



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 10/11/15

40 TC-001600/026/13

Prefeitura Municipal: Ibitinga.

Exercício: 2013.

Prefeito(s): Florisvaldo Antonio Fiorentino.

Acompanha(m): TC-001600/126/13 e Expediente(s): TC-001282/013/13 e TC-044320/026/13.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-13 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-13 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A **Unidade Regional de Araraquara – UR/13** assim resumiu as inadequações constatadas:

PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- não editou o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- a LOA não traz o Anexo de que trata o inciso I do artigo 5º da Lei Complementar Federal nº 101/00;
- deficiência no planejamento e na execução de programas e ações;
- incompatibilização entre as peças de planejamento.

CONTROLE INTERNO

- ausência de regulamentação, de responsável ocupante de cargo efetivo, e de relatórios periódicos.

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- alto percentual de alterações orçamentárias (55,88%);
- utilização da reserva de contingência em desacordo com o disposto na alínea “b” do inciso III do art. 5º da LRF;
- abertura de crédito adicional suplementar com suporte em excesso de arrecadação inexistente;



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



- *insuficiente planejamento orçamentário, infringindo dispositivos da Lei Federal nº 4.320/1964 e da LRF;*
- *DÍVIDA DE CURTO PRAZO: a Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo;*



FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- *divergências entre valores contabilizados das receitas e os informados pelos órgãos oficiais repassadores.*

DÍVIDA ATIVA

- *divergências entre os valores registrados no setor de dívida ativa e os valores lançados pela contabilidade;*
- *falta de atualização da dívida ativa;*
- *prescrição dos créditos inscritos em dívida ativa;*
- *inércia na cobrança da dívida ativa.*

ENSINO

- *não atendimento ao art. 212 da CF;*
- *não aplicação de todo o FUNDEB recebido.*

SAÚDE

Outros aspectos do financiamento da saúde municipal: ausência de elaboração e implantação do plano específico de carreira, cargos e salários dos funcionários da saúde, em descumprimento à Lei Federal nº 8.142/1990.

ENCARGOS SOCIAIS

- *instituto municipal de previdência em situação irregular.*

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- *falta de fidedignidade quanto aos registros de dívida ativa;*

PESSOAL

- *cargos em comissão em desacordo com o preceituado no artigo 37, V, da CF;*
- *cargos em comissão com sobreposição de funções.*

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- *atendimento parcial às recomendações do Tribunal.*

DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

Expediente TC-1282/013/13

- denúncia formulada pelo Sr. Valdecir de Traque, vereador do município de Ibitinga, sobre possíveis prejuízos causados ao erário acerca de confecção de foto para cartaz de natal retratando o portal de entrada da cidade, o qual contém o nome do Prefeito



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



Municipal, configurando eventual promoção pessoal. A Fiscalização não contactou irregularidades;

Expediente TC-44320/026/13

- denúncia formulada pelo Sr. Reginaldo da Silva Nascimento, munícipe de Ibitinga, sobre possíveis irregularidades cometidas pela presidência da entidade do 3º setor Associação de Artes de Ibitinga – ASSARI, nos exercícios de 2011 a 2013, no tocante à utilização de verbas de repasses públicos, especialmente quanto à eventual falta de recolhimentos dos encargos sociais da entidade; A Fiscalização não contactou irregularidades.

1.3. CONTRADITÓRIO

A autoridade responsável exerceu o contraditório mediante o oferecimento de esclarecimentos, procurando afastar, ou justificar, as impropriedades consignadas no relatório de fiscalização.

1.4. MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA TÉCNICA-ECONOMIA:

Opinou pelo **parecer favorável** (fls. 178/182).

1.5. DA ASSESSORIA TÉCNICA - CÁLCULOS

A análise pormenorizada da Assessoria Técnica em relação à aplicação no ensino com recursos próprios e do Fundeb constatou que algumas despesas, dentre elas, referentes a recursos vinculados, devem retornar ao câmputo do ensino, enquanto que outras despesas, como de gêneros alimentícios, devem permanecer excluídas (fls. 185/189).

Refazendo os cálculos, o órgão técnico chegou aos seguintes resultados:

Despesas com Magistério (art. 60, XII, ADCT/ CF)	67,01%
Total das despesas com recursos do Fundeb	100,00%
Aplicação final da Educação básica (art. 212 CF)	25,84%



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



1.6. DA ASSESSORIA TÉCNICA – JURÍDICA

Consignou que as irregularidades listadas na conclusão do relatório poderão ser ressalvadas do r. parecer a ser exarado, prosseguindo-se com a tramitação em autos apartados ou ser apenas objeto de recomendação para saneamento e a não repetição em ocasiões futuras (fls. 190/193).

Opinou pela emissão de **parecer favorável**, com endosso de sua Chefia (fls. 194).

1.7. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS:

Acompanhou as conclusões da Assessoria Técnica, se posicionando pela emissão de **parecer favorável** (fls. 195/196).

Sugere que os apontamentos que denotaram inconsistência de informações, falta de natureza formal ou ofensa a disposição legal, mas que não impactaram isoladamente as contas de governo, nem resultaram dano ao erário, podem ser ressalvadas na análise da emissão do parecer, salientado o excessivo percentual de alterações orçamentárias (55,88%).

É o relatório.



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



2. VOTO

Em exame, contas anuais da **Prefeitura Municipal de Ibitinga**, relativas ao exercício de 2013.

2.1. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Na aplicação dos recursos arrecadados, a análise demonstrou a observância aos ditames constitucionais e legais:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
APLICAÇÃO NO ENSINO	25,84%	Mínimo = 25%
DESPESAS COM PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	67,01%	Mínimo = 60%
UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	100,00%	100%
SAÚDE	21,19%	Mínimo = 15%
DESPESAS COM PESSOAL	48,86%	Máximo = 54%

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

- EFETIVOU REPASSES À EDILIDADE CONFORME DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL
- O MUNICÍPIO QUITOU OS PRECATÓRIOS
- ENCARGOS SOCIAIS: RECOLHIMENTOS EFETUADOS

2.4. ENSINO

Quanto ao investimento no ensino, para fins de atendimento ao artigo 212 da Constituição Federal, a Fiscalização, após exclusões, apurou um índice de 23,94% das receitas originárias de impostos e transferências, enquanto que no Fundeb a instrução indicou uma aplicação de 99,97% das receitas recebidas desse fundo e 66,98% no magistério.



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



Contudo, analisadas as informações que constam dos autos, a Assessoria Técnica refez os cálculos e apurou que foram destinados à educação 25,84%, para fins de atendimento ao artigo 212 da Carta Maior, ao passo que dos recursos recebidos do Fundeb a aplicação atingiu 100% e no magistério 67,01%.

No presente caso, compartilho do posicionamento do Órgão Técnico, eis que adequado ao regramento da matéria e à jurisprudência desta Casa, de forma que restou cumprido o artigo 212 da Constituição Federal, bem como o disposto no artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

2.5. FINANÇAS

Sob o enfoque contábil, é possível qualificar como adequada a gestão de que se cuida, levando em conta a busca pelo equilíbrio das contas, face ao superávit orçamentário produzido, da ordem de R\$ 1.864.059,05, equivalente a 2,20% das receitas arrecadadas.

Acerca do resultado financeiro, que ao final do exercício apresentou um saldo negativo de R\$ 4.952.999,95, com crescimento de 87% em relação do exercício anterior, vejo que a maior parte do passivo financeiro é composta por restos a pagar não processados, no total de R\$ 7.444.357,76.

Há que se ponderar que para todas as despesas processadas a municipalidade possuía cobertura financeira, ao passo que o déficit financeiro não causará situação insustentável por representar em torno de 70% de apenas um mês de arrecadação da receita do Município.

Outro fator importante na análise dos aspectos fiscais da municipalidade, se refere ao baixo endividamento de longo prazo, que, com uma redução de 5% em relação ao exercício anterior, seu saldo do exercício passou a representar apenas 1,4% da receita arrecadada.

2.6. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

No tocante às críticas sobre as peças de planejamento, entendo que podem ser toleradas, em razão das justificativas apresentadas e porque não prejudicou a obtenção de superávit no resultado orçamentário, porém medidas



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



devem ser adotadas para aprimoramento, já que se verificou dotações atualizadas igual a zero e liquidações no mesmo sentido, o que prejudica aferição de indicadores quanto à estimativa dos custos, não permitindo a avaliação da eficácia e da efetividade das ações dos programas de governo.

Com relação à não edição do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, o responsável anunciou que criou comissão para fins de sua elaboração, que já se encontra em desenvolvimento, objetivando encaminhar, no exercício de 2015, à Câmara Municipal, para deliberação.

Nada obstante, **recomendo** à Prefeitura Municipal que cumpra integralmente às disposições contidas na Lei Federal nº 12.305/10.

2.7. CONTROLE INTERNO

A defesa noticiou que o atual responsável do setor realiza a fiscalização de gastos com adiantamento de despesas, das licitações e contratos, da execução e prestação de contas de convênio, dentre outras e que se encontra em fase de estudos para sua regulamentação.

De qualquer maneira, cabe ressaltar ao Executivo a importância do Controle Interno 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 que assegure a regular atuação 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.

¹ 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



2.8. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O elevado percentual de abertura de créditos adicionais e realização de transferências / remanejamentos / transposições no percentual de 55% da despesa fixada, pode ser excepcionalmente relevado no caso em tela, ante as justificativas apresentadas pelo Responsável, bem como perante a situação financeiro–econômica favorável.

Não obstante, deve-se elaborar, doravante, um planejamento metódico, com vistas a reduzir ao máximo a utilização de tal medida, pois mesmo havendo possibilidade de lapsos ou outras incorreções, que sejam previstos na época da elaboração das peças de planejamento, tal qual orienta o Comunicado SDG nº 29/2010.

2.9. DÍVIDA ATIVA

A fiscalização detectou a prescrição de prazo, em montante significativo, cuja omissão em tomar providências com vistas ao recebimento de valores pertencentes ao Município, beneficia os devedores em detrimento daqueles que pagam em dia suas obrigações frente à Prefeitura.

Em que pesem as alegações de defesa, creio que, para melhor análise da matéria, torna-se necessária a completa obtenção de informações, tais como a relação de todos os contribuintes devedores com créditos prescritos, na condição indicada pela Fiscalização, bem como o total dos valores envolvidos por contribuinte e por exercício.

Cabe à equipe de fiscalização a execução da tarefa, para permitir a correta avaliação da questão, que se dará em autos apartados.

Bom lembrar que, na hipótese de os créditos individualmente serem de pequenos valores, a providência judicial será mais dispendiosa do que a possível receita a ser auferida.

2.10. SAÚDE

Quanto à ausência do plano específico de carreira, cargos e salários dos funcionários da saúde, o responsável consignou dar prioridade à



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



organização da saúde, bem como a manutenção de Santa Casa, além da criação de postos de atendimento, dentre outros, contudo determinou à Secretaria Municipal de Saúde a elaboração de estudos para dar cumprimento à implantação do referido plano.

Sendo assim, a origem deverá envidar esforços para sua implementação, o que desde já recomendo, porém, a próxima fiscalização deverá verificar o noticiado.

2.11. ENCARGOS SOCIAIS

Verificou-se em exercícios anteriores que o Município havia criado seu instituto de previdência própria, mas não chegou a regulamentá-lo e, segundo a fiscalização, permaneceu em situação irregular.

Questionado sobre o tema, o Município informou que, com o advento da CF/88, adotou o Regime Geral de Previdência Social e que alguns servidores optaram em permanecer vinculados ao regime próprio de previdência.

Consta que, durante o exercício, houve pagamentos de aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários com verbas próprias do tesouro municipal, em virtude de benefícios concedidos a servidores ainda vinculados ao regime próprio, sendo 36 aposentados e 14 pensionistas.

Nada obstante, tenho como superada a questão, pois, conforme a instrução, referido pagamento encontra guarida em dispositivo da Lei Federal nº 9.717/1998, ao estabelecer que, no caso de extinção de regime próprio de previdência, o ente público assumirá integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários a sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio de previdência social.

2.12. PESSOAL

Consignou-se que foram nomeados 110 servidores para cargos em



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



comissão, porém as atribuições de alguns deles não possuem características de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, V, da Constituição Federal, ou seja, executam funções operacionais, não passíveis de livre provimento.

Segundo levantamento, é o caso dos cargos de Assessor Sênior de Secretaria e Assessor para Assuntos do Cemitério, dentre outros, cuja existência é desnecessária e antieconômica, não contribuindo para elevar e melhorar o nível da gestão pública.

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^[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:

^[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



“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.

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.

A incongruência deverá ser objeto de atenção da Origem para regularizar a questão, objetivando atender o dispositivo fiscal mencionado.

2.13. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Os defeitos encontrados nos itens: “fiscalização das receitas”; “dívida ativa” (divergências, falta de atualização da dívida ativa); “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.



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



2.14. IDEB

Dirigindo a atenção sob um outro ângulo, percebe-se a carência de políticas do Município, as quais influem na qualidade do ensino público ofertado à população local, mais especificamente, àqueles alunos que frequentam os anos finais do ensino fundamental.

É que no último estudo realizado pelo IDEB (2013), esses alunos não atingiram a meta estabelecida pelo IDEB.

Ao aplicar quase 26% das receitas de impostos e transferências, se esperaria, por óbvio, que proporcionalmente houvesse uma qualidade da mesma magnitude, porém, não foi o que ocorreu:

	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	6,2	6,6	5,6	5,9	4,9	5,4	4,7	5,1
Município	5,6	5,8	5,3	5,5	4,5	5,0	4,8	5,2

Sendo assim, deverá a Origem reavaliar suas políticas educacionais, visando à obtenção de melhores notas, em relação aos alunos dos anos finais do ensino fundamental.

2.15. CONCLUSÃO

No mérito, **VOTO** pela emissão de **Parecer FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2013, da PREFEITURA MUNICIPAL DE IBITINGA, ressaltando os atos pendentes de apreciação por



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



esta Corte.

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

- adote medidas para aprimoramento das peças de planejamento, com a utilização de indicadores, objetivando aferir a efetividade dos programas de governo;
- cumpra o regramento da legislação federal para implementação do Plano de Gestão Integrada de Resíduos;
- proceda à regular atuação do controle interno, nos termos do Comunicado SDG nº 32/2012 e do artigo 74 da Constituição Federal;
- observe ao disposto no Comunicado SDG nº 29/2010, no tocante às alterações do orçamento, limitando-as ao índice inflacionário;
- envidar esforços para implementar o plano específico de carreira, cargos e salários dos funcionários da saúde;
- promova a readequação de seu quadro de pessoal, atentando ao fato de que a regra é a admissão de pessoal mediante concurso público, e a exceção, o provimento de cargos em comissão, cujas atribuições devem estar fixadas em ato normativo próprio e revestir-se das características de direção, chefia e assessoramento;
- implemente ações para saneamento das falhas anotadas nos tópicos: "fiscalização das receitas"; "dívida ativa" (divergências, falta de atualização da dívida ativa); "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 a Origem envide esforços no setor de educação, no sentido de adequar suas ações, perseguindo melhores notas, em relação aos alunos dos finais do ensino fundamental, já para os próximos estudos do INEP/IDEB.

Determino a formação de autos apartados para tratar das prescrições da dívida ativa, como descrito no corpo do voto.

ANTONIO CARLOS DOS SANTOS
AUDITOR SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO