



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



SEGUNDA CÂMARA SESSÃO: 04/122018

136 TC-003910/989/16

Prefeitura Municipal: Ibirarema.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Thiago Antonio Briganó.

Advogado(s): Marcos Antonio Gaban Monteiro (OAB/SP nº 278.013).

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-4 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-4 – DSF-II.

Sustentação oral proferida em sessão de 27-11-18.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** do exercício de **2016**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIRAREMA**.

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Marília – UR/04, que na conclusão de seu relatório (*Evento 28.36*) apontou falhas nos seguintes tópicos:

A.1. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

✓ *Dados inconsistentes no Relatório de Atividades;*

A.2. CONTROLE INTERNO

✓ *Ausência de regulamentação do Sistema de Controle Interno (reincidência);*

✓ *Não houve a elaboração dos relatórios periódicos (reincidência);*

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

✓ *Déficit da execução orçamentária (-6,54%) sem respaldo no resultado financeiro do exercício anterior;*

✓ *Alterações de dotações orçamentárias em percentual elevado: 80,28% (reincidência);*

✓ *Abertura de créditos adicionais, por anulação, em percentual superior ao autorizado na LOA;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ Abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação e por superávit financeiro não ocorridos;

B.1.2.1. INFLUÊNCIA DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO SOBRE O RESULTADO FINANCEIRO

- ✓ O déficit da execução orçamentária fez aumentar em 3.837,47% o déficit financeiro retificado;

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ Ausência de liquidez face aos compromissos de curto prazo;

B.3.3.1. ILUMINAÇÃO PÚBLICA

- ✓ Não houve a instituição da CIP;
- ✓ Não houve a incorporação dos ativos ao patrimônio municipal;

B.4. PRECATÓRIOS

- ✓ Descumprimento do artigo 100, § 5º, da Constituição Federal;
- ✓ Divergências na contabilização;

B.5.1. ENCARGOS

- ✓ Recolhimentos parciais do INSS e FGTS, gerando parcelamentos;
- ✓ Utilização da alíquota RAT em porcentual inferior àquele apurado pela Receita Federal do Brasil;

B.5.3. DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

- ✓ Contratações carentes de motivação e em afronta ao princípio da economicidade (contratos nºs: 04/2016 e 36/2013);

B.6. TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

- ✓ Ausência de levantamento geral dos bens patrimoniais;
- ✓ Bens patrimoniais adquiridos em 2016 não possuem placas de identificação;
- ✓ Ausência de Termos de Responsabilidade;
- ✓ As UBS não possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros;

C.1. FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS

- ✓ Empenhos classificados incorretamente quanto à modalidade de licitação;

D.3.1. QUADRO DE PESSOAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ Ausência de lei fixando as atribuições dos cargos em comissão da área da Educação;

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

- ✓ Desatendimento a recomendações desta Casa;

E.1.1. DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES – COBERTURA MONETÁRIA PARA DESPESAS EMPENHADAS E LIQUIDADAS

- ✓ Descumprimento do artigo 42 da LRF;

E.2.2. DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL

- ✓ Despesas de publicidade empenhadas a partir de 07 de julho;
- ✓ Despesas liquidadas do 1º semestre de 2016 superaram a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos exercícios financeiros.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (*Eventos 33.1 e 36.1*), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (*Evento 49*).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer prévio desfavorável** à aprovação das contas, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (*Evento 67*).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

No mesmo sentido, o D. Ministério Público de Contas manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** aos demonstrativos (*Evento 72*), devido ao conjunto de falhas de ordem econômico-financeiras, recolhimento insuficiente de encargos sociais, pagamento insuficiente de precatórios e desatendimento ao art. 42 da LRF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.1, A.2, B.5.3, B.6, C.1 e D.3.1.

1.6. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Manifestando-se nos termos do art. 213 do Regimento Interno, a **Secretaria-Diretoria Geral** opinou pela emissão de **parecer desfavorável** (*Evento 76*).

1.7. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/TCESP

Nos últimos 03 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:

Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planej	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM
2014	A	B+	B	B	B+	A	B	B+
2015	B+	B	C	C+	A	A	B+	B
2016	B+	B	C+	B	B+	B+	B+	C

Os dados do quadro indicam baixo nível de adequação da gestão municipal, com piora da avaliação do índice de efetividade com relação ao exercício anterior (de B para C).

Destacando que o IEGM foi criado por este Tribunal com objetivo de analisar a infraestrutura e os processos dos entes municipais e avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelas Prefeituras Municipais e por seus gestores.

Os sete índices temáticos acima apresentados procuram avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva e, assim, transformados garantindo a prestação de serviços de qualidade à população.

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2016, da **Prefeitura Municipal de Ibirarema**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2016, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Resultado da Execução Orçamentária	Déficit de -6,54%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	37,54%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	66,90%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	100%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	29,92%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	40,59%	Máximo: 54%

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 parcial de encargos sociais.
O Município não quitou a totalidade dos precatórios judiciais; quitou os requisitórios de baixa monta.

Os dados dos quadros acima revelam que o Executivo de Ibirarema cumpriu os limites constitucionais de aplicação na Educação e na Saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Entretanto, foram evidenciadas falhas relevantes no setor de finanças, combinadas com insuficiente pagamento de precatórios e encargos sociais que comprometem as contas em análise.

2.4. IMPROPRIEDADES QUE COMPROMETEM AS CONTAS ANUAIS

2.4.1. FINANÇAS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, verifico que o déficit orçamentário de R\$1,483 milhão, equivalente a -6,54%, fez aumentar ainda mais o déficit financeiro vindo do exercício anterior, que atingiu o montante de R\$1,522 milhão.

Em que pese o déficit financeiro ser inferior a um mês de arrecadação com base na receita corrente líquida¹, não pode ser relevado tendo em vista os sucessivos e elevados déficits orçamentários obtidos pela gestão 2013-2016².

Nos três últimos exercícios, a Prefeitura apresentou resultados orçamentários negativos, piorando a situação financeira do Município, dessa forma caminhando na contramão do princípio do equilíbrio fiscal e orçamentário insculpido no artigo 1º, §1º da LRF.

Com a diminuição das disponibilidades e o aumento da dívida de curto prazo, ao final do exercício de 2016 a Prefeitura de Ibirarema encontrava-se em situação de iliquidez perante seus credores, vez que dispunha de apenas R\$0,51 disponível para cada R\$1,00 exigível, sendo quase a totalidade dessa dívida composta por restos a pagar processados.

Saliento que o resultado só não foi pior em face do insuficiente pagamento de precatórios e encargos sociais, o que acabou por elevar, também, a dívida de longo prazo de Ibirarema.

Registro que a tese da defesa de que foi necessário assumir contrapartida de convênios firmados para realização de investimentos não pode ser acolhida, vez que não amparada por documentação comprobatória. Tal alegação apenas evidencia fragilidade de planejamento por parte do Executivo.

Outra evidência do planejamento ineficiente é o elevado patamar em que ocorreram as alterações orçamentárias, por meio de abertura de créditos

¹ RCL = R\$21,319 milhões / 12 meses = R\$1,776 milhão / mês.

² -13,97% em 2014; -3,20% em 2015; -6,54% em 2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



adicionais, suplementações, remanejamentos, transferências e transposições no elevadíssimo percentual de 80,28% da despesa inicial fixada, indicando que as peças de planejamento não passaram de mera obra de ficção, esvaziando a finalidade das leis que as estabeleceram.

Como bem salientaram SDG e MPC, piora a situação da Prefeitura o fato de grande parte dessas alterações terem sido justificadas com base em lastro inexistente, já que não houve excesso de arrecadação nem superávit financeiro anterior.

Ressalto que, embora tanto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal como no artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64, não haja determinação expressa que limite o percentual de abertura de créditos suplementares à estimativa de inflação, este Tribunal vem, reiteradamente, recomendando que a alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário, conforme disposto no Comunicado SDG nº 29/2010.

Nesse contexto, **determino** à Origem que adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de contingenciamento das despesas.

2.4.2. ENCARGOS SOCIAIS

No exercício de 2016 a Prefeitura de Ibirarema não recolheu ao Instituto Nacional da Seguridade Social - INSS o valor relativo à competência do mês de maio, realizando parcelamento junto à Receita Federal em junho do mesmo ano.

Posteriormente, em 2017, aderiu ao REFIS previdenciário autorizado pela Medida Provisória nº 778/17, convertida na Lei nº 13.485/17, firmando acordo no valor de R\$163 mil, a ser pago em 163 parcelas mensais.

A Prefeitura também não recolheu o FGTS a partir do mês de julho de 2016. Em 2017, parcelou o débito de R\$270 mil junto à Caixa Econômica Federal em 60 pagamentos mensais.

A Fiscalização verificou, ainda, que já existia um parcelamento anterior junto ao INSS, firmado em 2013, em valor superior a R\$2 milhões, indicando reincidência no atraso de pagamento de encargos sociais. Destaco, ainda, que esta dívida não foi incluída no REFIS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Segundo jurisprudência reente desta Corte, confissão de dívida com decorrente parcelamento, autorizado pela Lei Federal nº 13.485/17, afasta tal impropriedade. Porém, no contexto ora apresentado, inclui também a falta de recolhimento de encargos entre os motivos de emissão de parecer desfavorável, porque esta conduta é mais uma evidência do desequilíbrio fiscal da Prefeitura de Ibirarema, além de ser reincidente.

Saliento que a falta de repasses previdenciários no tempo oportuno distorce a apuração das despesas com pessoal, afeta o resultado orçamentário, eleva o nível de endividamento e onera orçamentos futuros. Cumpre, portanto, **recomendar** ao Executivo que recolha tempestivamente seus encargos sociais.

Com relação à utilização de alíquota RAT diferente daquela estabelecida pela Receita Federal do Brasil, mesmo após aplicação de multa no exercício de 2015, acolho a proposta do MPC de encaminhamento de ofício à Secretaria da Receita Federal do Brasil, sem prejuízo de **recomendar** à Origem que provisione o valor referente à diferença de alíquotas, tendo em vista a possibilidade de perdas futuras em razão da cobrança dos valores não recolhidos.

2.5. OCORRÊNCIAS QUE DEMANDAM RECOMENDAÇÕES OU DETERMINAÇÕES

2.5.1. PRECATÓRIOS

O Município de Ibirarema está enquadrado no regime ordinário de pagamento de precatórios, o que implica na obrigação de pagamento da totalidade do mapa enviado pelo TJ-SP no exercício anterior.

Contudo, em face da insuficiência financeira, o Município não quitou o mapa de precatórios recebido. Em vez disso, procurou celebrar acordos de parcelamento com os credores. Foram realizados 16 acordos, todos homologados pela Vara de Trabalho de Ourinhos, em dezembro de 2016.

Três credores, porém, não aceitaram a proposta da Prefeitura, que quitou integralmente os débitos relativos a dois deles. Contudo, a dívida de R\$301.037,25 com uma das credoras não foi quitada, tendo a Prefeitura efetuado pagamento parcial no valor de R\$49.191,91.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Com esse pagamento, o Executivo de Ibirarema beneficiou-se da regra contida no §20 do artigo 100 da Constituição Federal, incluído pela EC-94/2016, tendo em vista que o referido precatório representava cerca de 30% da dívida judicial do Órgão e o pagamento foi de aproximadamente 16% de seu valor:

Art. 100, § 20. Caso haja precatório com valor superior a 15% (quinze por cento) do montante dos precatórios apresentados nos termos do § 5º deste artigo, 15% (quinze por cento) do valor deste precatório serão pagos até o final do exercício seguinte e o restante em parcelas iguais nos cinco exercícios subsequentes, acrescidas de juros de mora e correção monetária, ou mediante acordos diretos, perante Juízes Auxiliares de Conciliação de Precatórios, com redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado, desde que em relação ao crédito não penda recurso ou defesa judicial e que sejam observados os requisitos definidos na regulamentação editada pelo ente federado.

Sendo assim, embora a Prefeitura não tenha quitado todos os precatórios no exercício, penso que os acordos realizados com seus credores, todos homologados pelo Tribunal de Justiça, bem como o pagamento parcial acima mencionado são capazes de afastar a falha.

Cumpre, porém, **recomendar** à Origem que cumpra os acordos realizados, bem como procure reservar dotação orçamentária suficiente para pagamento integral dos futuros mapas de precatórios recebidos do Tribunal de Justiça.

Finalmente, verificou-se inconsistência entre os dados inseridos no mapa de precatórios do Sistema Audesp e os dados informados nos termos de parcelamentos ou no balanço patrimonial, evidenciando fragilidade no controle da dívida de precatórios, motivo pelo qual **recomendo** à Prefeitura de Ibirarema que aprimore a contabilização de dívidas e pagamentos de precatórios.

2.5.2. CONTROLE INTERNO

A Prefeitura de Ibirarema não regulamentou Sistema de Controle interno, falha que ganha relevância diante das impropriedades verificadas no setor orçamentário-financeiro.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Assim, faz-se necessário **recomendar** a adoção de medidas pela Origem para criação do setor e regulamentação, incluindo o estabelecimento das funções, prerrogativas e obrigações, nos moldes do Comunicado SDG nº 32/20123, 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.

2.5.3. QUADRO DE PESSOAL

No setor de pessoal, a Fiscalização verificou que houve nomeação de servidores comissionados para os cargos de Professor Coordenador e Diretor de Escola, salientando que não há lei específica que defina as atividades desses dois cargos, impossibilitando verificar se as funções do cargo se amoldam à regra do inciso V, do art. 37 da Constituição Federal.

Sobre esse aspecto, conveniente destacar que os cargos em comissão devem ter suas atribuições fixadas em ato normativo próprio e só devem ser utilizados nos casos permitidos pela Constituição Federal, ou seja, no desempenho das funções de assessoramento, chefia e direção.

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

Não obstante, tendo em vista que os dois servidores nomeados já foram desligados e que, conforme esclarecimentos apresentados na defesa, estão em fase final os estudos para reestruturação do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal, creio ser possível relevar a falha.

A Fiscalização deverá verificar as ações efetivamente concretizadas no próximo roteiro de inspeção “*in loco*”.

2.5.4. DEMAIS APONTAMENTOS

Afasto os apontamentos sobre as despesas com publicidade porque considero pertinentes as justificativas apresentadas e porque não há evidências de que as despesas foram utilizadas em ações para benefício pessoal na disputa elei-

³ 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 Ramalho



toral, que é a conduta vedada pela Lei Federal nº 9.504/97.

As demais falhas tratadas nos itens *A.1. Planejamento das Políticas Públicas, B.3.3.1. Iluminação Pública, B.5.3. Demais Despesas Elegíveis para Análise, B.6. Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais, C.1. Formalização das Licitações, Inexigibilidades e Dispensas* podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

A Fiscalização deverá verificar as ações efetivamente concretizadas no próximo roteiro de inspeção *"in loco"*.

2.6. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais do exercício de 2016, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIRAREMA**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes **recomendações** e **determinações**:

- Envide esforços na obtenção de superávit orçamentário e financeiro, a fim de equilibrar as contas Municipais (*determinação*);
- Respeite o regime ordinário de precatórios em que está enquadrado e faça a quitação dos valores dentro do próprio exercício (*determinação*);
- Cumpra os acordos de parcelamento de precatórios homologados pelo juízo competente;
- Procure reservar dotação orçamentária suficiente para integral pagamento dos mapas de precatórios recebidos do Tribunal de Justiça;
- Aprimore a contabilização de dívidas e pagamentos de precatórios;
- Recolha tempestivamente os encargos previdenciários;
- Estabeleça provisão para perda em razão da possível cobrança de valor referente à diferença entre a alíquota RAT utilizada pela Prefeitura e a estipulada pela Receita Federal do Brasil;
- Regule o setor de Controle Interno;
- Atenda às instruções, recomendações e determinações deste Tribunal de Contas;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos



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



itens A.1. Planejamento das Políticas Públicas, B.3.3.1. Iluminação Pública, B.5.3. Demais Despesas Elegíveis para Análise, B.6. Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais e C.1. Formalização das Licitações, Inexigibilidades e Dispensas.

Oficie-se a Secretaria da Receita Federal do Brasil, com cópia desse relatório e voto e do documento contido no *Evento 28.22*, em face de utilização de alíquota RAT inferior ao estipulado pelo órgão Federal.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO

GC DER-41