



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 23/06/15

32 TC-001604/026/13

Prefeitura Municipal: Ipeúna.

Exercício: 2013.

Prefeito(s): Ildelbran Prata.

Advogado(s): Carlos Otávio Simões Araújo.

Acompanha(m): TC-001604/126/13 e Expediente(s): TC-045418/026/13.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-10 – DSF-I.

Fiscalização atual: UR-10 – DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, contas anuais da **PREFEITURA MUNICIPAL DE IPEÚNA**, pertinentes ao exercício de **2013**.

1.2. A **Unidade Regional de Araras/UR-10** registrou, na conclusão de seu relatório, ressalvas aos seguintes aspectos:

PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- Autorização legislativa para abertura de créditos suplementares à razão de 20%, aos quais se somam os créditos destinados a suprir insuficiência nas dotações relativas a pessoal, inativos e pensionistas, dívida pública e precatórios judiciais;
- Omissão, nas leis orçamentárias, de regras que direcionassem a aplicação de superávit financeiro e/ou excesso de arrecadação;
- Inexistência dos Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;

DO CONTROLE INTERNO

- O Controle Interno não produz relatórios periódicos, desatendendo aos artigos 31 e 74 da Constituição Federal;
- O Controle Interno é exercido por servidor efetivo, todavia, atualmente exerce função gratificada;



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



RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- A abertura de créditos adicionais e a realização de transferências/remanejamentos/transposições corresponderam a 34,21% da despesa prevista (inicial), denotando falta de planejamento orçamentário;
- O déficit orçamentário de 2013 reduziu em 18,87% o superávit financeiro retificado de 2012;
- Divergência no Resultado Financeiro do Exercício de R\$ 858.796,41;
- Saldo da Dívida de Curto Prazo registrada no Balancete AUDESP e Balanço Patrimonial não convergem com o Demonstrativo da Dívida Flutuante;

DÍVIDA ATIVA

- Divergência entre o saldo de dívida ativa consignado nos controles da origem e o registrado no Sistema AUDESP;
- Inscrições e recebimentos da dívida ativa não estão evidenciados na DVP;

SAÚDE

- Não foi apresentado o relatório de Gestão da Saúde;

TESOURARIA

- Inconsistências entre os saldos bancários de 03 (três) contas correntes em relação aos saldos apresentados ao Sistema AUDESP;

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- Divergências entre dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP;

PESSOAL

- Nomeação de parente em linha reta em primeiro grau do Prefeito Municipal para função gratificada de responsável pelo setor de compras, em prejuízo dos princípios da moralidade e da publicidade, bem como em descompasso com a Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal;

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- Desatendimento às Instruções e Recomendações desta E. Corte de Contas;

DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

- **EXPEDIENTE TC-45418/026/13:** remessa de documentos pelo Chefe do Executivo de Ipeúna, em resposta ao Ofício CG.C.DER nº 2902/13. Foram



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



encaminhadas cópias dos atos constitutivos e composição do Conselho do Fundeb, do Conselho Municipal de Saúde e do Conselho de Alimentação Escolar, assim com das respectivas atas das reuniões realizadas no exercício de 2013. Segundo a Fiscalização, os Conselhos de Acompanhamento do Transporte Escolar e de Alimentação Escolar foram instituídos pelas Leis nºs. 1134, de 14/03/2014, e 556, de 30/08/2002, sendo regulamentado este último pelos Decretos nºs. 1919, de 26/09/2002, e 2.708, de 26/07/2009.

1.3. Notificada, a autoridade responsável exerceu o contraditório, procurando afastar, ou justificar, as impropriedades consignadas no relatório de Fiscalização.

1.4. Quanto aos aspectos **econômico-financeiros**, a **Assessoria Técnica** acatou os argumentos de defesa relativos à autorização na LOA para abertura de créditos adicionais em 20%; abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e transposições correspondentes a 34% da despesa prevista inicial; divergência no resultado financeiro, entre outros.

Propôs, no entanto, recomendação à Origem para que aprimore o seu planejamento, de forma que a autorização na LOA e a efetiva alteração orçamentária fiquem dentro do limite considerado razoável por esta Corte.

Concluindo, entendeu não haver óbices à emissão de **parecer favorável**.

