



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



**PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 06/10/15**

29 TC-001607/026/13

**Prefeitura Municipal:** Itajobi.

**Exercício:** 2013.

**Prefeito(s):** Gilberto Roza.

**Acompanha(m):** TC-001607/126/13 e Expediente(s): TC-018043/026/13 e TC-042431/026/13.

**Procurador(es) de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

**Fiscalizada por:** UR-13 - DSF-I.

**Fiscalização atual:** UR-13 - DSF-I.

## **1. RELATÓRIO**

**1.1.** Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** atinentes ao exercício de **2013**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAJOBI**.

**1.2.** Na conclusão do relatório de fls. 266/299, a Unidade Regional de Araraquara/UR-13 assim resumiu os apontamentos:

### **A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

✓ Não editou o Plano Municipal de Saneamento Básico;

### **A.3 – DO CONTROLE INTERNO**

✓ Ausência de regulamentação do controle interno no exercício fiscalizado;

### **B.1.1 – RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

✓ Alto percentual de alterações orçamentárias (38,46%), denotando deficiência de planejamento;

### **B.1.6 – DÍVIDA ATIVA**

✓ Não inscrição dos valores relativos a atualizações;

✓ Balanço Patrimonial não reflete a real situação patrimonial da Prefeitura;

### **B.3.1 – ENSINO**

✓ Desatendimento ao artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07, após glosa efetuada pela fiscalização;

### **B.3.1.1 – AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO - ENSINO**

✓ Glosa de despesas não amparadas pelo artigo 70 da LDB;

### **B.3.2.1 – AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO - SAÚDE**



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



- ✓ *Glosas de despesas com aporte financeiro ao Fundo de Seguridade Social, não amparadas pela Lei Complementar 141/2012;*
- ✓ *Glosas de aplicação financeira;*
- ✓ *Glosa com despesas com multa de trânsito;*

**B.3.2.2 – OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA SAÚDE MUNICIPAL**

- ✓ *Não elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários dos funcionários da Saúde, em violação ao artigo 4º, VI, da Lei nº 8.142/90;*

**B.4.1 - REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS**

- ✓ *Ausência de contabilização correta do valor de precatórios, gerando divergência entre o controle físico e o saldo contábil;*

**B.5.3 – DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE**

- ✓ *Prejuízo na aquisição de passes a serem distribuídos a pessoas carentes, demonstrando falta de planejamento;*
- ✓ *Realização de despesa com festividades do Município, sem comprovação de interesse público;*
- ✓ *Realização de despesas pelo regime de adiantamento, antes da data de concessão do mesmo, contrariando o artigo 68 da Lei Federal 4320/64;*

**B.6 – TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS**

- ✓ *Ausência de elementos formais de controle do Almojarifado;*
- ✓ *Ausência de providências no sentido de dar a correta destinação aos veículos em desuso, com conseqüente baixa nos controles patrimoniais da Prefeitura;*

**C.1.1 – FALHAS DE INSTRUÇÃO**

- ✓ *Formalização de licitação com restrição de competição em desacordo com o artigo 3º, § 1º, inciso II, da Lei 8.666/93;*

**D.2 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP**

- ✓ *Divergências entre os dados prestados ao sistema AUDESP e os verificados in loco durante a fiscalização junto à origem;*

**D.3.1 - QUADRO DE PESSOAL**

- ✓ *Cargos em comissão em desacordo com o Artigo 37, inciso V da Constituição Federal;*
- ✓ *Pessoal em desvio de função;*

**D.5 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL**

- ✓ *Atendimento parcial às recomendações do Tribunal.*

**1.3. DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES**

Os expedientes TC-042431/026/13 e TC-018043/026/13 subsidiaram a análise do presente feito, e as matérias foram tratadas em itens próprios do relatório da Fiscalização.



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



#### **1.4. CONTRADITÓRIO**

Devidamente notificada, nos termos do artigo 30, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 304), a **Prefeitura Municipal** apresentou os esclarecimentos de fls. 308/364.

#### **1.5. MANIFESTAÇÕES DA ASSESSORIA TÉCNICA ESPECIALIZADA**

O setor especializado da Assessoria Técnica analisou os demonstrativos e retificou os cálculos da Fiscalização, apurando os seguintes resultados no setor educacional: investimentos totais correspondentes a 28,85% das receitas decorrentes de impostos e aplicação de 100% dos recursos do FUNDEB, dos quais 79,88% destinaram-se à remuneração dos profissionais do magistério (fls. 368/378).

Ponderou que a despesa com aporte financeiro ao Fundo Municipal de Previdência no valor de R\$124.090,86 (*cento e vinte e quatro mil, noventa reais e oitenta e seis centavos*), glosados pela Fiscalização, pode ser reincluído nos cálculos de aplicação do Fundeb. Apontou diversas decisões desta E. Corte de Contas nesse sentido.

#### **1.6. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E SECRETARIA DIRETORIA GERAL**

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas (fls. 366/367 e 379/383), no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (fls. 384) e pela **Secretaria-Diretoria Geral** (fls. 385/387).

#### **1.7. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

No mesmo sentido o **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer favorável** aos demonstrativos (fls. 385/387).

É o relatório.



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



## **2. VOTO**

**2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2013, da Prefeitura Municipal de Itajobi.**

### **2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS**

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

	<b>EFETIVADO</b>	<b>ESTABELECIDO</b>
Ensino ( <i>Constituição Federal, artigo 212</i> )	28,85%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério ( <i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i> )	79,88%	<i>Mínimo: 60%</i>
Utilização dos recursos do FUNDEB ( <i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i> )	100%	<i>Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte</i>
Saúde ( <i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i> )	24,27%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal ( <i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i> )	51,58%	<i>Máximo: 54%</i>

### **2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS**

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.
O Município efetuou recolhimento de encargos sociais.
O Município quitou os precatórios judiciais e os requisitórios de pequena monta exigíveis no exercício.

### **2.4. FINANÇAS**

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, a instrução processual revela equilíbrio nas contas.

O Município registrou superávit da execução orçamentária de R\$1.893.348,61 (*um milhão, oitocentos e noventa e três mil, trezentos e quarenta e oito reais e sessenta e um centavos*), equivalente a 4,67%, e resultado financeiro positivo em R\$2.052.534,63 (*dois milhões, cinquenta e dois mil, quinhentos e trinta e quatro reais e*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



sessenta e três centavos).

Além disso, os resultados econômico e patrimonial apurados em 2013 foram positivos, houve diminuição da dívida de longo prazo e a Municipalidade possuía liquidez para quitar integralmente o passivo de curto prazo no final do exercício, apesar do aumento em relação ao exercício anterior.

#### 2.5. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Quanto ao Plano Municipal de Saneamento Básico, a Origem informou adoção de medidas para sua elaboração.

A Fiscalização deverá verificar as medidas quanto à eficácia e eficiência no próximo roteiro de fiscalização *in loco*.

#### 2.6. CONTROLE INTERNO

Sobre o 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, **recomenda-se** à Prefeitura Municipal que proceda à imediata regulamentação do setor, nos moldes do Comunicado SDG nº 32/20121, em obediência aos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, 54, parágrafo único, e 59 da Lei Complementar nº 101/2000, e, por fim, ao artigo 38, parágrafo único, da Lei Complementar Paulista nº 709/93.

#### 2.7. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A abertura de créditos adicionais e a realização de transferências/remanejamentos/transposições e elevado percentual, equivalente a 38,46% da despesa fixada, podem ser excepcionalmente

---

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



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



relevados no caso dos autos, ante os esclarecimentos apresentados, bem como perante a situação econômica e financeira favoráveis.

Todavia, cabe **recomendar** ao Executivo que adote uma postura rigorosa em relação às políticas públicas, 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 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 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





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



razoável que a autorização para abertura de créditos adicionais fique dentro dos limites da inflação prevista no período.

## **2.8. ENSINO**

O apontamento de maior relevância registrado nos presentes autos diz respeito à aplicação dos recursos do FUNDEB.

Segundo os levantamentos realizados pela Fiscalização a Origem empenhou 100% das receitas provenientes do Fundo, contudo, após glosa a aplicação caiu para 98,25%.

O valor excluído pela equipe técnica, R\$124.090,86 (*cento e vinte e quatro mil, noventa reais e oitenta e seis centavos*), refere-se ao aporte financeiro feito pela Prefeitura ao Fundo Municipal de Previdência, empenhado à conta do FUNDEB 40%.

Entretanto, nos termos da manifestação da Assessoria Técnica especializada, no caso dos autos, essa glosa pode ser afastada e a despesa reintegrada aos cálculos do Fundeb.

Com efeito, esta E. Corte de Contas firmou esse posicionamento em diversas situações análogas ao caso tratado nos autos, como nas decisões proferidas nos autos dos TCs. 003222/026/07; 001976/026/08; 000910/026/11; 001090/026/11 e 001672/026/12, quando os recursos foram destinados à cobertura da quota parte dos servidores do ensino e com autorização legislativa.

Nesse contexto, verifico que a Municipalidade aplicou 100% dos recursos recebidos do Fundo, atendendo a regra do art. 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

Demais disso, a aplicação no ensino com recursos provenientes de impostos atingiu 28,85%, portanto, em patamar acima do mínimo obrigatório estabelecido pelo artigo 212 da Constituição Federal, e a Origem atendeu à regra do artigo 60, XII, do ADCT da Carta da República, ao destinar 79,88%



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



das receitas do FUNDEB para custeio de despesas relacionadas com profissionais do magistério.

Ressalte-se por fim, que em relação às políticas da Administração na área educacional a Origem obteve resultado positivo no último estudo realizado pelo IDEB (2013).

A nota alcançada pelos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino (6,8) ultrapassou a meta projetada para o período (5,6), e ficou acima das notas da Rede Municipal Brasil (4,9), do Estado de São Paulo (5,7), e até mesmo da Rede Privada Brasil (6,7), demonstrando resultado expressivo no setor.

## **2.9. LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES**

No que tange às ocorrências registradas no Setor de Licitações, por não haver evidências de efetiva restrição à disputa e/ou prejuízo ao erário, **recomenda-se** à Origem que atente para as disposições da Lei de Licitações e das Súmulas desta E. Corte de Contas<sup>2</sup>.

## **2.10. PESSOAL**

No setor de Pessoal, foi registrada a existência de cargos em comissão que não possuem atribuições de direção, chefia ou assessoramento, como exigido no artigo 37, V, da Constituição Federal.

Trata-se de fato comumente observado nos órgãos jurisdicionados, e 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<sup>[1]</sup>:

---

<sup>2</sup> <http://www4.tce.sp.gov.br/sumulas>

<sup>[1]</sup> 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**



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.*

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.

Ressaltando que o simples fato de constar da nomenclatura os termos “chefe”, “diretor” ou “assessor” seguramente não legitima os aludidos cargos, que devem ter suas atribuições compatíveis com chefia, direção ou



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



assessoramento, definidas em ato normativo próprio, conforme exigido pelo mencionado dispositivo constitucional.

Logo, à despeito das medidas anunciadas nas razões defensórias da Origem, **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.

A respeito do pessoal em desvio de função, a Municipalidade apresentou esclarecimentos e informou adoção de medidas corretivas.

Determino à Fiscalização que verifique as medidas quanto à eficácia e eficiência no próximo roteiro de fiscalização *in loco*.

## **2.11. APONTAMENTOS REMANESCENTES**

As falhas tratadas nos itens *B.1.6 – Dívida Ativa; B.3.2.1 – Ajustes da Fiscalização – Saúde; B.3.2.2 – Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal; B.4.1 - Regime de Pagamento de Precatórios; B.5.3 – Demais Despesas Elegíveis para Análise; B.6 – Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais; D.2 - Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp, e D.5 - Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal*, podem ser relevadas, recomendando-se a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

## **2.12. CONCLUSÃO**

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 ITAJOBÍ**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- regulamente o setor de controle interno;
- aperfeiçoe o planejamento orçamentário, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias, tal qual orienta o



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



Comunicado SDG nº 29/2010;

- atente para as disposições da Lei de Licitações e das Súmulas desta E. Corte de Contas nas despesas realizadas por inexigibilidade de licitação;
- regularize a situação dos cargos comissionados, nos exatos termos do artigo 37, V, da Constituição Federal;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens *B.1.6 – Dívida Ativa; B.3.2.1 – Ajustes da Fiscalização – Saúde; B.3.2.2 – Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal; B.4.1 - Regime de Pagamento de Precatórios; B.5.3 – Demais Despesas Elegíveis para Análise; B.6 – Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais; D.2 - Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audep, e D.5 - Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.*

**DIMAS EDUARDO RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**

GC DER-24