



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

Segunda Câmara

Sessão: **15/10/2013**

**39** TC-001123/026/11 - CONTAS ANUAIS

**Prefeitura Municipal:** Ibirarema.

**Exercício:** 2011.

**Prefeito(s):** Arlindo Varalta.

**Advogado(s):** Carlos Alberto Pedrotti de Andrade e Luiz Ronaldo da Silva.

**Acompanha(m):** TC-001123/126/11 e Expediente(s): TC-012955/026/13, TC-001104/004/11 e TC-000308/026/12.

**Procurador(es) de Contas:** João Paulo Giordano Fontes.

**Fiscalizada por:** UR-4 - DSF-II.

**Fiscalização atual:** UR-4 - DSF-II.

|                                            |         |
|--------------------------------------------|---------|
| Aplicação no Ensino:                       | 27,63%  |
| Aplicação na valorização do magistério:    | 60,42%  |
| Utilização em 2011 dos recursos do FUNDEB: | 100,00% |
| Aplicação na Saúde:                        | 17,29%  |
| Despesas com Pessoal e Reflexos:           | 54,79%  |
| Déficit Orçamentário:                      | 03,57%  |

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Ibirarema**, relativas ao exercício de **2011**, fiscalizadas pela equipe da Unidade Regional de Marília.

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização, de fls. 17/50, são as seguintes:

**Planejamento das Políticas Públicas:**

- As peças de planejamento não possuem indicadores adequados para mensuração da eficiência e dos custos dos programas e ações de governo;
- Falhas no planejamento, tendo em vista a autorização para a abertura de créditos suplementares e adicionais em percentual equivalente a 40,00% da despesa total fixada;
- O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos não foi criado, em desobediência ao prazo estabelecido na Lei nº 12.305/10;
- Prédios públicos não possuem equipamentos necessários para garantir a acessibilidade.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

### **Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

#### **Resultados:**

-Déficit orçamentário de R\$565.756,69, ou seja, 3,57% das receitas, revertendo o resultado positivo obtido no ano anterior;

-Expansão do déficit financeiro em 153,07%, indo de R\$369.605,58 para R\$935.362,27, implicando iliquidez frente aos compromissos de curto prazo.

#### **Fiscalização das Receitas:**

-Ausência de quaisquer providências para a cobrança do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN dos Cartórios, em desatendimento ao art. 11 da LRF, configurando também renúncia de receitas.

#### **Despesas de Pessoal:**

-Gastos com terceirização de mão de obra não foram considerados no cômputo dos limites de despesas com pessoal, de modo que, após a retificação dos valores, o percentual passou de 45,28% para 54,66%.

#### **Saúde:**

-Execução do convênio com a Santa Casa de Misericórdia implica, na prática, a mera terceirização de mão de obra, tendo em vista a contratação pela conveniada de todo o quadro de pessoal da saúde, verificando-se também indícios de utilização indevida de parcela dos recursos recebidos, na soma de R\$496.414,54;

-Contratações de profissionais terceirizados para o exercício de funções típicas de servidores efetivos, inexistindo, inclusive, os cargos necessários no quadro de pessoal do Executivo Municipal.

#### **Royalties:**

-Utilização dos recursos recebidos referentes a petróleo, no total de R\$85.668,31, e a recursos hídricos, na importância de R\$89.741,11, em desconformidade com a legislação, configurando assim desvio de finalidade.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

### **Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

#### **Precatórios**

-Pagamento parcial do mapa de precatório apresentado para quitação no exercício em exame, em descumprimento ao art. 100 da Constituição Federal, visto que, por não possuir estoque anterior, a Prefeitura Municipal não preenche os requisitos estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 62 para o pagamento parcelado.

#### **Subsídios de Agentes Políticos**

-Concessão de revisão geral anual apenas aos agentes políticos, sem a realização de qualquer ato formal, resultando em pagamento a maior ao Prefeito, no montante de R\$6.316,56, e ao Vice-Prefeito, no valor de R\$1.528,20. O assunto é tratado no expediente TC-632/004/12.

#### **Bens patrimoniais:**

-Levantamento geral dos bens móveis e imóveis não foi realizado, descumprindo-se o comando do art. 96 da Lei Federal n.º 4.320/64.

#### **Transferência à Câmara dos Vereadores:**

-Repasses não obedeceram aos prazos legais;

#### **Ordem Cronológica**

-Descumprimento.

#### **Análise do Cumprimento das Exigências Legais:**

-O PPA, LDO, LOA e parecer prévio do Tribunal de Contas não são divulgados na página eletrônica do Município, constatando-se também a fragilidade do controle interno.

