



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

Conselheiro-Substituto Josué Romero

Segunda Câmara

Sessão: **18/7/2017**

57 TC-002368/026/15 CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: João Ramalho.

Exercício: 2015.

Prefeito(s): Wagner Mathias.

Acompanha(m): TC-002368/126/15.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-5 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-5 - DSF-II.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	26,88%	(25%)
FUNDEB	100,00%	(95%~100%)
Magistério	64,25%	(60%)
Pessoal	50,95%	(54%)
Saúde	25,50%	(15%)
Transferências ao Legislativo	regular	(7%)
Receita Prevista	R\$ 17.360.000,00	
Receita Arrecadada	R\$ 16.522.064,18	
Execução orçamentária	Déficit→ 10,68%	
Execução financeira	Déficit	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Regular	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Encargos sociais	Regular	

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de João Ramalho**, relativas ao exercício de **2015**, que foram fiscalizadas pela equipe técnica da Unidade Regional de Presidente Prudente (UR-05).

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

1.1. Resultado da execução orçamentária

- Déficit na execução orçamentária não amparada pelo superávit financeiro do exercício anterior;
- Abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições correspondentes a 46,95% da despesa fixada;
- Alterações orçamentárias promovidas a partir de realocações de recursos de uma categoria de programação para outra e entre órgãos;
- Abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação quando houve déficit;

1.2.1. Dívida de curto prazo

- A Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo;
- O déficit orçamentário do exercício em exame fez surgir um antes inexistente déficit financeiro;

2.1. Cumprimento das exigências legais

- Falta de publicação na página eletrônica do Município do PPA e balanço financeiro, bem como demonstração das variações patrimoniais, além do parecer do Tribunal sobre as contas do exercício de 2014;

3.1.1. Demais aspectos relacionados à Educação

- O Conselho do FUNDEB, o Conselho Municipal de Educação e o Conselho de Alimentação Escolar não atuaram de forma integral relativamente às suas competências;

3.1.2. Fiscalização de natureza operacional da rede pública municipal de ensino

- Verificamos as seguintes falhas quando da visita à Cozinha Piloto: As janelas não possuíam tela milimétrica; As portas não possuíam protetor de rodapé; Ausência de alvará do corpo de bombeiros - AVCB; A maioria dos itens adquiridos possui registro de entrada e saída imediata, independente de seu efetivo consumo, ou não, na data do registro; A licença de funcionamento da Vigilância Sanitária apenas foi concedida no dia 05/08/2016, data na qual estávamos concluindo os trabalhos de fiscalização no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

município.

3.2.1. Demais aspectos relacionados à Saúde

- As contas específicas não foram movimentadas pela Secretária Municipal de Saúde, conforme dispõe o artigo 32, § 2º da Lei Federal 8080/90;
- No que tange às competências do Conselho Municipal de Saúde, não houve observância aos incisos XII e XIII da Quinta Diretriz da Resolução CNS 333/03.

7. Planejamento das políticas públicas

- O município não editou o Plano de Saneamento Básico nem o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

7.1 Análise das peças de planejamento

- As peças de planejamento vigentes para o exercício de 2015 foram aprovadas sem contemplar os requisitos previstos na legislação;
- Os valores incluídos nas peças orçamentárias (dotação inicial) sofreram variações de grande monta;
- Os dados da LDO transmitidos ao sistema AUDESP registram inadequados custos estimados, indicadores, unidades de medidas e metas físicas;

9. Controle interno

- O responsável pelo Controle Interno não ocupa cargo efetivo na Administração Municipal;
- Ainda que o controlador interno tenha realizado relatórios mensais, apenas remetem ao não conhecimento de irregularidade no período;

10. Iluminação pública

- Os recursos da CIP apenas passaram a ser movimentados em conta específica a partir de 14/07/2015;

12. Atendimento às determinações e/ou recomendações do TCESP

- Desatendimento às recomendações do Tribunal;
- Transmissão intempestiva de informações relativas a alguns meses;



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

14.1.1. Fiscalização das receitas - tarifa de água

- Verificamos que a cobrança da tarifa de água permaneceu sendo realizada com valores fixos, malgrado a edição do Decreto n. 1.226/2015 que prevê valores variáveis conforme o consumo real;

14.1.2. Renúncia de receitas

- O valor venal dos imóveis está extremamente desatualizado, resultando em valores abaixo do mercado e, conseqüentemente, para os impostos cobrados;

14.2.1. Despesas com combustível

- Falta de controle eletrônico individualizado de consumo por veículo/máquina; Controle manual passível de inconsistências;

14.2.2. Despesas com peças e manutenção de veículos

- Falta de controle individualizado de consumo por veículo/máquina;

14.2.3. Despesas com cesta de natal

- ausência de comprovação da finalidade pública

14.2.4. Classificação contábil errônea da despesa

- Erro de classificação contábil;

14.3. Formalização das licitações, inexigibilidades e dispensas

- Realização de despesas sem o prévio procedimento licitatório devido;

14.4.1. Contratos examinados *in loco*

- Existência de contratos de assessoria em atividades que são permanentes e deveriam ser realizadas pelos funcionários da Prefeitura. Fracionamento de certame e infringência da Lei 8666/93;



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

14.5.3. Transposição de cargos

- Designação de servidores para ocupar cargos diferentes daqueles para os quais foram inicialmente nomeados;

14.5.4. Servidor em exercício, aposentado por invalidez pelo INSS

- Servidor em exercício que foi aposentado por invalidez pelo INSS;

Notificado, o responsável retirou cópia do relatório de fiscalização e juntou aos autos alegações de defesa (fls. 54/90), procurando justificar ou demonstrar a legalidade dos procedimentos, além de informar algumas medidas corretivas adotadas.

Especificamente no que toca ao resultado da execução orçamentária, argumentou que o *déficit* era composto, em grande parte, por empenhos de restos a pagar não liquidados, oriundos de convênios, cujas receitas não ingressaram nos cofres públicos. Citou como exemplo o empenho nº 2588/15 referente à construção de uma creche escola em convênio com o governo estadual.

A **Assessoria Técnica de Economia** (fls. 318/319) procedeu à análise das contas considerando os aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial, manifestando-se pela emissão de **parecer favorável**, entendendo que a justificativa de existência de restos a pagar não processados pode ser aceita, causando a reversão dos *déficits* orçamentário e financeiro apurados.

Quanto às falhas relacionadas às alterações orçamentárias, opinou por recomendação para observância, com rigor, da legislação vigente.



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

O **Setor de Cálculos** (320/321) ratificou a apuração dos dispêndios com pessoal (índice de 50,95% da RCL), constatando não restar ultrapassado o limite prudencial.

A **Assessoria Jurídica** (fls. 322/324) também se manifestou pela emissão de **parecer favorável**, com recomendações para que se promovam políticas públicas adequadas ao setor educacional, visando suprir as deficiências encontradas; observe com rigor a lei de licitações e que sejam adotadas medidas visando melhor controle dos gastos com combustíveis e com peças de manutenção de veículos.

Propôs que medidas de adequação apresentadas pela defesa sejam verificadas pelas próximas fiscalizações.

A **Chefia de ATJ** manifestou-se pela emissão de parecer **favorável** (fls. 325), com recomendações.

O **Ministério Público de Contas** (fls. 326/330) opinou pela emissão de **parecer desfavorável** pelas seguintes razões: *déficit orçamentário não amparado em superávit financeiro do exercício anterior; déficit financeiro; baixo índice de liquidez imediata; alterações orçamentárias equivalentes a 46,59% da despesa inicial prevista e em desacordo com a Constituição Federal; e ausência de regularização da transposição de cargos.*

Para as demais falhas, opinou pela expedição de recomendações, com alerta de que a reincidência sistemática poderá ensejar o juízo desfavorável de contas futuras.

Por fim, opinou pela abertura de apartados para análise das despesas com cestas de natal (R\$ 7.680,00) e da



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

existência de servidor em exercício na Prefeitura, mas aposentado por invalidez pelo INSS.

Prosseguindo, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, do Ministério da Educação (formulador do índice IDEB), a situação operacional da educação no Município é retratada na Tabela a seguir.

Tabela 01 - Qualidade do Ensino											
Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica											
	Nota Obtida						Metas				
JOAO RAMALHO	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015
Anos Iniciais	5,0	5,4	6,8	6,1	6,3	6,6	5,1	5,4	5,8	6,0	6,3
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM

Conforme dados do Censo Escolar 2015, a situação detalhada da infraestrutura escolar é a seguinte:

Tabela 02 - Infraestrutura do Ensino

Descrição das Escolas	2012	2013	2014	2015
Número de Escolas Municipais	2	2	2	2
Número Total de Escolas	3	3	3	3
% Público	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
% Municipal	66,7%	66,7%	66,7%	66,7%
% Estadual	33,3%	33,3%	33,3%	33,3%
% Escolas com Lab. Informática.	50,0%	50,0%	50,0%	50,0%
% Escolas com Lab. Ciências.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
% Escolas com Cozinha	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
% Escolas com Biblioteca	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
% Escolas com Parque Infantil	50,0%	50,0%	50,0%	50,0%
% Escolas oferecendo Merenda	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Na saúde, conforme dados da Fundação Seade, a situação operacional no Município é a seguinte:

Estatísticas Vitais e Saúde	Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
Taxa de Natalidade (Por mil habitantes)	2015	19,69	13,02	14,69
Taxa de Fecundidade Geral (Por mil mulheres entre 15 e 49 anos)	2015	71,49	50,47	52,41
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	2015	23,81	12,90	10,66
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	2015	23,81	13,93	12,04
Taxa de Mortalidade da População de 15 a 34 Anos (Por	2015	68,68	103,23	109,44



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

Estatísticas Vitais e Saúde	Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
cem mil habitantes nessa faixa etária)				
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2015	4.065,04	3.576,09	3.482,85
Nascidos Vivos de Mães com Menos de 18 Anos (Em %)	2015	10,71	8,26	6,25
Mães que fizeram Sete e Mais Consultas de Pré-Natal (Em %)	2015	68,42	82,88	77,77
Partos Cesáreos (Em %)	2015	75,00	60,56	59,40
Nascimentos de Baixo Peso (menos de 2,5kg) (Em %)	2015	15,48	8,51	9,15
Gestações Pré-Termo (Em %)	2015	18,75	10,71	10,63
Leitos SUS (Coeficiente por mil habitantes)	2016	-	4,82	1,28

Por fim, de acordo com publicação realizada por esta Corte de Contas, o Município apresentou os seguintes indicadores relacionados ao índice de efetividade no exercício de 2015:

Indicador	Nota	Legenda
i-Educ	B	A Altamente efetiva
i-Saúde	B+	B+ Muito efetiva
i-Planejamento	C+	B Efetiva
i-Fiscal	B+	C+ Em fase de adequação
i-Amb	B	Baixo nível de adequação
i-Cidade	C	
i-Gov-TI	C	
IEGM	B	

Subsidiou o exame dos autos o seguinte expediente:

TC-002368/126/15 - Acompanhamento da Gestão Fiscal;

Contas anteriores:

2014 TC 000276/026/14 favorável com recomendações;
2013 TC 001803/026/13 favorável com recomendações;
2012 TC 001735/026/12 favorável com recomendações.

É o relatório.

rfl



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

Voto

TC-002368/026/15

As contas da Prefeitura Municipal de João Ramalho merecem aprovação, posto estarem em ordem os principais aspectos legais e constitucionais que norteiam o exame de aludidos demonstrativos.

A instrução processual revelou que a Administração investiu na manutenção e desenvolvimento do **Ensino** o equivalente a **26,88%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Da receita proveniente do FUNDEB, **64,25%** foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT.

A instrução processual revelou, ainda, que foram aplicados **100%** dos recursos do FUNDEB, cumprindo-se, dessa forma, as regras instituídas pela Lei Federal nº 11.494/07.

Apesar do cumprimento dos índices, deve o gestor intensificar esforços visando melhorar a qualidade do Ensino, aprimorando a estrutura das escolas municipais, tendo em vista que nenhuma delas possui bibliotecas nem laboratórios de ciências, conforme dados do Censo escolar, reproduzido no relatório deste voto. Também, que sejam adotadas medidas para regularizar os problemas constatados na cozinha piloto.

Nas ações e serviços públicos de **Saúde**, os órgãos de instrução atestaram que a Administração aplicou o correspondente a **25,50%** da arrecadação de impostos,



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

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 máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal (50,95).

No que se refere à contratação de terceiros para executar serviços que fazem parte das atividades rotineiras da Administração (devidamente incluídos pela fiscalização nas despesas de pessoal), **recomendo** que a Origem reveja essa prática, principalmente da contratação ininterrupta e constante de assessorias, especialmente nas áreas em que existem servidores específicos, atendendo-se ao interesse público e aos princípios da eficiência e economicidade.

As transferências financeiras ao Legislativo situaram-se dentro da limitação imposta pela Constituição Federal; e os encargos sociais foram devidamente recolhidos.

Os gastos com o pagamento dos subsídios aos agentes políticos mantiveram-se de acordo com o ato fixatório e dentro dos limites legais.

Quanto aos aspectos contábeis, a análise geral ainda não demonstra sério desequilíbrio. Apesar da configuração de *déficit* orçamentário no exercício (R\$ 1.765.016,89) e do surgimento de resultado financeiro negativo (R\$ 1.246.123,85), considero que essa situação não causará danos irreversíveis para exercícios futuros, pois está dentro do tolerado por esta Corte¹, já que o financeiro não

¹ TCs-001301/026/11, 001683/026/13, 001697/026/13 e 002546/026/15.



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

corresponde a mais de um mês de arrecadação, apenas 25 dias, considerando a RCL de R\$ 17.419.478,00².

Contribuem, também, para relevar a questão, a inexpressiva dívida de longo prazo (R\$ 25.050,36), o bom índice de investimentos (14,54% da RCL) e a economia orçamentária observada, que atingiu 11,26%³, demonstrando que foram tomadas medidas de contenção de despesas, numa época de constantes quedas na arrecadação.

Ademais, de acordo com informações apuradas pela fiscalização, o Município não possui dívidas judiciais.

No entanto, **advirto** à Administração para que continue adotando medidas com vistas a corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das Contas Públicas, nos termos do § 1º do art. 1º da LRF.

Ainda na análise da questão, não acolho a pretensão da defesa de atenuar os resultados negativos ao se socorrer da existência de restos a pagar não processados, decorrentes de convênios cujos recursos não foram transferidos.

Não foi apresentada documentação inequívoca de que empenhos não processados teriam origem em recursos de convênios não recebidos. Em pesquisa no sistema Audesp/Pentaho, não é possível identificar que houve ausência de repasses previstos, pois a arrecadação de receitas de convênios (R\$ 4.140.213,01) superou a previsão, que era de R\$ 4.072.005,00.

O citado convênio para construção da creche escola (fls. 106/112) foi assinado em 2012 e não consta, no

² R\$ 17.419.478,00/12 meses: R\$ 1.451.623,17/30 dias = R\$ 48.387,44 (um dia de arrecadação).

³ Despesas fixadas (R\$ 20.607.700,00); Despesas realizadas (R\$ 18.287.081,07).



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

referido termo, qualquer exigência de empenho global antes de serem repassados os recursos. Aliás, a cláusula quarta preceituava, inicialmente, que a 1ª parcela, de 15% do valor da obra, seria transferida no prazo de até 15 dias contados da assinatura do termo (ocorrido em 21/12/12). As seguintes seriam transferidas à medida que a execução da obra avançasse. Desse modo, carece de maiores informações eventual envio de parte dos recursos, início da obra e o motivo do empenho global realizado no exercício de 2015, a impactar nas apresentar contas, razão pela qual deixo de promover qualquer ajuste extra contábil.

Quanto às alterações orçamentárias, tendo em vista a ausência de sério desequilíbrio fiscal, **recomendo** que a Administração efetue um adequado planejamento das peças orçamentárias, evitando sua descaracterização e limitando as alterações ao índice de inflação do período, atendendo ao Comunicado SDG nº 29/2010.

Também, que observe as regras legais e constitucionais no que se refere à abertura de créditos adicionais e à realocação de recursos, em especial o artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64 e o artigo 167 da Constituição Federal.

Em relação ao quadro de pessoal, **advirto** à Origem para promover ajustes com o intuito de cessar os casos de transposição de cargos.

No que se refere ao servidor em exercício, aposentado pelo INSS, diante da justificativa da defesa de que o benefício de aposentadoria encontra-se suspenso, determino que as próximas fiscalizações acompanhem a matéria. Por prudência, ao final do voto expeço determinação de envio de



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

cópias do apontamento ao INSS, para a adoção de medidas cabíveis.

No que se refere à aquisição de cestas de natal a servidores, tendo em vista o baixo valor envolvido, relevo, por ora, a matéria, sem prejuízo de severa **recomendação** para que se observe o interesse público e os princípios constitucionais na realização das despesas.

Por fim, diante das justificativas apresentadas, considero que outras falhas registradas no laudo de fiscalização não trouxeram prejuízos ao erário, devendo, porém, ser corrigidas, com recomendações ao final deste voto.

Por tudo que foi exposto, voto pela emissão de parecer **favorável** à aprovação das contas prestadas pelo Prefeito do Município de **João Ramalho**, relativas ao exercício de **2015**, 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;
- promover medidas com vistas à aprovação do Plano de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- observar as diretrizes constitucionais e orientações desta Corte (Comunicado SDG n° 32/12) no que se refere ao controle interno, principalmente em relação à nomeação de servidor efetivo como responsável;



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

- movimentar recursos da CIP em conta específica;
- adequar a cobrança do fornecimento de água ao consumo, nos termos previstos pela legislação;
- promover a devida atualização do valor venal dos imóveis, para efeito de cobrança de impostos;
- aperfeiçoar o controle de gastos dos combustíveis, evitando inconsistências e efetuar o controle das despesas com peças e manutenção de veículos;
- efetuar corretamente a classificação contábil das despesas;
- observar a lei de licitações;
- incentivar/facilitar a atuação dos Conselhos Municipal de Educação, do Fundeb e de Alimentação Escolar;
- melhorar a transparência da gestão fiscal, dando pleno atendimento ao art. 48 da LRF;
- promover adequado tratamento dos resíduos sólidos, nos termos da legislação de regência;
- atender às Instruções e Recomendações do Tribunal.

Ainda à margem do Parecer, **determino** que se encaminhe cópias de fls. 36/37 do relatório de fiscalização ao INSS.

É como voto.