1.5. No mesmo sentido posicionou-se a **Assessoria Técnico-Jurídica**, sugerindo que as medidas anunciadas na defesa sejam objeto de verificação na próxima vistoria *in loco*.

Observou que o parente do Prefeito nomeado para exercer função gratificada é servidor efetivo do Executivo, e ingressou nos quadros deste por concurso público, em 1994.

1.6. A **Chefia da ATJ** não discordou dos preopinantes.

1.7. Já o **Ministério Público de Contas** se manifestou pela emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas, em razão das seguintes falhas:



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



- déficit orçamentário de 1,89%, que diminuiu em 18% o superávit financeiro de 2012;
- excessivos remanejamentos, transposições e transferências, correspondentes a 34,21%;
- aumento da dívida ativa em 6,56%;
- não emissão dos relatórios periódicos pelo Controle Interno, cujo responsável exerce função gratificada;
- nomeação de servidores para exercício de cargos em comissão, que não possuem atribuições inerentes às funções de direção, chefia e assessoramento;
- nomeação de parente em linha reta em primeiro grau do Chefe do Executivo para ocupar o cargo de responsável pela seção de compras;
- ausência dos planos de saneamento básico e de gestão integrada de resíduos sólidos.

1.8. Por fim, a **Secretaria-Diretoria Geral** destacou o atendimento aos requisitos mais relevantes, no que se refere às contas anuais do Poder Executivo, e o equilíbrio dos resultados contábeis apurados. Logo, as falhas encontradas poderiam ser alçadas ao campo das recomendações.

Relativamente à nomeação do filho do Prefeito e servidor efetivo, cuida-se de grave irregularidade pontual, que demanda a adoção de medidas urgentes pela Origem, para sanar a impropriedade, atendendo aos termos da Súmula Vinculante nº 13.

Propôs o envio de cópias do relatório de fiscalização e demais documentos correlatos ao Ministério Público Estadual, para as providências que julgar cabíveis, no tocante ao fato supracitado.

Observou que, embora as alterações orçamentárias equivalentes a 34% pudessem desfigurar o orçamento original, o pequeno déficit orçamentário verificado foi totalmente amparado pelo resultado financeiro positivo obtido no exercício anterior.



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



Acolheu, portanto, o argumento de que, do total de R\$ 9.420.362,08, a maior parcela (R\$ 6.868.977,14) teve guarida em leis municipais. Submeteu-se, assim, ao crivo do Legislativo.

Segundo seu entendimento, parece afastado o risco de prejuízo à prudência na gestão pública, ao processo democrático de alocação dos recursos, bem como ao equilíbrio ditado no artigo 1º, § 1º, do Diploma Fiscal.

Nesses termos, opinou pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas, sem prejuízo das advertências necessárias.

1.9. Em 30/04/15, foram juntados aos autos os memoriais de fls. 147/180 e, na Sessão do dia 02/06/15, o Dr. Carlos Otávio Simões Araújo, advogado, apresentou defesa oral. Diante disto, o Auditor Antonio Carlos dos Santos, que me substituíra na ocasião, solicitou que o processo fosse retirado de pauta, para análise dos argumentos suscitados.

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. Em exame, contas anuais da **PREFEITURA MUNICIPAL DE IPEÚNA**, pertinentes ao exercício de **2013**.

2.2. Conforme demonstrado no quadro abaixo, foram devidamente observados os parâmetros constitucionais e legais, pertinentes à aplicação de recursos nas áreas de ensino, saúde e pessoal:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	26,85%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	60,23%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100,00%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	32,50%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	42,95%	Máximo = 54%

2.3. Além disso, os repasses feitos à Câmara Municipal ficaram dentro do limite fixado no artigo 29-A da Constituição Federal, e os encargos sociais foram devidamente recolhidos.

2.4. Apurou-se, ainda, que o Município encerrou o exercício sem pendências judiciais.

2.5. No âmbito contábil, observo que o déficit orçamentário de R\$ 448.927,74, equivalente a 1,89% da receita arrecadada, foi totalmente absorvido pelo superávit financeiro do exercício anterior, de R\$ 2.525.243,06, restando, ainda, alentado superávit financeiro de R\$ 1.930.664,90, correspondente a 8,1% da receita arrecadada, após ajustes da fiscalização.

