PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 07/10/14

98 TC-001732/026/12
Prefeitura Municipal: Itatinga.
Exercício: 2012.
Prefeito(s): Ailton Fernandes Faria.
Advogado(s): David Antonio Rodrigues.
Acompanha(m): TC-001732/126/12 e Expediente(s): TC-000242/009/13.
Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.
Fiscalizada por: UR-9 – DSF-I.
Fiscalização atual: UR-9 – DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as contas anuais atinentes ao exercício de 2012, da **Prefeitura Municipal de Itatinga**.

1.2. A conclusão do relatório de fls. 31/69, elaborado pela Unidade Regional de Sorocaba/UR-09, consigna as seguintes ocorrências:

> **A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:** falhas nas peças orçamentárias; o Plano Municipal de Saneamento não atende ao conteúdo mínimo legal; não edição do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.
>
> **A.2 - A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL:** não divulgação de informações atinentes aos repasses a entidades do 3º setor, nem ações governamentais analiticamente demonstradas.
>
> **A.3 - DO CONTROLE INTERNO:** não regulamentação do sistema de controle interno e falta de elaboração de relatórios periódicos.
>
> **B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:** déficit orçamentário sem amparo em superávit financeiro de exercício anterior.
>
> **B.1.3 - DÍVIDA DE CURTO PRAZO:** a Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo.
>
> **B.1.5 - FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS:** divergências verificadas e falhas na contabilização.

B.1.6 - DÍVIDA ATIVA: falhas na contabilização; aumento significativo do saldo do exercício anterior.

B.3.1 – ENSINO: falhas nos registros; aplicação insuficiente dos recursos do FUNDEB; não recondução de valores com vinculação desta espécie.

B.4.1 - REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS: não pagamento da integralidade de valores de precatórios devidos no exercício.

B.5.1 – ENCARGOS: falta de recolhimento e pagamentos feitos em atraso.

B.5.3 - DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE: falhas nos processos de adiantamentos, inclusive com concessão de benefícios assistenciais em pecúnia; contratação direta de prestador de serviço para fornecimento de cartões de alimentação; pagamentos sem comprovação da execução dos serviços de consultoria contratados.

B.6 - TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS: não realizado o levantamento geral de bens; inexistência de registro de bens imóveis públicos; doação de imóveis públicos sem observância às formalidades legais; falhas em conciliações bancárias.

B.8 - ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS: descumprimento da cronologia de pagamentos.

D.1 - ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS: não divulgação do PPA, LDO, LOA, balanços e parecer prévio do Tribunal de Contas na página eletrônica do Município.

D.2 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP: divergências constatadas.

D.3.1 - QUADRO DE PESSOAL: cargos comissionados em dissintonia com o regramento constitucional.

D.4 - DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES: presença de protocolado que denota a existência de falhas.

D.5 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL: desatenção às Instruções e à determinação da Casa.

E.1.1 - DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES – COBERTURA MONETÁRIA PARA DESPESAS EMPENHADAS e LIQUIDADAS: descumprimento às normas incidentes.

E.2.2 - DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL: inobservância às normas de regência.

1.3. Devidamente notificado, nos termos do artigo 30, II, da Lei Complementar nº 709/93 (fls. 74), o Responsável apresentou os esclarecimentos de fls. 91/102.

1.4. Em relação aos aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial, a **Assessoria Técnica** opinou pela emissão de **parecer prévio desfavorável**, por considerar que os resultados contábeis do exercício pioraram o desequilíbrio das contas, e que os argumentos de defesa estão desprovidos de elementos técnicos (fls. 88/90 e 108).

Destacou o depósito a menor de precatórios judiciais; o resultado orçamentário negativo, que aumentou o desequilíbrio contábil, e o déficit financeiro superior a um duodécimo da Receita Corrente Líquida.

1.5. Às fls. 104/107, o setor especializado da **Assessoria Técnica**, levando em conta os argumentos de defesa, refez os cálculos das despesas vinculadas ao ensino e chegou aos seguintes resultados: o setor educacional recebeu investimentos totais correspondentes a 27,32% das receitas decorrentes de impostos, e foram aplicados 100% dos recursos do FUNDEB, dos quais 63,85% destinaram-se à remuneração dos profissionais do magistério.

Ponderou que os restos a pagar não quitados e cancelados, no valor de R$618.689,21, deveriam ser glosados do excedente contabilizado no Fundo, R$640.514,42, evitando impugnação em duplicidade, uma vez que não há como precisar se as despesas indevidas foram pagas integralmente com recursos do FUNDEB.

1.6. A **Assessoria Técnico-Jurídica** (fls. 109/114), com o endosso da **Chefia da ATJ** (fls. 115), posicionou-se pela emissão de **parecer prévio desfavorável**.

1.7. O **D. Ministério Público de Contas** consignou, às fls. 116/123, que as falhas apuradas na gestão fiscal; o pagamento insuficiente de precatórios, e a inadimplência parcial dos encargos sociais ensejariam a emissão de **parecer prévio desfavorável** aos demonstrativos.

1.8. Por fim, a **Secretaria-Diretoria Geral**, às fls. 124/132, considerou comprometidos os demonstrativos, em virtude do déficit da execução orçamentária, do aumento da incapacidade financeira, da parcial aplicação dos recursos do FUNDEB, da insuficiente quitação de precatórios e da falta de recolhimento de encargos sociais.

Relativamente às despesas do FUNDEB, ratificou as exclusões realizadas pela fiscalização, divergindo do entendimento da Assessoria Técnica.

Sustentou que os restos a pagar não quitados e cancelados, no valor de R$618.689,21, deveriam ser excluídos após a glosa da parcela empenhada a maior, de R$640.514,42, e não do valor excedente contabilizado no Fundo, o que levaria a uma aplicação de 93,66% das despesas recebidas, já considerando os restos a pagar quitados até 31/03/2013.

De outro lado, entendeu não ter havido ofensa à regra do artigo 42 da LRF, uma vez que a situação de iliquidez em 31/12/212 *(R$1.683.772,93)* era menor do que a registrada em 30/04/2012 *(R$1.840.743,03)*.

Da mesma forma, arrazoou que não houve irregularidades em relação às despesas com publicidade e propaganda oficial no período de vedação imposto pela Lei Eleitoral, uma vez que os empenhos foram emitidos em favor da Imprensa Oficial do Estado de São Paulo – IMESP, destinados exclusivamente à publicação de atos oficiais obrigatórios. Igualmente, excluiu essas despesas e retificou os cálculos da fiscalização para apuração do limite imposto pelo artigo 73, VI, da Lei Federal nº 9.504/97, concluindo que não houve desatendimento à legislação em comento.

É o relatório.

2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2012, da **Prefeitura Municipal de Itatinga**.

2.2. Extrai-se dos autos que os recursos obtidos no transcorrer do exercício foram assim direcionados:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino *(Constituição Federal, artigo 212)*	27,32%	*Mínimo: 25%*
Despesas com Profissionais do Magistério *(ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)*	63,85%	*Mínimo: 60%*
Utilização dos recursos do FUNDEB *(artigo 21, §2°, da Lei Federal nº 11.494/07)*	100%	*Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte*
Saúde *(ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)*	24,35%	*Mínimo: 15%*
Despesas com pessoal *(Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")*	39,48%	*Máximo: 54%*
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.		

2.3. De início, e considerados os argumentos de defesa neste tocante, verifica-se que foram observadas as normas constitucionais e legais relativas às aplicações no ensino e na saúde, assim como às despesas com pessoal.

2.4. No que diz respeito 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 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, **recomendo** à Prefeitura Municipal de Itatinga que proceda à imediata implementação do setor, nos moldes do Comunicado SDG nº 32/2012[1], em obediência aos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, 54, parágrafo único, e 59 da Lei Complementar n° 101/2000, e, por fim, ao artigo

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

38, parágrafo único, da Lei Complementar Paulista nº 709/93.

2.5. Quanto às falhas observadas no Plano Municipal de Saneamento Básico e a não edição do Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos, compete **recomendar** à Prefeitura Municipal que atente às disposições das Leis Federais nºs. 11.445/07 e 12.305/10, para adequação e elaboração dos referidos Planos.

2.6. Em relação ao FUNDEB, associo-me ao entendimento da Assessoria Técnica especializada, no sentido de que as glosas de restos a pagar cancelados, e não quitados até 31/03/2013, devem ser deduzidos da parcela excedente que foi empenhada além dos recursos efetivamente recebidos do Fundo, o que leva à aplicação de 100% dos recursos recebidos.

Entendo não ser possível a exclusão pura e simples dos valores excedentes empenhados legalmente à conta do FUNDEB, de R$640.514,42, montante suficiente para cobrir os restos a pagar passíveis de impugnação, R$618.689,21.

Não compete a esta Corte de Contas a exclusão de despesas legalmente empenhadas à conta do FUNDEB, especialmente porque, como destacado pela Assessoria Técnica, não é possível assegurar se as despesas excluídas foram suportadas integralmente com recursos do FUNDEB, dado o excesso de empenhos, além de se tratar de dispêndios diretamente relacionados com a manutenção e desenvolvimento do ensino, nos moldes estabelecidos pelo artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases.

Ressalte-se que não se trata de remanejamento de recursos próprios aplicados em excesso na dotação destinada ao atendimento do artigo 212 da Constituição Federal (25%), para cobrir déficit de aplicação de recursos no FUNBED, espécie de transferência não mais admitida por esta Corte de Contas, nos termos da deliberação feita no TC-A-024468/026/11.

No caso dos autos, além da aplicação excedente de recursos próprios no ensino, 27,32%, a Origem empenhou recursos excedentes à conta de dotações do FUNDEB, não havendo, assim, permuta de despesas contabilizadas em dotações orçamentárias distintas.

2.7. Considero, ainda, atendida a regra do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que, na esteira das manifestações da Assessoria Técnica e SDG, houve melhora na situação de iliquidez que, em 31/12/2012, era de -R$1.683.772,93, e, em 30/04/2012, de -R$1.840.743,03.

2.8. Relativamente aos gastos com publicidade e propaganda oficial realizados durante o exercício de 2012, o cálculo elaborado pela Secretaria-Diretoria Geral evidencia que não houve infringência aos regramentos da Lei Eleitoral.

Os empenhos emitidos no período de vedação foram destinados à publicação de atos oficiais obrigatórios e, excluídos esses dispêndios, o total gasto com propaganda oficial e publicidade institucional ficou abaixo da média apurada nos três últimos exercícios.

2.9. As despesas realizadas através do regime de adiantamentos, abordadas no item B.5.3.2 do relatório da fiscalização, assim como o pagamento de serviços de assessoria contábil e financeira sem a devida comprovação de sua execução (item B.5.3.4), merecem ser analisadas em **autos apartados**.

2.10. A contratação da Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo, para fornecimento de cartões de alimentação para os servidores municipais, mediante dispensa de licitação fundada no artigo 24, XIII, da Lei de Licitações (item B.5.3.3), deverá ser examinada em **autos próprios**.

2.11. Em que pesem os pontos positivos até aqui relatados, bem como aqueles passíveis de afastamento, recomendação ou análise em autos específicos, denota-se, a partir da instrução processual, que o Executivo de Itatinga incorreu em falhas graves o bastante para comprometer as contas.

2.12. Refiro-me, inicialmente, ao *déficit* da execução orçamentária de R$2.049.544,66, ou 4,77% da receita arrecadada, que elevou o resultado financeiro negativo ajustado de R$6.862.303,00, em 31/12/2011, para R$8.911.847,66, em 31/12/2012, uma diferença significativa de 30%.

Conforme arrazoado pelos órgãos técnicos, o déficit financeiro equivale a mais de 2 duodécimos da Receita Corrente Líquida.

Tais fatores levaram ao aumento da dívida de curto prazo, de R$9.656.781,30, em 31/11/2011, para R$12.199.309,90, em 31/12/2012, sem que a Prefeitura Municipal possuísse liquidez para honrar tais compromissos.

Aliás, mesmo se considerados apenas os restos a pagar processados (R$4.943.362,86), a Origem não possuiria disponibilidade financeira suficiente para cobri-los, já que seus ativos financeiros somavam R$3.287.462,24 em 31/12/2012.

Acrescenta-se a esse quadro o resultado econômico negativo e a redução da situação patrimonial, de R$4.903.903,99, em 31/12/2011, para R$4.250.177,50, em 31/12/2012.

Ressalte-se que, por meio do Sistema Audesp, a Municipalidade foi alertada sobre o descompasso entre receitas e despesas em 05 *(cinco)* oportunidades distintas, no transcorrer de 2012, e ainda assim não adotou medidas para contingenciar os dispêndios.

Os resultados acima destacados, além de demonstrarem a omissão do Executivo diante dos alertas emitidos por esta E. Corte de Contas, configuram infringência ao princípio da gestão equilibrada, previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, impondo, na mesma linha das manifestações unânimes das Assessorias Técnicas, Chefia da ATJ, Ministério Público de Contas e Secretaria Diretoria Geral, a emissão de parecer prévio desfavorável.

2.13. A falta de pagamento de precatórios judiciais é outro aspecto que compromete os demonstrativos.

A instrução processual evidencia que o Executivo adotou o regime especial anual de pagamentos, previsto na Emenda Constitucional nº 62/2009.

Todavia, o Tribunal de Justiça Paulista rejeitou essa opção, tendo em vista que o Município de Itatinga não estava em mora com credores de precatórios à época da edição da referida norma, razão pela qual não preenchia os requisitos para aderir ao referido regime especial.

Dessa forma, o montante apurado para pagamento no exercício em

exame, com base no mapa de precatórios apresentado em 2011, além de saldo de exercícios anteriores, somava R$298.381,06.

Contudo, a Prefeitura depositou somente R$22.255,62 nas contas vinculadas do Tribunal de Justiça, tendo quitado o saldo remanescente no exercício de 2013.

A mesma conduta foi apontada no relatório das contas do exercício de 2011, abrigadas no TC-1143/026/11, ou seja, não se trata de ocorrência isolada, mas reiterada, e que, por si só, é suficiente para ensejar a emissão de juízo desfavorável, dada a infringência ao artigo 100 da Constituição Federal.

2.14. Corrobora, também, para a emissão de parecer desfavorável a falta de recolhimento de encargos patronais ao Regime Geral de Previdência Social, no valor de R$220.950,49, decorrentes de auxílio-doença e salário-maternidade, bem como ao Regime Próprio de Previdência Social, na ordem de R$308.230,12, e as despesas administrativas, no total de R$66.324,17.

Segundo revelou a instrução processual, esses débitos foram objeto de 2 *(dois)* acordos de parcelamento em 2013, que atingiram os valores atualizados de R$801.843,30 *(encargos patronais)* e R$167.359,35 *(despesas administrativas)*.

Os parcelamentos dos encargos sociais mencionados apenas evidenciam que o Executivo não os pagou na época pertinente, postergando a pendência para as próximas administrações, com os acréscimos legais decorrentes da inadimplência, de forma a comprometer orçamentos futuros e a onerar indevidamente os cofres públicos.

2.15. Quanto aos apontamentos remanescentes, embora, por si só, não possuam o condão de comprometer os demonstrativos, aliados às demais irregularidades contribuem para a emissão de parecer prévio desfavorável às contas.

Sem prejuízo da consideração acima, cabe recomendar à Origem que evite a reedição das falhas anotadas nos itens *A.1 – Planejamento das Políticas Públicas; A.2 - A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal; B.1.5 - Fiscalização das Receitas; B.1.6 - Dívida Ativa;*

B.6 - Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais; B.8 - Ordem Cronológica de Pagamentos; D.1 - Análise do Cumprimento das Exigências Legais; D.2 - Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP; D.3.1 - Quadro de Pessoal; D.5 - Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.

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

À margem do Parecer, determino a expedição de ofício à Origem, **recomendando-lhe** que:

- Regulamente o Sistema de Controle Interno, nos exatos termos da Constituição Federal;
- Elabore os Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão de Resíduos Sólidos;
- Envide esforços na obtenção de superávit orçamentário nos próximos exercícios, com vistas à neutralização do déficit financeiro verificado;
- Promova o pagamento integral dos requisitórios judiciais de baixa monta dentro do exercício de apresentação;
- Recolha, em sua totalidade, as contribuições previdenciárias dentro do exercício de competência;
- Proceda ao saneamento das falhas anotadas nos itens *A.1 – Planejamento das Políticas Públicas; A.2 - A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal; B.1.5 - Fiscalização das Receitas; B.1.6 - Dívida Ativa; B.6 - Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais; B.8 - Ordem Cronológica de Pagamentos; D.1 - Análise do Cumprimento das Exigências Legais; D.2 - Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP; D.3.1 - Quadro de Pessoal; D.5 - Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.*

Proponho a formação de: **(i) autos apartados**, para análise das despesas realizadas através do regime de adiantamentos (item B.5.3.2), e do pagamento de serviços de assessoria contábil e financeira sem a devida comprovação de sua execução (item B.5.3.4), e de **(ii) autos próprios**, para exame da contratação da Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo, visando ao fornecimento de cartões de alimentação para os

servidores municipais (item B.5.3.3).

As ocorrências registradas nos autos deverão ser levadas ao conhecimento do **Ministério Público do Estado de São Paulo, tão logo se dê o trânsito em julgado**, para adoção das medidas que entender pertinentes.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO