

SEGUNDA CÂMARA SESSÃO: 21/05/2019

GCDR-41

69 TC-006600.989.16-4

Prefeitura Municipal: Ubirajara.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): José Altair Gonçalves.

Advogado(s): Juliano Quito Ferreira (OAB/SP nº 236.399) e Enizio Miranda (OAB/SP nº 334.534).

Procurador(es) de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-2 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-2 - DSF-I.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL DE UBIRAJARA. SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INSUFICIENTE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS. ELEVADAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. CARGOS EM COMISSÃO: ATRIBUIÇÕES E REQUISITOS DE ESCOLARIDADE. GRATIFICAÇÕES NÃO DEFINIDAS EM LEI. IEGM: BAIXA AVALIAÇÃO DO ENSINO. ADIANTAMENTOS CONCEDIDOS A AGENTE POLÍTICO.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** do exercício de **2017** da **PREFEITURA MUNICIPAL DE UBIRAJARA**.

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Bauru – UR/02, que na conclusão do relatório (Evento 70.24) apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- ✓ Falta de providências após a comunicação ao Senhor Prefeito Municipal, em reincidência e descumprimento de recomendação das contas de 2015;

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO – Índice C

- ✓ Desatenção às recomendações de 2015 para aprimoramento do planejamento orçamentário;

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições em percentual superior ao previsto na LOA, em reincidência e descumprindo as recomendações das contas de 2012 e 2015;

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- ✓ Inconsistência entre os Demonstrativos Contábeis elaborados pela entidade;

B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- ✓ Não contabilização da dívida judicial (precatórios), em ofensa aos princípios da transparência fiscal (artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal n.º 4.320, de 1964);

B.1.5. PRECATÓRIOS

- ✓ Falta de quitação de precatórios vencidos em 31/12/2017;
- ✓ Balanço Patrimonial não registra corretamente o total da dívida judicial, caracterizando ofensa aos princípios da transparência fiscal (artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal n.º 4.320, de 1964);

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- ✓ Atribuições de cargos em comissão não definidas em leis, EM REINCIDÊNCIA e desrespeitando recomendação das contas de 2013;
- ✓ Ausência de exigência de requisitos de formação compatíveis para cargos em comissão, em reincidência;

B.1.9.1. FUNÇÕES GRATIFICADAS

- ✓ Lei não especifica as funções que seriam passíveis de ocupação e quais as suas respectivas atribuições, tampouco os valores a serem pagos pelo seu exercício, o que é definido mediante Portaria, havendo violação ao Princípio da Reserva Legal, em reincidência e contrariando recomendação das contas de 2015;
- ✓ Servidores que sofreram alterações extremadas no desempenho das atribuições de seus cargos, o que importa, s.m.j., em desvio de função;

B.1.9.2. ADICIONAIS DE GRAU UNIVERSITÁRIO E TÉCNICO

- ✓ Pagamentos de gratificações de grau universitário e técnico a ocupantes de cargos que já possuem exigência de habilitação superior ou técnica para investidura, em reincidência e em desatendimento à recomendação das contas de 2015;

B.3.1. REGIME DE ADIANTAMENTO

- ✓ Adiantamento concedido ao Senhor Prefeito Municipal, descumprindo recomendação das contas de 2015;

B.3.2. BENS PATRIMONIAIS

- ✓ Não realização do levantamento geral de bens, em reincidência;

B.3.3. APLICAÇÃO INDEVIDA DE RECEITAS

- ✓ Falta de comprovação de aplicação de receitas com alienação de ativos, além do que os recursos não foram movimentados em conta específica;

B.3.4. EXECUÇÃO CONTRATUAL

- ✓ Falhas na execução contratual;

C.2. IEG-M – E-EDUC – Índice C+

- ✓ Plano de Cargos e Salários desatualizado;
- ✓ Falta de AVCB em unidades de Ensino;
- ✓ Falta de bibliotecas e salas de leitura em unidades de Ensino;

D.2. IEG-M – I-SAÚDE – Índice B+

- ✓ Falhas constatadas em fiscalizações ordenadas e não regularizadas, em reincidência;
- ✓ Não elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários preconizado pelo Ministério da Saúde, em desatendimento a recomendação das contas de 2015;
- ✓ Necessidade de reparos em unidades de saúde;

F.1. IEG-M – I-CIDADE – Índice C

- ✓ Falta de sinalização e manutenção adequadas em vias públicas do município;

G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS ENVIADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ Falta de fidedignidade dos dados enviados conforme demonstrado nos itens B.1.2 – Resultados Financeiro, Econômico E Saldo Patrimonial, B.1.5. - Precatórios e B.1.4 – Dívida De Longo Prazo;

H.2. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- ✓ Desatendimentos a recomendações do Tribunal e entrega intempestiva de documentos, em reincidência e em desatendimento a recomendações das contas de 2015.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Eventos 74.1 e 77.1), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Evento 95).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

As Assessorias Técnicas opinaram pela emissão de **parecer favorável**, no que foram acompanhadas por sua Chefia (Evento 105).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** em face do não pagamento dos precatórios devidos no exercício (Evento 110).

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens *A.1.1, A.2, B.1.1, B.1.4, B.1.5, B.1.9, B.2.1, B.3.1, B.3.2, C.2, D.2 e F.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 favorável** (Evento 114).

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
2015	C	C+	C	B	B	C	C	C+
2016	B	B	C	B+	B	C	C	C+
2017	C+	B+	C	B	C	C	C	C

Os dados do quadro acima indicam que o município regrediu na avaliação geral do IEG-M, caindo do conceito “C+” (em fase de adequação) para o conceito “C” (baixo nível de adequação), devido à queda de classificação de três das sete dimensões, além da manutenção do conceito mínimo em outras três. Apenas o índice relativo à Saúde apresentou melhora.

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.

2. VOTO

2.1. Contas anuais do exercício de 2017 da **Prefeitura Municipal de Ubirajara**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2017 a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Resultado da Execução Orçamentária	<i>Superávit de 7,41%</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	30,12%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	66,67%	<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>)	27,21%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	46,92%	<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 não quitou os precatórios judiciais e quitou os requisitórios de baixa monta.

2.4. FINANÇAS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, as contas estão equilibradas.

O município registrou superávit na execução orçamentária de R\$1,326 milhão, correspondente a 7,41% do total de receitas realizadas, melhorando o resultado financeiro positivo vindo do exercício anterior, para um

superávit financeiro de R\$1,158 milhão, indicando capacidade de pagamento dos valores exigíveis em curto prazo.

O resultado econômico foi positivo, fazendo aumentar o saldo patrimonial, os encargos sociais foram regularmente recolhidos e as transferências ao legislativo foram realizadas em conformidade com a Constituição Federal.

Também pesa favoravelmente ao Executivo de Ubirajara a expressiva redução de gasto com pessoal. Ao final do exercício anterior, essas despesas representavam 54,01% da Receita Corrente Líquida, ao passo que ao final do exercício em análise o percentual foi reduzido para 46,92%, demonstrando gestão responsável do chefe do Executivo.

Por todos esses aspectos positivos, e em face das justificativas apresentadas, creio ser possível relevar a insuficiência no pagamento de precatórios, bem como a não contabilização da dívida não paga em 2017.

Segundo alegado pela defesa, os precatórios recebidos em 2016 para pagamento até 31/12/2017, no valor de R\$209 mil, não foram encaminhados à contabilidade pela Administração anterior. A gestão iniciada em 2017 instaurou sindicância para apuração dos fatos e realizou conciliações na Junta do Trabalho para pagamento do valor devido, regularizando a situação.

Assim, embora não tenham sido pagos os valores requisitados dentro do prazo legal, a Prefeitura possui situação financeira favorável para quitação dos débitos e adotou as providências necessárias para sanear os pagamentos e a contabilização da dívida judicial.

Finalmente, uma crítica deve ser feita com relação à elaboração e execução do orçamento, que diz respeito ao elevado percentual de alterações orçamentárias, atingindo 27,74% da despesa inicial fixada. O entendimento pacífico desta Corte é que a alteração da peça de planejamento através de créditos adicionais deve ser feita com parcimônia, não extrapolando o índice inflacionário no período, medida que fica aqui **recomendada**.

2.5. QUADRO DE PESSOAL

A equipe técnica constatou que as atribuições dos cargos em comissão do Executivo de Ubirajara não estavam descritas nas respectivas leis de criação. Tal omissão não permite verificar se as funções dos cargos se amoldam à regra do inciso V, do artigo 37 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.

A Fiscalização verificou, ainda, que a maioria dos cargos comissionados exige como requisito de escolaridade formação em nível fundamental, médio ou técnico.

A esse respeito cumpre salientar que os cargos comissionados, conforme delineados pela Constituição em seu art. 37, V, possuem natureza complexa, exigindo de seus ocupantes conhecimentos técnicos específicos em uma determinada área de atuação. Assim o entendimento da Corte de Contas é que referidos cargos devem ser preenchidos por servidores que possuam formação em nível compatível com as atribuições¹.

Ainda no setor no setor de pessoal, o pagamento de gratificações definidas mediante portaria do Chefe do Executivo, sem legislação autorizadora e critérios objetivos de concessão atenta contra os princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e, sobretudo, o da legalidade previstos no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 111 da Constituição Estadual Paulista.

A Prefeitura adotou providências para regularização do quadro de pessoal, apresentando os Projetos de Lei nº 01/2018 e nº 22/2018. No entanto, como os projetos foram rejeitados pelo Legislativo, a situação permanece inalterada.

Sendo assim **determino** à Origem que promova a revisão da legislação municipal, realizando as adequações necessárias, bem como cesse imediatamente os pagamentos de gratificações não previstos em Lei.

¹ Comunicado SDG nº 32/2015 (Item 8)

Por fim relevo o indevido pagamento de adicional de grau universitário para servidores que ocupam cargos destinados a graduados (engenheiros, médicos, arquitetos), em face da revogação do artigo da Lei Orgânica Municipal que os instituíram.

2.6. ENSINO

De acordo com o relatório da Fiscalização, o Município de Ubirajara aplicou 30,12% de suas receitas de impostos em Ensino, cumprindo a aplicação mínima exigida pela Constituição Federal. Também foram atendidos os demais índices legais.

Não obstante, o IEG-M i-Educ apurado caiu um nível em relação ao exercício anterior, passando da avaliação “B” (efetiva) para “C+” (em fase de adequação), indicando que não basta cumprir a aplicação mínima exigida pela Constituição para garantir a qualidade e a eficiência na gestão do Ensino.

Verificando as respostas fornecidas pela Prefeitura, é possível identificar uma série de inconformidades que demonstram a necessidade de maior empenho do gestor na área, sendo destaques da Fiscalização:

- Plano de Cargos e Salários desatualizado;
- Escolas sem biblioteca ou sala de leitura;
- Falta de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB em unidades de Ensino.

Consultando o site do INEP², verifiquei, ainda, que os alunos dos anos iniciais não atingiram a meta projetada para o IDEB de 2017, inclusive obtendo índice bastante inferior ao do exame de 2015:

4ª série / 5º ano			8ª série / 9º ano			3ª série EM									
Ideb Observado								Metas Projetadas							
Município	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Ubirajara	4.7	5.0	5.6	5.4	5.7	6.4	5.5	4.8	5.1	5.5	5.7	6.0	6.2	6.5	6.7

Por todo o exposto, **determino** à Origem que analise os pontos do questionário do IEGM que levaram à avaliação negativa na área do Ensino,

² <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

planejando seus investimentos na correção das falhas apontadas, objetivando o aprimoramento do ensino fundamental público, tanto no que diz respeito à qualidade das instalações físicas e equipamentos ofertados, quanto à valorização dos profissionais da educação.

2.7. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Determino à Prefeitura de Ubirajara que cumpra a regra contida no artigo 68 da Lei Federal nº 4.320/64, reforçada pelo Comunicado SDG nº 19/2010, abstendo-se de conceder verbas de adiantamento a agentes políticos, mas tão somente a servidores do Município.

As demais falhas tratadas nos itens A.1.1 Controle Interno, A.2. IEGM – i-Planejamento, B.3.2. Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais, B.3.3. Aplicação Indevida de Receitas, B.3.4. Execução Contratual, D.2. IEGM – i-Saúde e F.1. IEGM – i-Cidade podem ser relevadas, **recomendendo-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.8. CONCLUSÃO

Acompanho o posicionamento de ATJ e SDG e **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas de 2017 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE UBIRAJARA**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- Aperfeiçoe o planejamento, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias;
- Promova adequações necessárias na legislação municipal no que se refere aos cargos comissionados (determinação);
- Abstenha-se de pagar gratificações que não estejam estabelecidas em lei, com critérios objetivos que se coadunem com os princípios da Administração Pública (determinação);

- Aprimore o planejamento do setor educacional, objetivando tornar o investimento no setor mais eficiente, melhorar a qualidade das instalações físicas e equipamentos ofertados, e valorizar o profissional da educação (determinação);
- Abstenha-se de conceder adiantamentos a agentes políticos;
- Atenda as instruções, recomendações e determinações deste Tribunal de Contas;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens A.1.1 Controle Interno, A.2. IEGM – i-Planejamento, B.3.2. Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais, B.3.3. Aplicação Indevida de Receitas, B.3.4. Execução Contratual, D.2. IEGM – i-Saúde e F.1. IEGM – i-Cidade.

A fiscalização deverá verificar as ações efetivamente executadas pelo atual gestor em relação a todas as determinações, recomendações e alertas, no próximo roteiro “in loco”.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO