



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



31-03-15

SEB

=====

68 TC-001803/026/13

Prefeitura Municipal: João Ramalho.

Exercício: 2013.

Prefeito: Wagner Mathias.

Acompanham: TC-001803/126/13 e Expedientes: TC-000889/005/13, TC-000498/005/13.

Procurador de Contas: Rafael Antonio Baldo.

=====

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, art. 212	26,73%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, art. 21, caput e §2º	100%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	63,62%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, “b”	51,35%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	23,13%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, §2º, I	4,38%	7%
Plano Municipal de Saneamento Básico – Lei federal nº 11.445/07, arts. 11, 17 e 19	-	A partir de 2014
Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – Lei federal nº 12.305/10, art.18	Irregular	A partir de 02-08-2012
Plano Municipal de Mobilidade Urbana – Lei federal nº 12.587/2012, art.24, §3º (População Município 10.896 habitantes)	Prejudicado ¹	A partir de 2015
Lei da Transparência Fiscal – Lei federal nº 12.527/2011, arts. 8º e 9º	Irregular	A partir de 18-05-2012
Execução Orçamentária – R\$ 773.019,91	Superávit - 4,93%	
Resultado Financeiro – R\$1.288.002,81	Superávit	
Remuneração de Agentes Políticos	Regular	
Precatórios	Não possui	
Ordem Cronológica de Pagamentos	Regular	
Encargos Sociais (INSS, PASEP, Previdência Própria e FGTS)	Regulares	
CIDE	Regular	
Royalties	Regular	
Multas de Trânsito	Regular	
Investimentos + Inversões Financeiras: RCL	9,25%	

ATJ: Favorável

MPC: Desfavorável

SDG: -

¹ Obrigatório para Municípios com população acima de 20.000 habitantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



1. RELATÓRIO:

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO RAMALHO**, exercício de 2013.

1.2 O relatório da inspeção *in loco* realizada pela Unidade Regional de Presidente Prudente – UR.05 (fls. 09/75) apontou:

A.1 Planejamento das Políticas Públicas (fls. 10/11):

- o Plano Plurianual – PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO não estabelecem, por programa e ações de governo, custos estimados, indicadores e metas físicas que permitam avaliar a sua eficácia e efetividade;

- o Município não editou o Plano Municipal de Saneamento Básico (artigos 11, 17 e 19 da Lei federal nº 11.445/07).

- o Município não editou o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (artigos 18 da Lei federal nº 12.305/10).

A.2 Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal (fl. 12):

- a Prefeitura não criou o Serviço de Informação ao Cidadão (artigo 9º da Lei federal nº 12.527/2011). Desatendimento ao disposto no artigo 48-A da LRF.

A.3 Controle Interno (fls. 12/13):

- infringência do disposto nos artigos 31 e 74 da Constituição Federal e do Comunicado SDG nº 32/12.

B.1.1 Resultado da Execução Orçamentária (fls. 13/15):

- falhas no planejamento e na priorização da programação das ações e afronta ao disposto no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF;

- transposição, remanejamentos e transferências de dotações realizadas com base na Lei Orçamentária Anual – LOA, infringindo o disposto no artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal;

- infringência ao artigo 1º, § 1º, da LRF.

B.1.2 Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial (fl. 16)

- Inobservância da Portaria STN nº 437/12.

B.1.5.1 Renúncia de Receitas (fl. 17):

- falta de retenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Natureza – ISSQN;

- falhas nos controles do Departamento de Água e Esgoto;
- desatualização da planta genérica de valores.

B.1.6 Dívida Ativa (fls. 21/22):

- prescrição de dívidas por inércia da Administração;
- inobservância às regras de contabilização do Sistema

AUDESP e da Portaria STN nº 437/12.

B.2.2 Despesas de Pessoal (fls. 24/25):

- ajustes nas despesas com pessoal em face de classificação incorreta.

B.3.2 Saúde (fls. 27/29):

- erros de contabilização, em especial quanto à indicação da fonte de recursos. Não observância da Resolução CNS nº 333/03;
- inobservância a disposições da Lei federal nº 8.080/90.

B.5.1 Encargos (fls. 29/31):

- recolhimento irregular de FGTS a servidores regidos pelo regime estatutário;
- ausência de retenção de INSS.

B.5.3 Demais Despesas Elegíveis para Análise (fls. 32/41):

- concessão de cestas de Natal a servidores;
- pagamento de Multas de Trânsito;
- aquisição de medicamentos sem licitação, a preços máximos permitidos ao consumidor;
- despesas em regime de adiantamentos;
- despesas com serviços técnicos especializados;
- despesas sem prévio processamento licitatório;
- despesas com refeições.

B.6.1 Tesouraria (fl. 42):

- inobservância ao artigo 164, § 3º, da Constituição Federal;
- fragilidade no recebimento dos recursos.

B.6.2 Bens Patrimoniais (fls. 42/43):

- não elaboração do inventário geral anual e falhas no procedimento de permissão de uso de imóvel.

C.1.1 Falhas de Instrução (fls. 44/52):

- Pregão Presencial nº 17/2013 (Automar Veículos e Serviços Ltda. no valor de R\$ 93.235,00); Tomada de Preços nº 02/2012 (Joaquim Alves & Cia. Ltda. no valor de R\$ 501.320,00); Convite nº 10/2013 (Ângela Aparecida da Silva



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Serviços - ME no valor de R\$ 64.400,00); Pregão nº 04/2013 (Uro Oftalmo Lins S/C Ltda. - ME no valor de R\$ 70.000,00) e Pregão nº 15/2013 (Thales A. Rodrigues Oliveira Clínica Médica - ME no valor de R\$ 45.800,00): infringência aos princípios da legalidade, economicidade, eficiência e razoabilidade e à jurisprudência desta Corte de Contas.

C.2 Contratos (fl. 52):

- inobservância ao Comunicado SDG nº 44/13.

C.2.2 Contratos Examinados *In Loco* (fls. 53/56):

- Convite nº 03/2013 – Contrato nº 20/2013 (Pecchio Gestão e Consultoria Ltda. no valor de R\$ 42.000,00) e Convite nº 01/2013 – Contrato nº 06/2013 (Araújo e Silva Assessoria e Consultoria em Administração Municipal S/S Ltda. no valor de R\$ 45.600,00): irregularidades na contratação de serviços de Assessoria e Consultoria, com inobservância a recomendação deste Tribunal.

D.1 Análise do Cumprimento das Exigências Legais (fl. 58):

- infringência do disposto no artigo 48 da LRF.

D.1.1 Livros e Registros (fls. 58/59):

- falta de fidedignidade das informações transmitidas ao Sistema AUDESP.

D.2 Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP (fl. 60):

- infringência aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei federal nº 4.320/64).

D.3.1 Quadro de Pessoal (fls. 60/65):

- transposição de cargos - desvio de função;
- incorporação irregular de gratificação;
- pagamento irregular de gratificações;
- contratação sem concurso público.

D.5 Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 65/66):

- transmissão intempestiva das informações ao Sistema AUDESP, infringindo o artigo 2º das Instruções nº 02/2008;
- não observância às recomendações exaradas nas contas anuais de 2010 e de 2011.

1.3 Acompanham os autos os seguintes expedientes:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



a) TC-000498/005/13 - trata de denúncia encaminhada pela Vereadora Claudenice Timóteo da Silva, comunicando possíveis irregularidades praticadas pela Prefeitura referentes à realização de despesas com show comemorativo sem o devido processo licitatório.

A Fiscalização (Itens “B.1.5.1 – Renúncia de Receitas” e “B.5.3 “f” – Despesas sem Prévio Processamento Licitatório – Festividades com Emancipação do Município”, fls. 17/19 e 40) constatou que:

- em alguns casos, a alíquota do ISSQN foi calculada nas notas fiscais emitidas pelas empresas; no entanto, os valores mencionados não foram retidos pelo Município e tampouco recolhidos posteriormente aos cofres públicos. Alegou a Prefeitura que tal procedimento não ocorreu em razão das empresas serem optantes do Simples Nacional (fl. 75 do Anexo I); no entanto, houve renúncia irregular de receitas, em afronta ao disposto no artigo 3º, II, VII, VIII e XVIII, da Lei Complementar nº 116, de 31-07-2003;

- todas as despesas foram realizadas com a organização das festividades do 52º aniversário de emancipação do Município em 18-03-2013, em afronta ao disposto no artigo 23, § 5º, da Lei federal nº 8.666/93 e aos princípios da legalidade e da impessoalidade (artigos 37, *caput* e inciso XXI, da CF e 2º da Lei federal nº 8.666/93).

b) TC-000889/005/13 - cuida de denúncia encaminhada pela Vereadora Claudenice Timóteo da Silva comunicando possíveis irregularidades no que se refere à terceirização do serviço de limpeza da creche municipal.

A Fiscalização (Item “C.1.1 – Falhas de Instrução”, fls. 48/49) informou que a Prefeitura, por meio do Convite nº 10/2013, contratou a empresa Ângela Aparecida da Silva Serviços – ME objetivando a prestação de serviços de limpeza e conservação da creche municipal, com fornecimento de todos os equipamentos necessários no valor de R\$64.400,00, sendo constatadas as seguintes ilegalidades:

- as propostas foram apresentadas em planilhas genéricas, sem indicação dos custos da contratação e sem qualquer detalhamento, não demonstrando valores e incidências para a composição do preço;
- não foram realizados estudos a comprovar as vantagens de tal procedimento em comparação à contratação direta de pessoal e;
- as atribuições e funções de ajudante geral do quadro de pessoal da Prefeitura são compatíveis com os serviços contratados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Concluiu que houve afronta aos princípios da eficiência e economicidade com os gastos públicos.

1.4 Regularmente notificado, o Senhor Prefeito apresentou justificativas (fls. 81/137).

Especificamente quanto aos itens “B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária”; “B.2.2. Despesa de Pessoal”; “B.5.1. Encargos”, “C.1.1. Falhas de Instrução” e “D.3.1. Quadro de Pessoal”, sustentou, em síntese:

B.1.1 Resultado da Execução Orçamentária (fls. 85/86):

As distorções restringiram-se às peças de planejamento. Em relação às transposições e remanejamentos, inexistiu irregularidade. Aliás, recente estudo elaborado por esta E. Corte concluiu que tais dispositivos podem constar na LOA. Não houve abertura de créditos sem o correspondente recurso disponível, tanto que os resultados orçamentário e financeiro foram superavitários ao final do exercício.

B.2.2 Despesas de Pessoal (fl. 92):

As contratações efetuadas com profissionais liberais e autônomos para a realização de serviços médicos específicos e temporários não devem ser computados nos gastos com pessoal, nos termos do disposto no artigo 19 da LRF e da jurisprudência desta E. Corte, a exemplo dos TCs-000532/026/09, 002100/026/12 e 002933/026/10², devendo ser revistos os cálculos. Em relação aos gastos com os Conselheiros Tutelares, embora estes não tenham vínculo trabalhista com o Município, dada a sua nomeação e como a legislação em vigor determina o pagamento de todas as verbas trabalhistas e previdenciárias concordou com tal inclusão.

B.5.1 Encargos (fls. 93/96)

Os Agentes Comunitários de Saúde estão submetidos ao regime celetista, por força do disposto no artigo 8º da Lei federal

² TC-000532/026/09 - Prefeitura Municipal de Santo Antonio da Alegria, Sessão da Segunda Câmara de 04-10-2011, Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES.

TC-002100/026/12 - Prefeitura Municipal de Ipiguá, Sessão da Segunda Câmara de 20-05-2014, sob minha Relatoria.

TC-002933/026/10 - Prefeitura Municipal da Estância Climática de Santo Antonio do Pinhal, Sessão da Segunda Câmara de 17-07-2012, Relator E. Conselheiro Substituto ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



nº 11.350, de 05-10-2006³, uma vez que o Município não possui lei local que discipline o regime jurídico da contratação destes profissionais, não havendo irregularidade.

No tocante ao recolhimento de INSS, o apontamento da Fiscalização não procede, tendo em vista que se trata de empresa que prestou serviços de jardinagem à Prefeitura, existindo muita polêmica acerca da legalidade do desconto da contribuição previdenciária na hipótese de prestação de serviços desta natureza. Por isso, o Município optou por não efetuar o recolhimento, com fundamento nas determinações emanadas da Ordem de Serviço INSS/DAF nº 209/99, que prevê a retenção da contribuição previdenciária nos serviços de limpeza, conservação e zeladoria, e na Circular INSS/DAF/CGA nº 46/99, aliado ao fato de que a referida empresa era optante do simples-nacional. A partir da leitura destas normas, muitos entendem que tal regramento não alcança os serviços de jardinagem. Entretanto, caso o posicionamento deste E. Tribunal se dê em sentido contrário, a Prefeitura acatará tal determinação.

C.1.1 Falhas de Instrução (fls. 109/117)

Pregão Presencial nº 17/2013 (Automar Veículos e Serviços Ltda. no valor de R\$ 93.235,00): as questões atinentes à reestruturatividade e aos itens supérfluos devem ser afastadas, tendo em vista a ausência de maiores explicações por parte da Fiscalização. Houve ampla publicidade do certame e, em relação aos preços, embora apresentados por empresas revendedoras multimarcas, estas acabaram por cotar o mesmo carro por se tratar da melhor oferta no momento.

Tomada de Preços nº 02/2012 (Joaquim Alves & Cia. Ltda. no valor de R\$ 501.320,00): a restrição à participação no certame decorreu de peculiaridades do mercado local. Se houvessem outros fornecedores, estes não seriam impedidos. Conforme decidido no TC-025966/026/89⁴,

³ **“Artigo 8º: Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias admitidos pelos gestores locais do SUS e pela Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, na forma do disposto no §4º do artigo 198 da Constituição, submetem-se ao regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, salvo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa.”**

⁴ Consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Platina sobre aquisição de combustível existindo apenas um posto de revenda no município. Publicado no DOE de 14-09-1989. Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



“não há necessidade de realizar licitação para aquisição de combustível quando houver no território municipal somente um posto de revenda”, motivo pelo qual não houve irregularidade quanto à existência de fornecedor único. Este é também o procedimento adotado no TCU nas licitações que realiza para a aquisição de combustível.

Convite nº 10/2013 (Ângela Aparecida da Silva Serviços - ME no valor de R\$ 64.400,00): no Inquérito Civil nº 14.0401.0000225-2012-1, que tratou da referida contratação, não foi constatada nenhuma irregularidade, motivo pelo qual o processo foi arquivado. Aliás, representação similar ensejou o TC-000889/005/13 (que acompanha estes autos).

D.3.1 Quadro de Pessoal (fls. 129/135): em relação à transposição de cargos, a situação da servidora Vanessa Pereira Silveira Rodrigues não se caracteriza como desvio de função, uma vez que foi nomeada no cargo de Tesoureira, em caráter precário e excepcional, em virtude de aposentadoria do titular, até a realização de concurso público, o que já ocorreu, tendo sido o candidato aprovado nomeado, encontrando-se no pleno exercício de sua função, conforme documentação anexada. Em relação aos demais casos, a Prefeitura celebrou Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público, iniciando um processo de reestruturação administrativa, culminando com a reorganização de todo o quadro de pessoal.

O direito à incorporação de décimos foi introduzido na Lei Orgânica municipal, devidamente amparado na Constituição do Estado de São Paulo. Quanto ao pagamento das gratificações, a única irregularidade já foi corrigida, com a edição da Lei Complementar municipal nº 19, de 16-10-2013, e da Lei nº 487, de 04-12-2013, prevendo a atribuição em relação aos cargos do quadro de pessoal, inclusive comissionados.

No que se refere à contratação sem concurso público, trata-se de prestadores de serviços e os valores desembolsados foram módicos. Entretanto, a administração tem se esforçado para reduzir ainda mais o seu número (no exercício foram apenas 8).

1.5 A Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica (fls. 139/140) manifestou-se pela emissão de parecer favorável às contas, tendo em vista que os resultados contábeis (orçamentário, financeiro, econômico e patrimonial) apresentados pelo Município foram satisfatórios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



O **Setor de Cálculos** (fls. 141/144), analisando as justificativas da defesa, em relação à inclusão, no cômputo das Despesas com Pessoal, das despesas com serviços médicos (plantonistas) e com a contratação de pessoal em substituição de servidores públicos municipais, acompanhou os ajustes efetuados pela Fiscalização, por entender demonstrada a utilização de toda a infraestrutura da Prefeitura (prestação de serviços nas Unidades Básicas de Saúde – UBS), indicando que não houve a mera contratação de um serviço pronto, acabado, mas sim a contratação de pessoal em substituição de servidores públicos municipais. Desta forma, ratificou o percentual de 51,35% da RCL com despesas com pessoal. Em pesquisa realizada no Sistema AUDESP (fls. 141/142), constatou, contudo, que houve a recondução das despesas no 1º e 2º quadrimestres de 2014 (48,0894% e 47,4100%, respectivamente), em cumprimento ao disposto no artigo 23 da Lei Complementar nº 101/00.

A **Unidade Jurídica** (fls. 145/148) ressaltou que os gastos com o ensino e a despesa com pessoal e reflexos mantiveram-se em bom patamar e os investimentos na área da saúde apresentaram-se adequados à norma constitucional, concluindo pela emissão de parecer favorável, com recomendações.

A **Chefia** do órgão (fl. 149) endossou tais posicionamentos.

1.6 Já o **Ministério Público de Contas** (fls. 150/160) pugnou pela emissão de parecer desfavorável às contas pelos seguintes motivos: **a)** afronta às disposições constitucionais e legais quanto à abertura de créditos adicionais (artigos 7º e 43 da Lei federal nº 4.320/64); **b)** realização de transferências, transposições, remanejamentos de uma categoria de programação para outra e entre órgãos sem a devida autorização legislativa, conforme preconiza o disposto no artigo 167, VI, da CF; **c)** Lei de Acesso à Informação e Controle Interno não implementados, em prejuízo à transparência na gestão da *res publica*; **d)** reincidência nas irregularidades verificadas no quadro de pessoal; **e)** não elaboração dos Planos de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, caracterizando deficiência no planejamento das políticas públicas e; **f)** diversas falhas encontradas nas contas de gestão, sem prejuízo de determinação à Prefeitura para que cesse imediatamente o recolhimento de FGTS em relação ao cargo de Agente Comunitário de Saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Por fim, propôs a abertura de autos próprios para tratar dos Pregões nºs 17/2013, 04/2013 e 15/2013 e da Tomada de Preços nº 02/2012.

1.7 Pareceres anteriores:

2010 – **Favorável** (TC-002674/026/10 – Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI, DOE de 05-07-2012).

2011 – **Favorável** (TC-001146/026/11 – Relator E. Conselheiro Substituto SAMY WURMAN, DOE de 03-05-2013).

2012 – **Favorável** (TC-001735/026/12 – Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI, DOE de 19-03-2014).

1.8 Dados Complementares:

a) Receita *Per Capita* do Município em Relação à Média dos Municípios Paulistas:

RECEITA ARRECADADA NO EXERCÍCIO DE 2013	NÚMERO DE HABITANTES	RECEITA PER CAPITA	MÉDIA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS	ACIMA DA MÉDIA
R\$ 15.684.329,77	4.219	R\$3.717,55	R\$ 3.045,39	22%

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos Últimos Exercícios:

EXERCÍCIOS	2010	2011	2012	2013
(Déficit)/Superávit	(3,27%)	(2,26%)	1,82%	4,93%

Fonte: fl. 15.

c) Indicadores de Desenvolvimento

ANOS INICIAIS - 4ª SÉRIE/5º ANO

João Ramalho (*)	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Crescimento		8%	26%	-10%	3%	
IDEB	5.0	5.4	6.8	6.1	6.3	
Meta	-	5.1	5.4	5.8	6.0	6.3

(*) Fonte: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos (*)	Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013
João Ramalho	5.0	5.4	6.8	6.1	6.3
Estado de SP – Pública	4.5	4.8	5.3	5.4	5.8
Brasil – Pública	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9

(*) Fonte: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>

Percentuais Alcançados pelo Município

Aplicação (*)	2005	2007	2009	2011	2013
Artigo 212 CF (25%)	26,01%	25,63%	25,60%	25,85%	26,73%
FUNDEB (100%)			100%	100%	100%
Artigo 60 ADCT (60%)		64,11%	60%	60,06%	63,62%

Fonte: (*) TC-002693/026/05 (Exercício de 2005), TC-002282/026/07 (Exercício de 2007), TC-000276/026/09 (Exercício de 2009) e TC-001146/026/11 (Exercício de 2011).

d) Investimento na Educação *Per Capita* (Recursos Próprios considerando o “plus” aplicado do FUNDEB, quando houver).

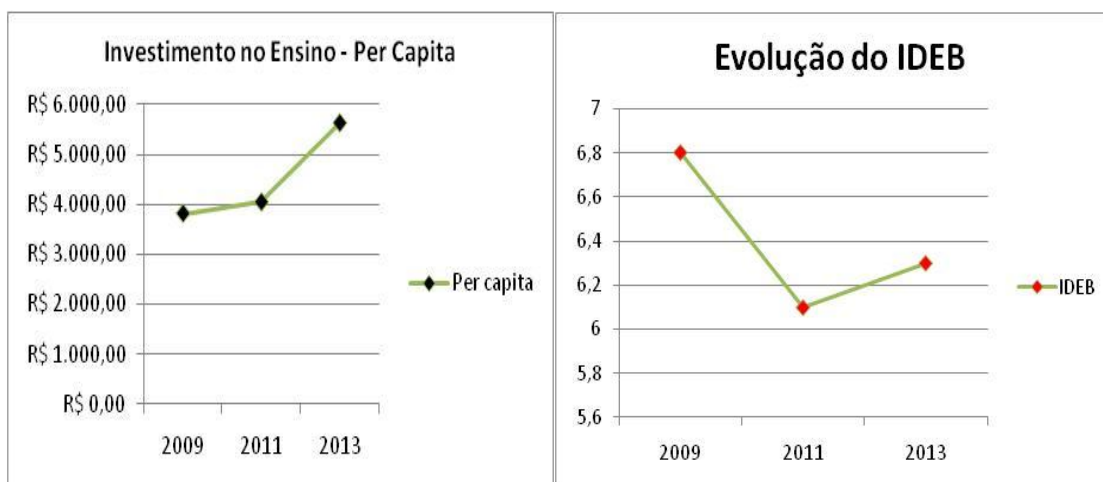
Exercício	Recursos Próprios R\$	FUNDEB - Perda ou Plus (1) R\$	Aplicação Excedente do FUNDEB (2) R\$	TOTAL - R\$	Nº de Matrículas (3)	Per Capita R\$
2009	2.249.538,36	- 525.617,53	-	1.723.920,83	452	3.813,98
2011	2.680.301,05	- 697.816,63	-	1.982.484,42	490	4.045,89
2013	3.595.434,86	- 866.330,28	-	2.729.104,58	484	5.638,65

(1) Total Receitas do FUNDEB (-) Receitas Retidas do FUNDEB

(2) Valor Aplicado no FUNDEB (-) Total Receitas do FUNDEB

(3) Fonte: endereço eletrônico <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>

e) Investimento *Per Capita* em relação à Evolução do IDEB.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Os gráficos indicam que o Município apresentou nos exercícios de **2009 a 2013** acentuado crescimento no investimento *per capita* {R\$ 3.813,98 (2009), R\$ 4.045,89 (2011) e R\$ 5.638,65 (2013)} e progressão no IDEB 4ª série/5º ano de 3% {6.1 (2011) e 6.3 (2013)}, estando o resultado alcançado em 2013 acima da meta projetada para o exercício (6.0).

É o relatório.

2. VOTO

2.1 A instrução dos autos demonstra que o **Município de João Ramalho** observou as normas constitucionais e legais no que se refere à aplicação no ensino, FUNDEB, saúde, remuneração dos profissionais do magistério, transferências de duodécimos ao Legislativo, despesas com pessoal, remuneração dos agentes políticos, CIDE, Royalties, Multas de Trânsito, encargos sociais (INSS, PASEP, FGTS e Previdência Própria) e ordem cronológica de pagamentos.

2.2 Quanto às **Despesas com Pessoal**, a Fiscalização (fls. 24/25) observou que totalizaram R\$ 8.199.830,98, ou seja, 51,35%⁵ da RCL (R\$15.968.457,46), tendo em conta a inclusão, ao final do exercício, do montante de R\$ 306.608,39⁶ referente a escriturações incorretas, uma vez

⁵ Quadro de Despesa de Pessoal (fl. 24):

Período	dez/12	abr/13	ago/13	dez/13
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	6.334.012,26	7.026.931,90	7.443.879,95	7.893.222,59
(+) Inclusões da Fiscalização - B				306.608,39
(-) Exclusões da Fiscalização - C				
Gastos Ajustados - D		7.026.931,90	7.443.879,95	8.199.830,98
RCL - E	14.659.312,80	14.862.246,38	15.219.026,20	15.968.457,46
(+) Inclusões da Fiscalização - F				
(-) Exclusões da Fiscalização - G				
RCL Ajustada - H		14.862.246,38	15.219.026,20	15.968.457,46
% Gasto = A / E	43,21%	47,28%	48,91%	49,43%
% Gasto Ajustado = D / H		47,28%	48,91%	51,35%

⁶ R\$ 147.975,00 referente a mão de obra terceirizada (contratação de serviços médicos plantonistas, fls. 93/97 do Anexo I) + R\$ 136.034,99 referente a pagamentos efetuados com serviços autônomos realizados de forma contínua, empenhado pela Prefeitura sob o código 3.3.90.36.99 (outros



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



que tais despesas caracterizaram-se como substituição de mão de obra, conforme o disposto no artigo 18, § 1º, da LRF⁷.

Ressalto que os gastos com a contratação terceirizada de mão de obra, voltada à atividade fim da Administração e para a qual existem no quadro da Prefeitura cargos correspondentes, integram o cômputo do artigo 2º, III, “b”, da LRF⁸. Assim também decidi nos autos dos TC’s 002100/026/12 e 002008/026/12⁹.

Desta forma, acompanho o Setor Especializado, que ratificou os cálculos elaborados pela Fiscalização e indicou que a despesa de pessoal atingiu o índice de 51,35%, percentual que foi reconduzido nos quadrimestres seguintes para 48,0894% e 47,4100%, nos termos do artigo 23 da LRF¹⁰.

2.3 Em relação aos **resultados**, o Município apresentou excesso de arrecadação de R\$ 229.595,99 (1,31% da receita prevista de

serviços de terceiros pessoa física) + R\$ 22.598,40 referente a despesa com a remuneração dos Conselheiros Tutelares classificados no código 3.3.90.36 (fls. 98/102 do Anexo I), totalizando R\$306.608,39.

⁷ **“Artigo 18:** Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º: Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

⁸ **“Artigo 20:** A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

III - na esfera municipal:

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.”

⁹ TC-002100/026/12 - Prefeitura Municipal de Ipiguá, Sessão da Segunda Câmara de 20-05-2014, sob minha Relatoria.

TC-002008/026/12 - Prefeitura Municipal de Serrana, Sessão da Segunda Câmara de 04-11-2014, sob minha Relatoria.

¹⁰ **“Artigo 23:** Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



R\$17.500.000,00), tendo sido o resultado orçamentário superavitário em R\$773.019,91, equivalente a 4,93%¹¹ da receita arrecadada de R\$15.684.329,77.

O resultado financeiro, tal como em 2012 (em que foi apurado superávit de R\$ 508.140,54), apresentou superávit de R\$ 1.288.002,81, tendo o Município realizado investimentos correspondentes a 9,25% da Receita Corrente Líquida – RCL.

No que respeita às **alterações realizadas no Orçamento**, a Equipe de Fiscalização observou que alcançaram o montante de R\$6.923.241,00, equivalente a 39,56%¹² das despesas inicialmente previstas (R\$ 17.500.000,00), não obstante a Lei municipal nº 452, de 22-11-2012 (LOA, fls. 39/42 do Anexo I)¹³, em seu artigo 4º, tenha autorizado a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 15%.

Conforme Demonstrativo de Créditos Suplementares (fl. 33 do Anexo I), tais alterações ocorreram da seguinte forma:

¹¹ Balanço Orçamentário - Valores Apresentados no Balanço Orçamentário da Prefeitura excluindo-se os valores integrantes do Fundo de Previdência do Município tratado nos autos do TC-000412/005/14.

	Receita Prevista	Receita Arrecadada	Despesa Realizada
Prefeitura Municipal	17.500.000,00	17.729.595,99	16.099.635,61
(-) Fundo de Previdência	<u>2.500.000,00</u>	<u>2.045.266,72</u>	<u>1.188.326,25</u>
	15.000.000,00	15.684.329,27	14.911.309,36
Resultado Orçamentário		Superavitário	773.019,91=4,93%

¹² Percentual retificado, uma vez que o valor correto da despesa inicialmente prevista correspondeu a R\$ 17.500.000,00, conforme a Lei Orçamentária Anual – LOA (fl. 39 do Anexo I) e o valor correto dos Créditos Suplementares correspondeu a R\$ 6.923.241,00 (fl. 33 do Anexo I).

¹³ “Artigo 4º - O Poder Executivo é autorizado a:
I – abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 15% (quinze por cento) do orçamento das despesas, nos termos da Legislação vigente;
II – realizar abertura de créditos suplementares, por conta do superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, na forma do artigo 43, inciso I da Lei 4.320/64;
III – realizar abertura de créditos suplementares provenientes de excesso de arrecadação, quando o saldo positivo das diferenças, acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada for efetivamente comprovado, considerando-se ainda, a tendência do exercício, na forma do artigo 43 da Lei 4.320/64;
IV – transpor, remanejar ou transferir, total ou parcialmente recursos orçamentários dentro de uma mesma categoria de programação, nos termos do inciso IV, do artigo 167, da Constituição Federal.
(...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Créditos Suplementares – Abertos	Valor – R\$
- por Anulação de Dotação	2.967.925,00
- por Excesso de Arrecadação	3.551.816,00
- por Superávit/Operação de Crédito	403.500,00
Total	6.923.241,00

Com o fito de analisar a adequação desses créditos abertos ao percentual autorizado, devem, portanto, ser subtraídas do valor de R\$6.923.241,00 as seguintes parcelas:

- a quantia relativa à inflação do ano (5,9108%¹⁴) incidente sobre a despesa inicial fixada – R\$ 1.034.390,00;
- o superávit financeiro do ano anterior – R\$ 508.140,54, e
- o excesso de arrecadação havido no exercício – R\$229.595,99.

Reduzido o total alcançado de R\$ 1.772.126,53 do valor dos créditos abertos (R\$ 6.923.241,00 - R\$ 1.772.126,53 = R\$ 5.151.114,47), verifica-se que o resultado importou em 29,43% da despesa inicial fixada, acima, portanto, do percentual considerado satisfatório por este E. Tribunal.

Tendo em vista, entretanto, que essas alterações orçamentárias não causaram desajuste fiscal, uma vez que foram apresentados resultados equilibrados, com superávits orçamentário e financeiro, entendo possa tal falha ser conduzida ao campo das advertências.

2.4 Diante do exposto, voto pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas da **Prefeitura de João Ramalho**, com ressalva das falhas consignadas nos itens “Planejamento das Políticas Públicas”, “Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transferência Fiscal”, “Controle Interno”, “Resultado da Execução Orçamentária”, “Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial”, “Renúncia de Receitas”, “Dívida Ativa”, “Despesa de Pessoal”, “Saúde”, “Encargos”, “Demais Despesas Elegíveis para Análise”, “Tesouraria”, “Bens Patrimoniais”, “Falhas de Instrução”, “Contratos”, “Contratos Examinados *In Loco*”, “Análise do Cumprimento das Exigências Legais”, “Livros e Registros”, “Fidedignidade dos Dados

¹⁴

Endereço Eletrônico: <http://www.portalbrasil.net/ipca.htm>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Informados ao Sistema AUDESP”, “Quadro de Pessoal” e “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”.

2.5 Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes advertências:

a) Aprimore os mecanismos de planejamento, a fim de que seja possível verificar a eficácia e a efetividade dos programas e ações previstos no PPA e LDO.

b) Providencie a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/07) e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10).

c) Assegure o estrito cumprimento do disposto na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), com a criação de serviço de informação ao cidadão.

d) Regule o Sistema de Controle Interno, nos termos dos artigos 31 e 74 da Constituição Federal e das orientações traçadas por este E. Tribunal no *Manual Básico – O Controle Interno do Município – Setembro de 2013*.

e) Promova rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária, nos termos do artigo 1º, § 1º, da LRF¹⁵.

f) Atente para o disposto no artigo 165, § 8º, da Constituição Federal na elaboração do projeto de lei orçamentária, uma vez que a limitação da autorização para abertura de créditos adicionais é medida de prudência fiscal que evita que o orçamento se torne peça de ficção, além de contribuir para o equilíbrio das contas (Comunicado SDG nº 29/2010¹⁶).

¹⁵ “**Artigo 1º:** Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

¹⁶ **COMUNICADO SDG nº 29/2010**

“(…)”

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.

2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do artigo 165, § 5º da Constituição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



g) Realize transposição, remanejamento ou transferência apenas mediante lei específica para cada alteração realizada, nos termos do artigo 167, VI, da Constituição Federal.

h) Adote medidas efetivas para a cobrança do ISSQN.

i) Observe, no que se refere à Dívida Ativa, o disposto nos artigos 13 e 58¹⁷ da Lei de Responsabilidade Fiscal e, ainda, no Comunicado SDG nº 23/13¹⁸.

j) Observe as normas da Lei federal nº 8.666/93, formalizando adequadamente os processos licitatórios e acompanhando devidamente a execução dos ajustes celebrados.

k) Adote providências em relação às impropriedades verificadas nos itens “Saúde”, “Encargos” e “Demais Despesas Elegíveis para Análise”, regularizando-as definitivamente.

l) Efetue os ajustes necessários para garantir a fidedignidade das informações inseridas no banco de dados do Sistema AUDESP, em cumprimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil,

3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.

4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (artigo 167, VI, da CF).

(...)”.

¹⁷ “**Artigo 13:** No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.”

“**Artigo 58:** A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.”

¹⁸ “**Comunicado SDG nº 023/2013**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que Estado e Municípios contabilizavam em 31 de dezembro de 2012 dívida ativa no total de R\$ 257.633.987.035,00.

Reitera-se, diante disso, a **necessidade de providências no sentido da recuperação** desses valores, seja pela via judicial, observado o teor da consulta respondida nos autos do processo TC-7667/026/08, seja, especialmente, por meios próprios, mediante cobrança administrativa ou protesto extrajudicial, este último, inclusive, objeto da consulta respondida nos autos do processo TC-41852/026/10 e previsto no parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



nos termos do Comunicado SDG nº 34/09¹⁹, atentando para os prazos de encaminhamento dos documentos exigidos por esse Sistema deste Tribunal.

Determino, ainda:

a) a formação de autos próprios para exame da Tomada de Preços nº 02/2012;

b) a formação de autos apartados para tratar:

- do item “Demais Despesas Elegíveis para Análise” (B.5.3, F - Despesas sem Prévio processamento licitatório – itens “a” a “e” do relatório da fiscalização);

- dos Pagamentos efetuados com despesas de cestas de natal a servidores;

c) que o processo acessório TC-001803/126/13 e os expedientes TC's 000498/005/13 e 000889/005/13 permaneçam apensados a estes autos.

A Fiscalização verificará, na próxima inspeção, a implantação de providências regularizadoras.

2.6 Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 31 de março de 2015.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO

¹⁹ “O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO **alerta** que constitui falha grave a ausência de fidelidade das informações enviadas ao Tribunal de Contas em relação àquelas registradas na Origem, vez que ofende aos princípios da transparência (artigo 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos.

As informações enviadas ao Sistema AUDESP devem corresponder aos fatos registrados na Origem; alterações posteriores devem seguir normas, procedimentos e princípios aceitos pela ciência contábil.

(...)”