Por conseguinte, os resultados econômico e patrimonial apresentaram crescimento em relação a 2012.



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



No tocante à dívida fundada, houve robusta diminuição de 41,11%, de maneira que seu saldo, em 2013, passou a representar apenas 1,6% da receita arrecadada.

Assim sendo, a situação econômico-financeira do Município não evidencia desequilíbrio. Ao contrário, está em consonância ao disposto no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De fato, o déficit orçamentário ficou em patamar considerado tolerável pela jurisprudência desta Corte, e não causou prejuízo às finanças do Executivo, pois, como já anotado anteriormente, foi amparado pelo superávit financeiro de 2012, consoante artigo 43, § 1º, I, da Lei 4.320/64.

Deve-se ponderar que o nível de endividamento geral do Município, nas contas em exame, é zero, pois o somatório da dívida de curto prazo, de R\$ 602.793,35, com a dívida de longo prazo, de R\$ 385.450,00, totaliza R\$ 988.243,35, muito aquém do estoque financeiro em 2013, da ordem de R\$ 1.930.664,90, apurado pela Fiscalização.

Ressalto, a propósito, que a obtenção de reiterados superávits financeiros pode denotar certa ineficiência na gestão pública, já que, neste caso, os recursos arrecadados não são convertidos em benefícios à população. Este quadro se agrava quando setores primordiais, a exemplo da saúde e da educação, apresentam desempenho abaixo do esperado, revelando a necessidade de mais investimentos.

Nesse contexto, me parece desarrazoado emitir parecer desfavorável aos demonstrativos, com fundamento no resultado orçamentário negativo.

Quanto às divergências apontadas pela Fiscalização, **recomendo** que sejam corrigidas pela Origem.

2.6. Podem ser relevadas, igualmente, a apontada autorização legislativa para abertura de créditos suplementares à razão de 20%, aos quais se somam aqueles destinados a suprir a insuficiência nas dotações relativas a pessoal, inativos e pensionistas, dívida pública e precatórios judiciais, e a inexistência de diretrizes legais para a aplicação de superávit financeiro e/ou excesso de arrecadação, uma vez que não influenciaram os resultados obtidos.



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



Ainda, segundo informado na defesa, serão adotadas providências para sanar a omissão das citadas diretrizes, já a partir do exercício de 2015.

Nada obstante, **recomendo** ao Executivo que proceda à adequação das peças de planejamento, atentando ao fato de que a jurisprudência desta Casa considera aceitável a autorização para abertura de créditos adicionais em patamar aproximado à inflação prevista para o exercício.

2.7. Em relação ao Plano Municipal de Saneamento Básico, acolho o argumento do Responsável, de que o prazo inicialmente estabelecido na Lei nº 11.445/07, para sua elaboração, era maio de 2014, mas foi estendido até outubro de 2014.

Portanto, determino à Fiscalização que, em próximo roteiro, verifique sua implementação pela Prefeitura, bem como do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, que, à época do protocolo da defesa, estava em fase de estudos, com previsão de término para 2015.

2.8. Quanto às falhas encontradas no setor de Controle Interno, especialmente a ausência dos relatórios periódicos, o Responsável trouxe ao feito cópia de contrato firmado com empresa especializada, para locação de *software* e prestação de serviços de apoio ao sistema, buscando seu aprimoramento.

Mesmo assim, **recomendo** à Origem que observe rigorosamente aos dispositivos constitucionais e legais aplicáveis à matéria¹, bem como às orientações traçadas no Comunicado SDG nº 32/2012².

2.9. Na execução orçamentária, a instrução indica que houve abertura de créditos adicionais e a realização de transferências / remanejamentos / transposições correspondentes a 34,21% da despesa prevista inicial, muito acima do índice inflacionário previsto para o período, denotando falta de bom planejamento.

Sobre a questão, explicou o Senhor Prefeito que, dos acréscimos ao Orçamento de 2013, o índice maior se refere àqueles originados da assinatura

¹ Artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, 54, parágrafo único, e 59 da Lei Complementar nº 101/00, e 38, parágrafo único, da Lei Complementar Paulista nº 709/93.

² Publicado o D.O.E. em 29/09/2012. Disponível no endereço eletrônico: www.tce.sp.gov.br/comunicados



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



de novos convênios com os Governos Federal e Estadual, e do aumento de recursos transferidos para convênios celebrados anteriormente.

Prosseguindo, afirmou que Ipeúna é um Município em crescimento e, sendo assim, tais convênios só agregam e auxiliam no desenvolvimento e bem estar dos munícipes.

Salientou que 11,71% das alterações foram feitas por Decreto, com base na LOA, e 22,09%, autorizadas por leis específicas, ambas respaldadas pela existência de recursos disponíveis.

Em que pesem tais ponderações, os gestores devem observar que o mecanismo de abertura de créditos adicionais destina-se a conferir flexibilidade ao orçamento, o que não afasta a necessidade de se elaborar um planejamento meticuloso, com vistas a reduzir ao máximo a utilização de tal medida. Se há a intenção de celebrar novos convênios ou de complementar aqueles que se encontram em andamento, deve-se prever o fato, de alguma maneira, na época da elaboração das peças de planejamento.

Lembro que este Tribunal, em sua função pedagógica de bem orientar os jurisdicionados, recomenda, no Comunicado SDG nº 29/2010, que eventuais alterações da peça de planejamento, por meio de créditos adicionais, em sua totalidade, não extrapolem o índice de inflação.

No caso dos autos, considerando que as finanças se encontram em equilíbrio, acolho os argumentos de defesa, **recomendendo** à Origem que, ao promover alterações, observe ao teor do mencionado Comunicado.

2.10. Na área de pessoal, a Fiscalização detectou a nomeação de parente em linha reta e em primeiro grau do Prefeito Municipal, para função gratificada de responsável pelo setor de compras, em ofensa ao princípio da moralidade, e descompasso com a Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal.

A respeito do assunto, as justificativas apresentadas se encontram no sentido de que o conteúdo da Súmula abrange apenas as nomeações para exercício de cargos em comissão ou de funções gratificadas, e não os ocupantes de cargo efetivo e contratados por tempo determinado.



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



No caso em tela, o servidor público apontado como sendo parente do Chefe do Executivo exerce justamente função gratificada; por isso, enquadra-se na vedação da referida Súmula. Consequentemente, deve retornar, de imediato, ao exercício do cargo efetivo.

2.11. Os apontamentos remanescentes, relatados nos itens “dívida ativa”; “saúde”; “tesouraria”; “fidedignidade dos dados informados ao sistema audesp”, 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.

2.12. No setor educacional, vejo que a aplicação de 26,85% das receitas originárias de impostos, acima, portanto, do mínimo constitucional obrigatório de 25%, não surtiu os efeitos esperados na qualidade do ensino ofertado pelo Município.

De fato, o resultado do último estudo realizado pelo IDEB (2013) demonstra que a nota dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental não atingiu a meta fixada:

	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	-	-	-	-	5,1	4,9	4,7	5,1
Município	5,6	5,7	6,0	6,3	-	-	-	-

Sendo assim, deverá a Origem reavaliar suas políticas educacionais, buscando melhorar a qualidade do ensino, com a consequentemente elevação das notas dos anos iniciais do ensino fundamental.

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



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



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

- corrija as peças de planejamento, atentando ao fato de que a jurisprudência desta Casa considera aceitável a autorização para abertura de créditos adicionais em patamar aproximado à inflação prevista para o exercício;
- implemente os Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- adote providências voltadas ao pleno funcionamento do Sistema de Controle Interno, inclusive com a emissão de relatórios periódicos, conforme os dispositivos constitucionais e legais aplicáveis e Comunicado SDG nº 32/2012;
- observe ao teor do Comunicado SDG nº 29/2010, sempre que efetuar alterações orçamentárias;
- promova o imediato retorno do Sr. Idelbran Prata Junior ao cargo efetivo que ocupava, retirando sua função gratificada;
- saneie as falhas anotadas nos tópicos “dívida ativa”, “saúde”, “tesouraria”, “fidedignidade dos dados informados ao sistema Audesp”, e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e Recomendações do Tribunal”.

Deverá constar do ofício, também, alerta para que o Executivo envide esforços no aprimoramento do ensino ofertado, de forma que os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental apresentem melhores notas já nos próximos estudos do INEP.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO