



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro-Substituto Márcio Martins de Camargo
Segunda Câmara
Sessão: **29/11/2016**

104 TC-000253/026/14 CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Ibirarema.

Exercício: 2014.

Prefeito(s): Thiago Antonio Briganó.

Advogado(s): Alexandre Massarana da Costa (OAB/SP nº 271.883),
Marcos Antonio Gaban Monteiro (OAB/SP nº 278.013) e outros.

Acompanha(m): TC-000253/126/14.

Procurador(es) de Contas: Élidea Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-4 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-4 - DSF-II.

Sustentação oral proferida em sessão de 25-10-16.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	27,47%	(25%)
FUNDEB <i>(aplicado no exercício)</i>	100,00%	(95%-100%)
Magistério	60,29%	(60%)
Pessoal	38,95	(54%)
Saúde	20,29%	(15%)
Transferências ao Legislativo	3,68%	(7%)
Receita Prevista	R\$ 19.500.000,00	
Receita Arrecadada	R\$ 23.184.349,98	
Execução orçamentária- <i>déficit</i>	-13,97% - R\$ 3.239.270,08	
Execução financeira – <i>déficit</i>	R\$ 3.364.802,64	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Relevado	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Encargos sociais	Regular	

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Ibirarema**, relativas ao exercício de **2014**, que foram fiscalizadas pela equipe técnica da Unidade Regional de Marília (UR-04).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização são as seguintes:

A.1- Planejamento das políticas públicas: a LOA autoriza a abertura de créditos adicionais em percentual elevado (40% da despesa total fixada);

A.2- A Lei de acesso à informação e a Lei da transparência fiscal: não localizamos no site da Prefeitura informações sobre os repasses às entidades do 3º Setor;

A.3- Controle interno: ausência de regulamentação do Sistema de Controle Interno e de elaboração dos relatórios periódicos;

B.1.1- Resultado da execução orçamentária: déficit da execução orçamentária (13,97%) sem respaldo no resultado financeiro do exercício anterior (reincidência); abertura de créditos adicionais representou 104,24% da despesa fixada inicial (reincidência); abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação não ocorrido, o que gerou o déficit da execução orçamentária;

B.1.2.1- Influência do resultado orçamentário sobre o resultado financeiro: déficit da execução orçamentária fez crescer o déficit financeiro em 2.580,42%;

B.1.3- Dívida de curto prazo: insuficiência de liquidez face aos compromissos de curto prazo;

B.1.5- Fiscalização das receitas: não adotou a Municipalidade as providências para a cobrança do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza-ISSQN sobre a atividade dos cartórios;

B.2.1- Análise dos limites e condições da LRF: parte da receita de alienação de ativos foi transferida para conta não vinculada;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

B.3.1- Ensino: o Município não aplicou 60% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério;

B.3.1.1- Ajustes da fiscalização: glosa de despesas com folha de pagamento de psicopedagoga nos 60% do FUNDEB;

B.4- Precatórios

B.4.1.1- Regime ordinário: ausência de informações sobre precatórios a receber;

B.5.1- Encargos: recolhimentos ao INSS com reduções das alíquotas RAT e FAP sem respaldo administrativo ou judicial;

B.5.3- Demais despesas elegíveis para análise

a) despesas sob o regime de adiantamento: irregularidades nas prestações de contas;

b) despesas com serviços técnicos profissionais: contratações carentes de motivação (contratos n°s 04/2014, 28/2014 e 36/2013); ausência de comprovação da efetiva execução do serviço pago (contrato n° 28/2014); afronta ao princípio da economicidade (contrato n° 36/2013);

B.6.3- Bens patrimoniais: ausência de levantamento geral dos bens patrimoniais; não há Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros nos imóveis onde estão instaladas as Unidades Básicas de Saúde do Município;

B.8- Ordem cronológica de pagamentos: existência de restos a pagar de exercícios anteriores;

C.1- Formalização das licitações, inexigibilidades e dispensas: empenhos classificados incorretamente quanto à modalidade de licitação;

C.2.3- Execução contratual: vistorias acusaram obras paralisadas (contratos n°s 27/2014, 30/2014 e 39/2014);

D.1- Cumprimento das exigências legais: na página eletrônica do Município não constam os Pareceres do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Tribunal de Contas;

D.2- Fidedignidade dos dados informados ao Sistema Audeesp: acusamos divergências entre os dados registrados na Origem e os informados ao Sistema AUDESP;

D.3.2- Cargos comissionados: inexistência de Lei regulamentando as atribuições dos cargos em comissão; cargo em comissão de Assessor Técnico sem as características de chefia, direção ou assessoramento;

D.3.3- Contratações temporárias sem processo seletivo: contratações temporárias de mão de obra por dispensa de licitação;

D.3.4- Pagamentos de serviços extraordinários: pagamentos de horas extras sem apresentação de justificativas e de forma continuada; e

D.5- Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal: desatendimento a recomendações desta Casa.

Notificado, o responsável retirou cópia do relatório de fiscalização e juntou aos autos alegações de defesa (fls. 81/100) e documentos.

Nelas, contesta algumas considerações lançadas pela equipe de fiscalização, informa que medidas corretivas já foram adotadas para outras, e procura justificar ou demonstrar a legalidade dos demais procedimentos, ponderando, em linhas gerais, que não houve qualquer prejuízo ao erário.

Especificamente em relação à análise dos resultados contábeis, argumentou que os resultados negativos foram influenciados por recursos de convênios não recebidos, sem especificá-los, e por restos a pagar não processados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Quanto às alterações orçamentárias, limitou-se a afirmar que foram necessárias, porém, não teriam atingido o percentual de 104,24%, apurado pela fiscalização, sem demonstrar ou comprovar o alegado.

A **Assessoria Técnica de Economia** (fls. 466/468) procedeu à análise das Contas considerando os aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial do Município, manifestando-se pela emissão de **parecer desfavorável**, diante do elevado percentual de alteração orçamentária, que indicou precário planejamento com a consequente descaracterização do orçamento.

O **Setor de Cálculos** (fls. 469/473) entendeu pertinente a glosa realizada pela fiscalização, no sentido de excluir o montante gasto com o pagamento de salário a uma psicopedagoga (R\$ 15.454,96), ratificando o percentual de 59,72% da parcela do Fundeb gasta com Magistério.

A **Assessoria Técnica Jurídica** (fls. 474/477) também se manifestou pela emissão de **parecer desfavorável**, diante da não integralidade dos gastos com Fundeb (60%) e da abertura de créditos adicionais em percentual elevado (104,24% da despesa fixada inicial), sem prejuízo de recomendações para as outras falhas remanescentes.

A **chefia da ATJ** (fls. 478), seguindo entendimento do Corpo Técnico precedente, manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável**, com recomendações para estabelecimento de limites para alterações orçamentárias e que se promova adequado equilíbrio orçamentário e financeiro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

O **Ministério Público de Contas** (fls. 479/484) opinou pela emissão de **parecer desfavorável** diante do déficit da execução orçamentária de 13,97%, da abertura de créditos adicionais em percentual elevado e do descumprimento do art. 60, inciso XII do ADCT. Considerou, ainda, que reforçam os motivos para a rejeição dos demonstrativos a reincidência em falhas relativas ao quadro de pessoal.

Por fim, opinou pela abertura de autos próprios para melhor análise dos contratos decorrentes de despesas com serviços técnicos profissionais.

Após, a defesa apresentou manifestações complementares (fls. 495/499), acrescidas de documentação. Nelas, procurou demonstrar a aplicação de ao menos 60% com Fundeb Magistério e justificar falhas do planejamento orçamentário.

Analisando a documentação juntada, o **Setor de Cálculos** (fls. 725/730) reconheceu que o cargo de psicopedagogo passou a integrar o Plano de Carreira do Magistério Público do Município, razão pela qual entendeu pertinente que o montante gasto com servidor daquele cargo (R\$ 15.454,96) integrasse os cálculos do Fundeb Magistério, cuja aplicação final atingiu 60,29%.

A **Assessoria Técnica de Economia** reiterou o **parecer desfavorável** (fls. 737), diante do precário planejamento decorrente do elevado percentual de alterações orçamentárias.

A **Chefia** (fls. 732), apesar de afastar a falha relativa ao Fundeb, manteve o **parecer desfavorável** tendo em vista a permanência de resultados negativos da execução



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

orçamentária e de alterações nas peças de planejamento em percentual elevado (104,24%).

O **d. MPC** (fls. 733/736), diante dos novos documentos apresentados, também entendeu que não houve insuficiência na aplicação do Fundeb com Magistério. Entretanto, manteve a manifestação pela emissão de **parecer desfavorável**, reiterando que as máculas, concebidas globalmente, perfazem uma espécie de "conjunto da obra" de má gestão. Concluindo, destacou que a reincidência no elevado percentual de alteração orçamentária já é matéria dotada de suficiente aptidão para o comprometimento das Contas.

Em **manifestação complementar** (fls. 751/756), a defesa juntou documentos, como listagens de receitas, de empenhos e extratos bancários de alguns convênios, no intuito de demonstrar que os resultados contábeis foram prejudicados por restos a pagar não processados, decorrentes da ausência de transferências de recursos pelos órgãos concessionários. Demonstrou que o montante não repassado atingiu R\$ 3.533.251,02.

Analisando a documentação, a **Assessoria Técnica de Economia** (fls. 942) retificou sua manifestação anterior, agora pela emissão de **parecer favorável** diante da comprovação de existência de restos a pagar não processados derivados de convênios.

Igualmente, a **Chefia de ATJ** (fls. 945/946), acolhendo manifestação de sua assessoria, pugnou pela emissão de parecer favorável, destacando que parte significativa das alterações orçamentárias foi realizada para garantir a celebração de diversos convênios firmados com o Estado e a União.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

O **d. MPC** (fls. 947/951) manteve a manifestação pela emissão de **parecer desfavorável**, diante do que chamou de falhas sistemáticas na gestão pública local que, analisadas em conjunto, comprometem as Contas. Considerou grave o elevado percentual de alterações orçamentárias, que revelariam o descuido reiterado da municipalidade na produção de suas peças de planejamento. Por fim, reiterou o parecer exarado anteriormente.

Subsidiou o exame dos autos o seguinte expediente:

TC-000253/126/14 - Acompanhamento da Gestão Fiscal;

Contas anteriores:

2013 TC 001780/026/13	favorável com recomendações
2012 TC 001712/026/12	desfavorável ¹
2011 TC 001123/026/11	desfavorável ²

É o relatório.

rfl

¹ Desequilíbrio fiscal e descumprimento do artigo 42 da LRF.

² Desequilíbrio fiscal e falhas no quadro de pessoal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-000253/026/14

Diante do cumprimento dos principais índices legais e constitucionais, dos quais o atendimento às aplicações mínimas no Ensino e na Saúde, considero que as Contas reúnem condições suficientes para sua aprovação.

No entanto, ressalto questão de destaque afeta às presentes Contas, qual seja, a análise do equilíbrio fiscal.

O resultado orçamentário apurado pelo Sistema Audesp, com base nas peças contábeis da Origem, indicaram *déficit* de R\$ 3.239.270,08, correspondente a 13,97%.

A análise dos dados revelou que o *déficit* orçamentário não foi amparado por superávit do exercício anterior e contribuiu para piorar o já existente resultado negativo, que passou de R\$ 125.532,56 para R\$ 3.364.802,64.

Entretanto, a comprovação da existência de restos a pagar não processados, decorrentes de recursos de convênios não recebidos, serve para atenuar, excepcionalmente, os efeitos dos resultados orçamentário e financeiro negativos.

Em decorrência dessa excepcionalidade, a análise deve levar em conta que, se os recursos de convênios tivessem adentrado aos cofres públicos como previsto (R\$ 3.533.251,02), praticamente eliminariam os resultados orçamentário (R\$ 3.239.70,08) e financeiro (R\$ 3.364.802,64) negativos.

Desse modo, por não comprometerem o orçamento futuro e tendo em vista recentes decisões dessa Corte (TCs-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

001301/026/11, 001683/026/13 e 001697/026/13), são passíveis de serem relevados os *déficits* observados.

Passível de serem relevadas, também, as elevadas alterações orçamentárias, diante da ausência de sério desajuste fiscal, conforme análise retro, sem prejuízo de severa advertência para que a Administração efetue um adequado planejamento das peças orçamentárias, limitando as alterações ao índice de inflação, atendendo ao Comunicado SDG nº 29/2010.

Destaco, ainda, que o excelente e elevado índice de investimentos, que corresponderam a 35,59% da RCL, dão suporte à tese de que grande parte das alterações orçamentárias ocorrera para garantir a celebração de convênios, que, embora não justifiquem, atenuam a situação peculiar das presentes Contas.

Sobre os demais aspectos que envolvem a gestão municipal tem-se o seguinte:

Revelou-se que a Administração investiu na manutenção e desenvolvimento do **Ensino** o equivalente a **27,47%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Constatou-se que foram utilizados **100,00%** dos recursos do FUNDEB no exercício em exame, atendendo ao que estabelece o § 2º do artigo 21 da Lei Federal 11.494/07.