#### **Fidedignidade dos dados contábeis:**

-Diversas divergências entre os dados enviados por meio eletrônico, via Sistema AUDESP, e as informações apuradas relativas às conciliações bancárias, bem como às despesas com a educação e com a saúde, em inobservância ao art.1º, § 1º, da LRF, e ao art. 83 da Lei Federal n. 4.320/64.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

**Pessoal:**

-Cargos comissionados não possuem suas atribuições previstas pela legislação, tendo sido verificados casos em que funções exercidas são próprias de servidores efetivos, em inobservância ao mandamento constitucional;

-Contratações de prestadores de serviços, incluindo autônomos, para o exercício de funções próprias de servidores efetivos, sem a realização de concurso público;

-Concessão de gratificação com ofensa aos princípios da legalidade, da moralidade, da igualdade e da impessoalidade;

-Remuneração de Secretários Municipais inclui indevidamente o pagamento de gratificações, além de adicional por tempo de serviço, em ofensa ao art. 39, § 4º, da CF;

-Pagamento de horas extraordinárias de forma excessiva, na soma de R\$521.632,95, sem a existência de quaisquer justificativas.

**Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal:**

-Desatendimento às instruções e recomendações do Tribunal de Contas.

Notificado por meio de despacho publicado no DOE de 02.08.2012, o responsável encaminhou as alegações de defesa de fls. 78/88.

Inicialmente, a Administração discordou da violação do teto estabelecido pela LRF para despesas com pessoal, alegando que a situação da saúde pública em Municípios de pequeno porte demanda uma análise especial, tendo em vista a dificuldade para atrair profissionais interessados na efetivação via concurso público.

Desta forma, acrescentou, a única alternativa foi o convênio com a Santa Casa de Misericórdia, como forma de garantir o atendimento à população.

Quanto às falhas anotadas relativas aos Royalties e a Precatórios, a Origem defendeu que não houve qualquer lesão ao Erário ou aos credores, anunciando, porém, que tomará as providências necessárias para sua correção.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

Reconheceu o encaminhamento de informações incorretas ao Sistema AUDESP, referentes às conciliações bancárias, argumentando, porém, que houve apenas equívoco.

A respeito das transferências ao Legislativo, admitiu o atraso, afirmando, porém, ser incorreto que o Município, cujas condições financeiras sejam desfavoráveis, repasse verbas que não serão utilizadas.

Neste sentido, acrescenta que os recursos são devolvidos pelo Legislativo no término do exercício, o que comprovaria o desrespeito ao interesse público.

Sobre a ordem cronológica de pagamentos, alegou que a Administração não possui certeza "da prova dos gastos com tais credores". Desta forma, após tentativa de regularização, não foram pagos os credores que não se manifestaram.

Emenda ainda a Origem que na única vez em que foi acionada no Judiciário a reclamação do credor foi julgada improcedente por não ter comprovado a entrega da mercadoria.

A propósito das anotações sobre o quadro de pessoal, a Administração admitiu as falhas, anunciando que estuda a possibilidade de apresentar ao Legislativo reforma administrativa, regularizando a situação dos comissionados, bem como do pagamento de gratificação por função.

Finalmente, a Autoridade Responsável explicou que o pagamento de horas extras decorre da contínua necessidade dos serviços públicos, especialmente dos prestados pelos motoristas de ônibus, as campanhas, bem como pelos maquinistas que trabalham na manutenção da malha viária nos finais de semana.

Exemplifica descrevendo a rotina de trabalho de um motorista de ônibus que, em virtude dos diversos turnos escolares, inicia seu trabalho às cinco horas e encerra às vinte três e trinta do mesmo dia.

Transcorrido o prazo fixado, os autos foram remetidos para apreciação dos órgãos técnicos em 4 de setembro de 2012.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

A Assessoria Técnica, analisando a matéria sob o enfoque econômico-financeiro, considerou que as justificativas apresentadas pela Origem não são aceitáveis.

Em especial, a ATJ entendeu que os argumentos da defesa apenas abordaram a questão dos precatórios, não logrando afastar o descumprimento ao art. 100 da Constituição Federal, o que comprometeria as contas, conforme jurisprudência pacífica da Casa (v. TC-2653/026/10, TC-2636/026/10 e TC-2801/026/10).

Ademais, a Assessoria indicou também como fatores decisivos para o juízo negativo das contas a situação fiscal desfavorável, com déficit orçamentário, piora do resultado financeiro, bem como o aumento da dívida de curto prazo e da consolidada.

A propósito dos limites legais referentes à área da educação, saúde e despesas com pessoal, a ATJ acompanhou os cálculos da fiscalização.

O órgão técnico observou ainda que no exame das contas de 2010 (TC-2651/026/10) o argumento de que o dispêndio com o Convênio com a Santa Casa de Misericórdia não compunha o cômputo dos gastos com pessoal foi aceito em virtude de circunstâncias extraordinárias.

Não obstante, tendo em vista que há a reincidência, a Assessoria considerou que o referido argumento não pode ser mais aceito, não sendo suficiente também a justificativa com base na ausência de profissionais interessados na efetivação via concurso público.

Destarte, a ATJ conclui que o Executivo Municipal extrapolou o limite máximo definido no art. 20, inciso III, alínea "b" da LRF, tendo gasto com pessoal o equivalente a 54,66% das receitas correntes líquidas.

Em virtude disto, a Assessoria Técnica manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável (fls. 91 e fls. 100), no que foi acompanhada por sua Chefia (fls. 111).

O Ministério Público de Contas, por sua vez, também se posicionou pela emissão de parecer desfavorável, tendo em



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

vista o desatendimento ao teto legal para o dispêndio com pessoal, bem como o pagamento parcial dos precatórios.

Ademais, o MPC defendeu a análise em autos apartados sobre a concessão de revisão geral anual apenas aos agentes políticos, sem a realização de qualquer ato formal, visando à restituição de valores indevidamente pagos.

Além disso, o Ministério Público de Contas se manifestou pelo envio de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público do São Paulo, para que tome ciência dos atos inconstitucionais praticados no Município.

Por fim, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, e o Departamento de Informática do SUS - DATASUS, do Ministério da Saúde, a situação operacional da educação e da saúde no Município em exame é retratada, respectivamente, nas Tabelas 01 e 02:

**Tabela 1 - Qualidade do Ensino**

| Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica |             |      |      |      |       |      |      |      |
|-------------------------------------------------------|-------------|------|------|------|-------|------|------|------|
| IBIRAREMA                                             | Nota Obtida |      |      |      | Metas |      |      |      |
|                                                       | 2005        | 2007 | 2009 | 2011 | 2007  | 2009 | 2011 | 2013 |
| Anos Iniciais                                         | -           | 4,4  | 4,7  | 5,2  | -     | 4,6  | 4,9  | 5,2  |
| Anos Finais                                           | NM          | NM   | NM   | NM   | NM    | NM   | NM   | NM   |

NM=Não Municipalizado

**Tabela 2 - Quadro da saúde pública**

| Dados                                                                                           | 2008   | 2009   | 2010   | 2011      |             |        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|-----------|-------------|--------|
|                                                                                                 |        |        |        | Ibirarema | RG de Assis | Estado |
| Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)                                           | 42,1   | 19,8   | 23,3   | 0,0       | 6,7         | 11,6   |
| Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)                                        | 42,1   | 19,8   | 46,5   | 0,0       | 8,0         | 13,4   |
| Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária) | 126,7  | 124,1  | 65,2   | 45,8      | 98,9        | 119,6  |
| Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)  | 2777,8 | 3545,5 | 5285,4 | 3433,9    | 3932,8      | 3611,0 |
| Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)                                                 | 13,68% | 9,90%  | 9,30%  | 17,11%    | 8,68%       | 6,88%  |

Fonte: Ministério da Saúde - DATASUS e Fundação SEADE

Subsidiou o exame dos autos o acessório TC-001360/126/11 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

Contas anteriores:

|      |                  |              |
|------|------------------|--------------|
| 2010 | TC 002651/026/10 | favorável    |
| 2009 | TC 000253/026/09 | desfavorável |
| 2008 | TC 001788/026/08 | desfavorável |

É o relatório.

galf.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

Voto

TC-001123/026/11

Preliminarmente, no que diz respeito ao setor da educação, observo que a administração destinou ao setor o correspondente a 27,63% das receitas provenientes de impostos e transferências ao ensino global, em cumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal.

Da receita proveniente do FUNDEB, 60,42% foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT, tendo sido atendida, também, as disposições contidas na Lei Federal nº 11.494/2007.

Por sua vez, do ponto de vista operacional, a partir da análise de desempenho do sistema de ensino público de Ibirarema no Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica, infere-se que houve um aumento de qualidade, alcançando-se a meta fixada pelo Ministério da Educação. Os dados estão retratados na Tabela 1, no relatório.

Nas ações e serviços públicos de saúde a administração aplicou o correspondente a 27,63% da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve o artigo 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Quanto ao quadro da saúde pública, contudo, exposto na Tabela 2, também do relatório, constata-se indicadores de mortalidade menores, logo melhores, em relação a resultados obtidos em exercícios anteriores, demonstrando conquistas positivas no setor.

Situação distinta, porém, se observa na incidência de maternidade precoce. Deve a Administração tomar providências visando ao melhor atendimento da população adolescente do Município.

Em continuidade, observo que o recolhimento de encargos sociais ocorreu de modo regular e que providências serão tomadas para sanar impropriedades relativas aos royalties.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

### **Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

Não obstante, a despeito dos itens positivos já comentados, o órgão de instrução anotou uma série de falhas, de capital importância para o exame das contas, que não foram adequadamente esclarecidas pela Origem.

Sobre o planejamento das políticas públicas, a excessiva abertura de créditos suplementares está a indicar a existência de falhas no processo de programação do Executivo Municipal, circunstância de fato constatada pelo órgão de instrução, correspondente a falhas metodológicas nas peças orçamentárias.

A propósito, cumpre alertar que a abertura de créditos suplementares em demasia é uma prática que deve ser combatida, pois torna o dispêndio público suscetível ao imediatismo, com prejuízo direto ao grau de eficiência, eficácia e economicidade no uso dos recursos do Erário.

Neste sentido, a situação fiscal também é merecedora de cuidados, tendo em vista o déficit orçamentário, sem respaldo no resultado financeiro.

Deve, portanto, a Administração tomar medidas visando à correção da trajetória fiscal, bem como ao aperfeiçoamento da metodologia utilizada pela Administração para o seu planejamento, tornando a LOA, LDO e PPA efetivas.

A respeito das transferências de valores ao Legislativo Municipal, são inaceitáveis os argumentos da Origem. Resultam eles da interpretação indevida da legislação como um ato de manifestação política. É dever da Autoridade Municipal que observe rigorosamente as datas para repasse.

Quanto ao pagamento de precatórios, a despeito do baixo valor envolvido, de apenas R\$44.833,05, a Administração não logrou justificar o pagamento a menor. Desta forma, houve a violação de mandamento constitucional, o que compromete as contas.

Irregularidade de igual gravidade é o desrespeito ao limite máximo de despesas com pessoal e reflexos, visto que os referidos gastos do Executivo Municipal corresponderam a 54,79% da receita corrente líquida.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

Sobre a questão, acompanho o posicionamento da ATJ e MPC, visto que, as razões extraordinárias que lograram justificar a situação em 2010, não são válidas para o ano subsequente. Com efeito, um conjunto de circunstâncias excepcionais, por definição, não podem ser frequentes.

De outro lado, a suposta falta de interesse de médicos por concursos públicos no Município não é justificativa aceitável para a celebração do convênio, pois se assim fosse demonstrariam aqueles profissionais igual desinteresse pela sua participação no próprio convênio. Ao que tudo indica, no caso houve uma simples substituição da atuação do agente público pela atuação do agente privado, em claro descompasso com a orientação constitucional, segundo a qual a atuação do agente privado deve ter caráter complementar em relação à do agente público.

Além do mais, conforme apurado pelo órgão de instrução no TC-1712/026/12, relativo às contas de 2012, as despesas com pagamento de pessoal não foram reconduzidas ao limite no prazo de lei.

Ainda no concernente às anotações sobre o quadro de pessoal, considero insatisfatórios os esclarecimentos da Origem, sobretudo ante a gravidade dos apontamentos da fiscalização.

Em virtude disso, é de bom alvitre que se determine a abertura de autos apartados para o exame do pagamento em excesso de gratificações e horas extras.

Quanto à proposta do MPC de analisar em autos próprios pagamentos indevidos a agentes políticos, vale lembrar já existir um expediente (TC-632/004/12) tratando da matéria, de modo que não há necessidade de instaurar novo processo.

Por fim, as demais impropriedades apontadas pela fiscalização podem, nesta oportunidade, ser relevadas dado o seu caráter formal.

Destarte, por tudo o que foi exposto, voto pela emissão de parecer **desfavorável** à aprovação das contas prestadas pelo Prefeito do Município de Ibirarema, relativas ao



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

exercício de 2011, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

Determino a abertura de autos apartados para tratar do pagamento em excesso de gratificações e horas extras.

À margem do parecer, determino que se expeça ofício ao Executivo com recomendações para que:

- aperfeiçoe as peças de planejamento, evitando a adoção de medidas de curto prazo, sem a programação adequada;
- elabore o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- reverta a situação fiscal desfavorável da Administração;
- reduza imediatamente os gastos com pessoal, adequando aos limites legais estabelecidos, bem como elimine as diversas irregularidades encontradas no setor;
- adote medidas visando reverter o quadro da saúde do Município, melhorando os indicadores de gravidez precoce;
- elimine as diversas irregularidades anotadas no setor de pessoal, especialmente, no tocante ao pagamento indevido de horas extras, gratificações, além das impropriedades relativas aos cargos em comissão;
- atenda aos preceitos da transparência fiscal e às Instruções desta E. Corte.

Eis o meu voto.