetros de pulso portáteis não estavam patrimoniados;
- Pacientes aguardando até 10 dias para transferência para hospital Estadual;

Esse conjunto de falhas evidencia que a gestão da Saúde no Município



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



deixou a desejar quanto ao princípio da eficiência previsto no *caput* do artigo 37 da Lei Maior, a despeito de ter realizado gastos bem acima do mínimo obrigatório, o que, repiso, também influi negativamente no juízo das contas.

2.15.7. ALMOXARIFADO

Detectaram-se inúmeras falhas de gravidade tal que influem no juízo negativo das contas, as quais transcrevo na sequência:

No almoxarifado de combustíveis

- A bomba de combustível nunca foi auferida;
- A Prefeitura não possui o Auto de Vistoria de Bombeiros para armazenamento de líquidos inflamáveis nos termos do Decreto Estadual nº 46.076/01;
- Não há licenciamento do órgão ambiental competente, nos termos da Resolução CONAMA nº 273/00;
- Distorções nos estoques contábeis da Entidade, limitando o controle físico dos combustíveis;
- Diversas saídas são realizadas sem identificação da destinação.

No almoxarifado geral

- Armazenagem e espaço inadequado, dificultando a conferência e aumentando o risco de perda.

No almoxarifado educação

- Recebimento de produto diverso do contratado em processo de licitação;
- Controle deficiente das entradas e saídas, ocasionando divergências na apuração física dos itens estocados;



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



- Estoques de diversos itens em volume excessivo, aumentando os riscos de perda e dificuldade no controle dos estoques;
- Mantém relevante volume de bens permanentes em estoque, incorrendo em risco de vencimento da garantia antes do início da utilização.

No almoxarifado saúde

- Materiais armazenados em espaço inadequado dificultando a contagem de alguns itens;
- Extensão do almoxarifado não possui o serviço de monitoramento por alarmes prestado pela empresa SMS – Segurança Monitorada e Serviços Ltda.;
- Medicamentos vencidos.

2.16. CONCLUSÃO

No mérito, acolho as conclusões a que chegaram os Órgãos Técnicos e o Ministério Público de contas e **VOTO** pela emissão de **Parecer DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2013, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ITANHAÉM ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- atente ao disposto no Comunicado SDG nº 29/2010 e à jurisprudência desta Casa, no sentido de ser razoável que a autorização para abertura de créditos adicionais fique dentro dos limites da inflação prevista no período;
- atente aos exatos termos do quanto prescreve o rito legal atinente à Lei de Acesso à informação, especialmente aos repasses a entidades de terceiro setor e, também, propiciar facilidade ao acesso e dar a transparência necessária;
- proceda à regulamentação do controle interno, nos termos do Comunicado SDG nº 32/2012 e do artigo 74 da Constituição Federal;
- utilize os recursos da CIDE nos moldes da Lei nº 10.336/2001;



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



- disponibilize os demonstrativos da movimentação das receitas de Royalties à fiscalização;
- promova estudos, por intermédio do setor responsável de compras, visando ampliar, ao máximo, a abrangência das aquisições e contratações por certame licitatório, demonstrando, de forma cabal, aquelas que eventualmente possam ser adquiridas por dispensa ou inexigibilidade de licitação;
- evite a reedição das incongruências encontradas nos processos licitatórios das modalidades convite e concorrência e observe com maior rigor a lei de licitações e contratos;
- ajuste o quadro de pessoal, atinente aos cargos em comissão, 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;
- observe com rigor os dispositivos constitucionais para contratação de pessoal, especialmente de médicos;
- implemente ações para saneamento das falhas anotadas nos tópicos: “fiscalização das receitas”; “dívida ativa”; “gasto com combustível”; “adiantamentos”; “gastos com indenização de transportes a servidores”; “bens patrimoniais”; “ordem cronológica de pagamentos”; “análise do cumprimento das exigências legais”; “livros e registros” “fidedignidade dos dados informados ao sistema Audesp”; e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e Recomendações do Tribunal”.

Determino a formação de autos próprios para tratar:

- 1- da contratação de Agência Franqueada dos Correios para prestação de serviços de postagem de carnês de IPTU;
- 2- do Processo n.º: 4375/1/2013, registro de preços para aquisição de material pedagógico em formato de apostila para atender os alunos das escolas da rede municipal de Ensino Infantil, Fundamental e Educação de Jovens e Adultos - Valor: R\$ 3.599.999,94;
- 3- Processo n.º: 2024/1/2013, Registro de preços para aquisição de medicamentos, medicamentos judiciais e material hospitalar para atender a secretaria de saúde pelo período de 12 (doze) meses;
- 4- Processo n.º: 5192/1/2013, Registro de preços para aquisição de material elétrico e hidráulico para atender as necessidades de todas as Secretarias das Prefeitura - Valor: R\$ 1.465.000,00;
- 5- Processo n.º: 1681/1/2013, Registro de preços para aquisição de kit



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



de material escolar atendendo as necessidades dos alunos das escolas da Rede Municipal de Ensino Infantil e Fundamental para o Ano Letivo de 2013 - K Fabril Ltda. = R\$ 3.032.820,00 e Rótulo Comércio, Distribuição, Importação e Exportação = Rótulo Comércio, Distribuição, Importação e Exportação

Outrossim, proponho a formação de autos apartados para tratar do setor de tesouraria em razão das impropriedades apontadas.

Oficiem-se ao Ministério Público do Estado de São Paulo e à Receita Federal do Brasil em razão das impropriedades ocorridas no tópico “encargos sociais”. Deverão acompanhar os ofícios cópia de fls. 23, 45/47, 94/105 dos autos e fls.635/636 do anexo, bem como do relatório e voto.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO

08