Compactuando do entendimento do Setor de Cálculos desta Casa, acolho a retificação que apurou a aplicação de **60,29%** dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Nas ações e serviços públicos de **Saúde**, os órgãos de instrução atestaram que a Administração aplicou o correspondente a **20,29%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve a Lei Complementar Federal 141, de 13 de janeiro de 2012.

As **despesas com pessoal e reflexos** não ultrapassaram o limite máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois corresponderam a **38,95%** da receita corrente líquida.

A execução financeira dos precatórios foi liquidada de acordo com a legislação de regência.

As transferências financeiras ao Legislativo situaram-se dentro da limitação imposta pela Constituição Federal; e os gastos com os pagamentos dos subsídios aos agentes políticos mantiveram-se de acordo com o ato fixatório e dentro dos limites legais.

A execução financeira dos precatórios foi liquidada de acordo com a legislação de regência. Quanto aos precatórios a receber, advirto à Origem para a necessidade de correto acompanhamento e que tome as medidas pertinentes no intuito de receber o montante a que tem direito.

A fiscalização relata que os encargos sociais foram recolhidos, entretanto, no que tange ao INSS, promoveu-se, unilateralmente, a redução da alíquota de RAT de 2,0 para 1,0 e do índice FAP de 1,0 para 0,5, após estudo/levantamento realizado por empresa terceirizada, cuja contratação será objeto de autos próprios, com determinação ao final deste voto, a teor de recentes decisões desta Casa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

No tocante à gestão de pessoal, deve a Origem adotar medidas para que sejam estabelecidas as atribuições de todos os cargos em comissão existentes e que permaneçam no quadro de pessoal apenas aqueles voltados para o desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento, atendendo-se o disposto no inciso V do artigo 37 da CF³.

Quanto aos pagamentos de horas extraordinárias, relevo a falha diante das justificativas apresentadas, além da ausência de indícios de que os serviços não tenham sido efetivamente prestados.

Entretanto, deve a Origem abster-se do pagamento de horas extras habituais desprovidas da real necessidade de prestação dos serviços, além de observar a limitação máxima de horas extras diárias, de acordo com a legislação de regência, evitando-se a descaracterização da excepcionalidade dos serviços extraordinários.

Quanto às demais contratações de terceiros para prestação de serviços técnico profissionais, as justificativas da defesa permitem relevar as falhas. Entretanto, recomendo que a Origem, em respeito ao princípio da economicidade, evite a contratação de profissionais externos para desempenho de atividades administrativas típicas e rotineiras.

³ **Artigo 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998):

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

No que tange à execução contratual de obras em atraso e/ou paralisadas, determino que as próximas fiscalizações promovam o devido acompanhamento até a conclusão integral das mesmas.

Por fim, outras falhas registradas no laudo de fiscalização, não recorrentes e caracterizadas como meras formalidades e que não trouxeram prejuízos ao erário, podem ser relevadas, sem prejuízo das recomendações pertinentes ao final deste voto.

Por tudo o que foi exposto, voto no sentido da emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas anuais, referentes ao exercício de **2014**, da Prefeitura Municipal de **Ibirarema**, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, determino que se expeça ofício ao Executivo com as seguintes recomendações, sem prejuízo das já expostas no decorrer deste voto:

- promover efetivo planejamento das políticas públicas;
- adotar medidas efetivas com vistas a aprovar o Plano Municipal de Saneamento Básico;
- promover a regulamentação do Controle Interno, cumprindo os preceitos constitucionais e as orientações do Comunicado SDG n° 32/12;
- aprimorar o Serviço de Informação ao Cidadão, para atender com plenitude ao disposto na Lei Federal n° 12.527/11;
- adotar medidas com vistas à cobrança do ISS relativo aos serviços notariais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- atender ao disposto no Comunicado SDG nº 19/2010 em relação às despesas com adiantamentos;
- promover o levantamento geral dos bens móveis e imóveis, em cumprimento ao artigo 96, da LF nº 4.320/64;
- observar a ordem cronológica de pagamentos;
- atender à Lei de Licitações;
- melhorar a transparência da gestão fiscal, dando pleno atendimento ao art. 48 da LRF;
- promover ajustes a garantir a fidedignidade das informações enviadas por meio do sistema AUDESP;
- atender às Instruções e Recomendações do Tribunal.

Ainda à margem do Parecer, determino a abertura de autos próprios para análise do Contrato 04/2014, tratado no subitem B.5.3 do relatório de fiscalização.

É como voto.