



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 03/10/2017

ITEM Nº 055

TC-002432/026/15

Prefeitura Municipal: Ribeirão do Sul.

Exercício: 2015.

Prefeito(s): Eliana Maria Rorato Manso.

Advogado(s): Leonardo Torquato (OAB/SP nº 303.215) e Juscelino Gazola (OAB/SP nº 79.817).

Acompanha(m): TC-002432/126/15.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-4 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-4 - DSF-II.

Aplicação total no ensino	27,81% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	73,65% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100%
Investimento total na saúde	28,35% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	6,38% (máximo 7%)
Gastos com pessoal	56,65% (ajustes da fiscalização ratificados por ATJ)
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Pagamento a menor
Resultado da execução orçamentária	Déficit de 0,43% - (R\$ 61.822,07)
Resultado financeiro	Positivo em R\$ 1.047.440,95

	2014	2015	Resultado
i-EGM	B	B	
i-Educ	A	B+	Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-Saúde	B+	A	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	B	C	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B+	B+	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	B+	B	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	C	C	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SÍDEC (DEFESA CIVIL).
i-Gov-TI	C	C	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

A - Altamente Efetiva / B+ - Muito Efetiva / B - Efetiva / C+ - Em fase de adequação / C - Baixo nível de adequação

Porte Muito Pequeno

Região Administrativa de Marília

Quantidade de habitantes: 4.389

Em exame, contas anuais do exercício de 2015 da Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DO SUL**, cuja fiscalização *in loco* esteve a cargo da UR-4 – Marília.

No relatório de fiscalização de fls. 6/29, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos se referem aos seguintes itens:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Item A.1. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Não elaboração do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Item A.2. CONTROLE INTERNO

- Não regulamentação do Sistema de Controle Interno.

Item B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Alteração excessiva da Lei Orçamentária;
- Abertura de créditos adicionais, por excesso de arrecadação, desprovidos de recursos financeiros para a respectiva cobertura.

Item B.2.2. DESPESA DE PESSOAL

- Inobservância do disposto na legislação vigente quanto à contabilização da mão de obra terceirizada;
- Extrapolação das despesas de pessoal, após ajustes da Fiscalização.

Item B.3.3.1. ILUMINAÇÃO PÚBLICA

- O Município não instituiu a CIP e não assumiu, até a data da fiscalização, os ativos de iluminação pública.

Item C.1. FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS

- Classificações equivocadas de despesas.

Item D.1. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- Não regulamentação do Serviço de Informação ao Cidadão;
- Ausência de divulgação do Parecer Prévio do Tribunal de Contas na página eletrônica da Prefeitura Municipal.

Item D.3.2. ACÚMULOS DE CARGOS

- Acúmulo irregular/ilegal de cargos.

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

- Atendimento parcial das recomendações exaradas por este Tribunal.

Nos termos dos quadros formulados pela fiscalização, o Executivo cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), indicando investimentos que corresponderam a 27,81% da receita de arrecadação e transferência de impostos durante o período.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS			
RECEITAS			
Ajustes da Fiscalização		12.667.247,46	
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.		12.667.247,46	
FUNDEB - RECEITAS			
Retenções		2.312.890,57	
Transferências recebidas		1.890.155,57	
Receitas de aplicações financeiras		8.032,95	
Ajustes da Fiscalização		-	
Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.		1.898.188,52	
FUNDEB - DESPESAS			
Despesas com Magistério		1.398.098,74	
Outros ajustes da Fiscalização (60%)		-	
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)		1.398.098,74	73,65%
Demais Despesas		500.089,78	
Outros ajustes da Fiscalização (40%)		-	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)		500.089,78	26,35%
Total aplicado no FUNDEB		1.898.188,52	100,00%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO			
Educação Básica (exceto FUNDEB)		1.214.492,26	
Acréscimo: FUNDEB retido		2.312.890,57	
Dedução: Ganhos de aplicações financeiras		(5.245,97)	
Dedução: FUNDEB retido e não aplicado no retorno		-	
Aplicação apurada até o dia 31.12. 2015		3.522.136,86	27,81%
Acréscimo: FUNDEB: retenção até 5%: -	Aplic. no 1º trim. de 2016	-	
Dedução: Restos a Pagar não pagos - recursos próprios - até 2016		-	
Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios		-	
Aplicação final na Educação Básica		3.522.136,86	27,81%
PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO			
Receita Prevista Realizada		11.585.591,20	
Despesa Fixada Atualizada		3.341.742,20	
Índice Apurado		28,84%	

A fiscalização também identificou que foram realizados investimentos correspondentes à totalidade das verbas do FUNDEB dentro do próprio exercício, e, ainda, que foram investidos 73,65% desse montante na valorização dos profissionais do magistério.

Os investimentos na saúde superaram o piso constitucional, alcançando 28,35% do valor da receita e transferências de impostos.

SAÚDE	Valores - R\$
Receitas de impostos	12.667.247,46
Ajustes da Fiscalização	-
Total das Receitas	12.667.247,46
Total das despesas empenhadas com recursos próprios	3.590.570,26
Ajustes da Fiscalização	-
Restos a Pagar Liquidados não pagos até 31.01 de 2016	-
Valor e percentual aplicado em ações e serviços da Saúde	3.590.570,26
	28,35%
Planejamento atualizado da Saúde	
Receita Prevista Atualizada	11.585.591,20
Despesa Fixada Atualizada	3.634.551,09
Índice apurado	31,37%

O quadro elaborado pela inspeção indica que houve um excesso na arrecadação da receita, em montante de R\$ 1.102.975,80, equivalente a 7,61%.

A fiscalização realçou a abertura de créditos adicionais e a realização de transposições, remanejamentos e transferências em total de R\$ 7.278.531,75, correspondente a 54,33% da despesa inicialmente fixada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Observa-se que a execução das despesas superou, em R\$ 61.822,07, o ingresso de receitas, culminando em um **déficit** da execução orçamentária de 0,43%, o qual encontrou amparo integral no superávit financeiro do exercício anterior (*Resultado Financeiro de 2014 = R\$ 1.053.948,62*).

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	15.450.479,20	16.387.958,55	6,07%	113,03%
Receitas de Capital	20.900,00	423.707,82	1927,31%	2,92%
Receitas Intraorçamentárias	0,00	0,00	0,00%	0,00%
Deduções da Receita	(2.075.579,20)	(2.312.890,57)	11,43%	-15,95%
Subtotal das Receitas	13.395.800,00	14.498.775,80		
Outros Ajustes				
Total das Receitas	13.395.800,00	14.498.775,80		100,00%
Excesso de Arrecadação		1.102.975,80	8,23%	7,61%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	13.765.293,59	13.001.493,91	-5,55%	89,29%
Despesas de Capital	4.419.783,86	802.368,01	-81,85%	5,51%
Reserva de Contingência	489,56	0,00	-100,00%	0,00%
Despesas Intraorçamentárias	0,00	0,00	0,00%	0,00%
Repasse de duodécimos à CM	775.248,00	775.248,00	0,00%	5,32%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta				
Dedução: devolução de duodécimos		(16.466,86)		
Subtotal das Despesas	18.960.815,01	14.562.643,06		
Outros Ajustes		(2.045,19)		
Total das Despesas	18.960.815,01	14.560.597,87		100,00%
Economia Orçamentária		4.400.217,14	-23,21%	30,22%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(61.822,07)		0,43%

Relacionou, ainda, a fiscalização o histórico de resultados orçamentários e percentuais de investimentos dos exercícios anteriores:

Exercício	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Percentual de investimento em relação à RCL
2014	Déficit de	0,91%	10,87%
2013	Superávit de	3,59%	14,29%
2012	Déficit de	2,66%	9,41%

Em face do resultado orçamentário negativo, o Município experimentou uma redução de 0,62% em seu superávit financeiro, que se fixou em R\$ 1.047.440,95 no encerramento de 2015.

Nesse sentido, a inspeção procedeu à exposição de quadro indicando a suficiência de recursos para o pagamento da dívida de curto prazo, revelando a Municipalidade índice de liquidez imediata de 3,84:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Componentes da DCP	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar Processados	258.209,75	203.699,57	258.209,75	203.699,57
Restos a Pagar Não Processados	406.278,73	364.790,57	722.601,11	48.468,19
Consignações	61.542,79	871.730,86	864.013,93	69.259,72
Depósitos	30.743,24	396.906,11	426.342,23	1.307,12
Outros	96.613,99	45.954,09	96.613,96	45.954,12
Total	853.388,50	1.883.081,20	2.367.780,98	368.688,72
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Total Ajustado	853.388,50	1.883.081,20	2.367.780,98	368.688,72
Índice de Liquidez Imediata	Disponível	1.414.758,93	3,84	
	Passivo Financeiro	368.688,72		

Ainda no que se refere ao tema, registre-se que esse passivo imediato apresentou redução de 56,79% em relação ao ano de 2014, favorecido, em especial, pelo decréscimo dos Restos a Pagar não Processados.

Consignou a fiscalização que o Município de Ribeirão do Sul não possuía Dívida de Longo Prazo no encerramento do exercício em exame.

Atinente ao setor de Dívida Ativa, constataram-se recebimentos 39,55% menores em relação ao exercício anterior e o crescimento de 26,05% do seu saldo final.

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida apresentou incremento de R\$ 707.557,24, ou 5,13%, em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior. Em título comparativo, o PIB brasileiro do período foi negativo em 3,8% e a correção de preços pela inflação (IGPM) foi de 10,67%.

RCL de 2014	RCL de 2015	Crescimento
13.790.245,74	14.497.802,98	5,13%

Após os ajustes realizados pela fiscalização, as Despesas de Pessoal se fixaram em 56,65% da Receita Corrente Líquida, superando o limite de 54% estabelecido pela alínea *b* do inciso III do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal e apresentando aumento absoluto equivalente a 13,07% em relação ao ano anterior.

Período	Dez 2014	Abr 2015	Ago 2015	Dez 2015
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	7.263.856,15	6.296.663,87	6.592.427,13	6.903.117,30
Inclusões da Fiscalização		1.261.988,02	1.393.729,25	1.309.877,82
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados		7.558.651,89	7.986.156,38	8.212.995,12
Receita Corrente Líquida	13.790.245,74	13.942.128,80	14.328.403,11	14.497.802,98
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Receita Corrente Líquida Ajustada		13.942.128,80	14.328.403,11	14.497.802,98
% Gasto Informado	52,67%	45,16%	46,01%	47,61%
% Gasto Ajustado		54,21%	55,74%	56,65%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



As inclusões efetuadas se referem às despesas com terceirização de mão de obra que não foram devidamente apropriadas como gastos de pessoal, conforme dicção do § 1º do art. 18 da LRF.

Foi elaborado quadro indicando a posição de servidores ao final do período.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Efetivos	290	312	171	179	119	133
Em comissão	42	42	41	39	1	3
Total	332	354	212	218	120	136
Temporários	2014		2015		Em 31.12 de 2015	
Nº de contratados	18		12		17	

A equipe da UR-4 lançou apontamentos relativos ao setor de pessoal ante a constatação de acúmulo de cargos por servidores públicos, registrando a acumulação de cargos comissionados, a incompatibilidade de horários e a excessiva carga horária suportada por alguns funcionários.

A inspeção procedeu à análise dos pagamentos dos subsídios dos Agentes Políticos, os quais foram revistos em percentual compatível com a inflação acumulada nos 12 meses anteriores (6,41%) e em igualdade de condições com os demais servidores, não se constatando pagamento a maior.

Anotou o recolhimento formal dos encargos sociais relativos ao INSS, FGTS e PASEP e a inexistência de Regime Próprio na localidade.

A transferência de recursos financeiros à Câmara obedeceu ao limite imposto pela Constituição Federal, situando-se em 6,38% da receita tributária do exercício anterior:

Valor utilizado pela Câmara em:	2015	756.735,95
Despesas com inativos		-
Subtotal		756.735,95
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2014	11.853.422,02
Percentual resultante		6,38%

Relativamente ao setor de precatórios, informa a fiscalização que a Prefeitura adota o Regime Ordinário para a quitação desses compromissos judiciais, registrando que parte dos valores devidos em 2015 foram quitados apenas em 2016 e atestando a suficiência dos pagamentos de requisitórios de baixa monta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRECATÓRIOS	
Mapas encaminhados em 2014 para pagamento em 2015	93.052,80
Pagamentos efetuados no exercício de 2015	74.873,20
Saldo de precatórios para o exercício seguinte	18.179,57
REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2015	1.813,77
Pagamentos efetuados no exercício de 2015	1.813,77
Houve pagamento integral no exercício em exame	-

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório – 1 - TC-2432/126/15 (*Acompanhamento da Gestão Fiscal*).

Procedeu-se à notificação da responsável pelos demonstrativos – Sra. Eliana Maria Rorato Manso, Prefeita Municipal – através do DOE de 06/12/2016 (fl. 30), a qual também foi notificada pessoalmente, por ocasião da inspeção local, para acompanhar a movimentação processual por meio de despachos e decisões publicadas na Imprensa Oficial (fls. 02).

A interessada requereu dilação de prazo para apresentação de justificativas (fls. 34), deferindo-se período adicional de 15 dias, conforme publicação no DOE de 24/01/2017 (fls. 38).

A Municipalidade encaminhou suas alegações, acompanhadas de documentos, que se encontram juntados a fls. 39/81.

Destacou a boa ordem dos principais tópicos que orientam a análise desta e. Corte e comunicou que o Município irá adotar as providências para a edição do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e para a aprovação da lei que regulamenta o Sistema de Controle Interno, essa última em fase final de elaboração.

Disse que as alterações orçamentárias decorreram da celebração de convênios com outros entes federativos, circunstância imprevisível que escapa ao planejamento orçamentário efetuado na época da aprovação da LOA. Esclareceu, ainda, que tais modificações foram promovidas mediante créditos adicionais especiais, sendo que apenas uma pequena parcela delas foi decorrente de decretos do Executivo, com observância ao percentual autorizado no orçamento, e que eles encontraram amparo em excesso de arrecadação e no superávit financeiro do exercício anterior, não implicando em desequilíbrio das contas.

Sustentou que os contratos para a prestação de serviços médicos e de assessoria não devem ser considerados como terceirização de mão de obra e, assim, devem ser excluídos do cálculo da despesa de pessoal. Nesse sentido, entendeu que as contratações foram lícitas, não constituíram atividade finalística da Administração nem se destinaram a substituição de servidores, além de não caracterizarem vínculo empregatício com o Poder Público, o que afasta as inclusões efetuadas pela fiscalização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Informou que o Município conta com medida liminar para não assumir os ativos de iluminação pública, que a classificação das despesas no Sistema AUDESP não apresenta qualquer irregularidade e que a regulamentação do Serviço de Informação ao Cidadão e a disponibilização dos pareceres prévios deste Tribunal serão providenciadas.

Quanto ao Quadro de Pessoal, considerou que inexistente a irregularidade ventilada pela fiscalização, já que o acúmulo de cargos da área da saúde é permitido pela Constituição Federal, sendo que os postos são exercidos em Municípios contíguos e as jornadas de trabalho são integralmente observadas, sem prejuízo a realização dos serviços.

No desfecho, registrou que a Municipalidade tem buscado observar todas as recomendações desta e. Corte e que não há indícios de dolo, má-fé ou prejuízo ao erário, sendo que as falhas do relatório, por seu caráter formal, podem ser relevadas. Pugnou, assim, pela emissão do parecer prévio favorável.

Sobre os aspectos econômico-financeiros, a **Assessoria Técnica** considerou que os demonstrativos se encontram em condições de receber parecer favorável à sua aprovação. Nesse sentido, entendeu que os resultados contábeis apresentaram situação equilibrada, com um pequeno déficit orçamentário integralmente suportado pelo superávit financeiro do exercício anterior, crescimento patrimonial e diminuição do endividamento de curto prazo. Opinou que a falha concernente ao elevado percentual de alterações orçamentárias pode ser relevada, já que não implicou em desequilíbrio para as contas (fls. 85/86).

Relativamente à Despesa de Pessoal, ATJ ratificou as inclusões efetuadas pela fiscalização e a fixação da despesa em 56,65% da Receita Corrente Líquida no encerramento do exercício. Entendeu que as justificativas ofertadas pela defesa evidenciam que a contratação de serviços médicos caracterizou efetiva substituição de mão de obra, já que destinada a suprir postos de trabalho existentes no quadro funcional e não providos ante a frustração dos concursos públicos realizados. No mesmo sentido, a contratação de consultorias e assessorias por reiterados exercícios, para o desempenho de atividades rotineiras e típicas dos servidores públicos, justifica a inclusão dos dispêndios com tais contratos no cálculo de pessoal.

Ainda sobre esse tema, esclareceu que a Prefeitura não adotou providências tendentes a reconduzir ao menos 1/3 do gasto excedente dentro do prazo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo se considerada a flexibilização possibilitada pelo art. 66 daquele diploma em face do baixo crescimento da economia nacional. Registrou, ainda, que não ficou evidenciado que a Municipalidade tenha retornado aos limites de gastos até o 2º Quadrimestre de 2016 (fls. 90/103).

Com relação à matéria jurídica, ATJ ressaltou a observância aos mínimos constitucionais do ensino e da saúde, o atendimento das normas de aplicação do FUNDEB e a boa ordem das transferências à edilidade e dos recolhimentos de encargos. Não obstante, opinou pela rejeição das contas, tendo em mira o descumprimento do limite com gastos de pessoal (fls. 104/109).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Chefia de ATJ endossou o posicionamento pela emissão de parecer desfavorável, acrescentando proposta de recomendações relativas à abertura de créditos adicionais, observância aos limites impostos pela LRF e regularização das falhas no setor de pessoal (*fl. 110/111*).

O representante do **Ministério Público de Contas** ofereceu o parecer de fls. 112/118, no qual opinou igualmente pela emissão de parecer desfavorável, entendendo que o excessivo gasto com pessoal, o insuficiente pagamento de precatórios, as expressivas alterações orçamentárias e o reiterado desatendimento das recomendações desta Casa a respeito do Controle Interno comprometem os demonstrativos.

Considerando a crítica lançada pelo MPC relativa ao setor de precatórios, determinei a notificação da Origem, para a apresentação de justificativas que entendesse pertinentes (*fl. 119*).

Nos documentos de fls. 126/143, a Prefeitura repisou seus argumentos no sentido de ver afastadas as inclusões da inspeção no quadro de Despesas com Pessoal, aduzindo que não restou caracterizada a substituição de servidores públicos. Quanto aos precatórios, esclareceu que a insuficiência de numerário no encerramento do exercício culminou com o pagamento dessas obrigações no ano seguinte, mediante anuência do credor. Reitera, assim, seu pedido pela emissão de parecer favorável.

Analisando a documentação acrescida, **MPC** ratificou seu entendimento pela emissão do parecer desfavorável (*fls. 146/148*).

Registro a situação das últimas contas apreciadas nesta e. Corte:

Exercício	Processo	Parecer
2014	340/026/14	Favorável com recomendações – DOE de 09/11/2016
2013	1867/026/13	Favorável com recomendações – DOE de 11/04/2015
2012	1799/026/12	Favorável com recomendações – DOE de 01/08/2014

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



GCCCM

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 03/10/2017

ITEM 055

Processo: TC-2432/026/15

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO DO SUL

Responsável: Eliana Maria Rorato Manso – Prefeita Municipal

Período: 01/01 a 31/12/2015

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2015

Advogados: Leonardo Torquato – OAB/SP 303.215 e Juscelino Gazola – OAB/SP 79.817 (Procuração de fl. 35)

(Expediente que acompanha: TC-2432/126/15)

Aplicação total no ensino	27,81% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	73,65% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100%
Investimento total na saúde	28,35% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	6,38% (máximo 7%)
Gastos com pessoal	56,65% (ajustes da fiscalização ratificados por ATJ)
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Pagamento a menor
Resultado da execução orçamentária	Déficit de 0,43% - (R\$ 61.822,07)
Resultado financeiro	Positivo em R\$ 1.047.440,95

	2014	2015	Resultado
i-EGM	B	B	
i-Educ	A	B+	Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-Saúde	B+	A	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	B	C	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B+	B+	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	B+	B	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	C	C	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL).
i-Gov-TI	C	C	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

A - Altamente Efetiva / B+ - Muito Efetiva / B - Efetiva / C+ - Em fase de adequação / C - Baixo nível de adequação

Porte Muito Pequeno

Região Administrativa de Marília

Quantidade de habitantes: 4.389

I – A Administração do município de RIBEIRÃO DO SUL demonstrou ter dado cumprimento a boa parte dos principais vetores que norteiam as contas durante o exercício de 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



a) A aplicação de recursos no ensino geral atingiu 27,81% das receitas e transferências de impostos, cumprindo-se os termos do artigo 212 da CF/88. Atestou a fiscalização, ainda, que foram aplicados 100% dos recursos auferidos no FUNDEB dentro do exercício, com a destinação de 73,65% à valorização do magistério, revelando a observância ao art. 60, XII do ADCT da CF/88, e à Lei Federal nº 11.494/97.

b) Também foi superado o mínimo de aplicação de recursos na saúde, com investimentos de 28,35% da receita e transferências de impostos.

c) A transferência financeira à Câmara Municipal observou a limitação da Carta da República, uma vez que foi inferior a 7% das receitas tributárias do exercício anterior, fixando-se em 6,38%.

d) Anotou-se a regularidade formal dos recolhimentos de encargos devidos ao RGPS, FGTS e PASEP, bem como a inexistência de RPPS na localidade.

e) Conforme anunciado, a instrução da matéria revela que o Município experimentou expansão de sua RCL em 5,13%, contrariando a tendência do PIB no mesmo período (*retração de 3,80%*).

A realização das receitas foi superior às previsões iniciais, acarretando um excesso de arrecadação da ordem de R\$ 1.102.975,80 (7,61%). O exercício foi encerrado com um **déficit** da execução orçamentária no montante de R\$ 61.822,07 (-0,43%), o qual encontrou integral amparo em superávit financeiro do exercício anterior.

Observei que foram abertos créditos adicionais e efetuadas transferências, remanejamentos e/ou transposições que alcançaram R\$ 7.278.531,75, equivalente a 54,33% da despesa inicialmente fixada, descaracterizando sensivelmente o orçamento aprovado.

Em virtude do déficit orçamentário, a Comuna reduziu, em 0,62%, o seu superávit financeiro, o qual se fixou em R\$ 1.047.440,95 no encerramento de 2015.

Registre-se, ainda, que a Dívida de Curto Prazo diminuiu 56,79% em relação ao ano anterior, detendo a Prefeitura suficiente liquidez para fazer frente aos seus compromissos mais imediatos, e que não foram registrados compromissos de longo prazo.

Conforme apontado por ATJ, os resultados fiscais não estão a denotar desequilíbrio das contas, podendo o pequeno déficit orçamentário ser relevado. Desse modo, recomendo à responsável que adote providências tendentes a garantir o equilíbrio orçamentário, atentando-se às diretrizes da gestão fiscal responsável almejada pela LRF e limitando os créditos suplementares à inflação projetada para o período, nos termos do Comunicado SDG nº 35/2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



II – Diante da implantação do IEGM e de outros indicadores sociais existentes, é possível ser feita análise operacional sobre os atos praticados pela Administração no período, transcendendo a aferição de legalidade, de modo que possam ser realizadas análises a respeito dos resultados obtidos na condução da execução orçamentária e financeira.

a) No que diz respeito à qualidade dos gastos, considerando as informações prestadas a esta e. Corte para a formulação do IEGM – Índice de Eficiência da Gestão Municipal, pelo qual é possível confrontar a adequação dos investimentos públicos à resposta esperada pela sociedade – qual seja, em favor de suas necessidades primárias – destaca-se que o Município obteve o índice B – Efetivo mantendo o índice alcançado no ano anterior.

Este índice revela que foi observada uma boa gestão pública, existindo, por outro lado, margem para aprimoramento das ações governamentais.

b) Quanto à educação, há de se destacar que, diante das respostas apresentadas ao IEGM, expresso no quesito **i-Educ**, o índice atribuído foi considerado “Muito Efetivo – **B+**”, apresentando queda em relação ao ano anterior (A).

Esse índice procura traduzir, não obstante as respostas apresentadas pelo Município aos diversos quesitos formulados, coerência com a verificação de aplicação dos mínimos constitucionais da educação.

Observa-se da análise sobre as informações disponibilizadas pelo IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica¹, indicação de que foram atingidas as metas pactuadas para os primeiros anos do ensino básico, relativas ao ano de 2015:

4ª série/5º ano	Ideb Observado					Metas Projetadas							
Município	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Ribeirão do Sul	5.5	5.7	5.8	5.4	6.4	5.2	5.5	5.9	6.1	6.4	6.6	6.8	7.0

A Prefeitura aplicou R\$ 7.470,43 por estudante vinculado a sua rede no exercício em exame, o que representa um aumento de 9,33% no gasto *per capita* em comparação com o ano anterior (*gasto por aluno em 2014 = R\$ 6.832,90*).

Destaco que, de acordo com as respostas fornecidas ao *i-Educ*, a Comuna não possui um programa de inibição ao absenteísmo docente, não dispõe de vagas para oferecimento de escola em período integral e apresenta apenas 22,2% de seus Professores Efetivos de Ciclo I com formação de pós-graduação.

Nesse sentido, destaco que o Plano Nacional de Educação – PNE, editado pela Lei Federal nº 13.005/14, estabeleceu como metas, em seu anexo:

¹ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica.

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Todas essas questões devem ser levadas em consideração no planejamento estratégico voltado ao setor, lembrando que o ideal e desejável é que possam ser corrigidos eventuais apontamentos e alcançados resultados positivos, o que não implica, necessariamente, na elevação nominal dos gastos – mas, sobretudo, na busca pela sua qualidade, calcada na ação transparente e responsável.

c) Na saúde, através do ***i-Saúde***, o índice IEGM alcançado foi “A”.

Observa-se que o Município aplicou R\$ 1.016,49 por habitante durante o ano, aumento de 7,13% quando comparado ao ano anterior (R\$ 948,81).

Contudo, as respostas fornecidas pela Origem ao IEGM evidenciaram fragilidades relativas à inexistência do componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria, de Ouvidoria em Saúde e de sistema informatizado de Assistência Farmacêutica.

Além disso, com base nas informações constantes do sitio da Fundação Seade², pode ser observado se o Município se encontra em posição mais ou menos favorável na comparação com sua região administrativa e/ou com o próprio Estado:

Estatísticas Vitais e Saúde	Ano	Município	Reg.Gov.	Estado
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	2015	19,61	10,62	12,04
Taxa de Mortalidade da População de 15 a 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2015	304,88	105,72	109,44
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2015	3.571,43	3.768,61	3.482,85

O quadro anterior demonstra que o índice de mortalidade na infância (19,61) é acentuadamente mais alto do que o apurado em sua região de governo (84,65% maior) ou mesmo do apurado no Estado (62,87% maior).

Igualmente elevado o índice de mortalidade da população jovem (188,38% superior ao apurado em sua Região de Governo e 178,58% superior ao apurado no Estado), o que impõe a adoção de imediatas providências para reversão desses quadros.

d) Observo, igualmente, que a Comuna obteve baixo desempenho nos indicadores *i-Planejamento*, *i-Cidade* e *i-Gov-TI* (Nota C), o que indica um baixo nível de adequação e a necessidade de ações voltadas ao compromisso responsável com o estabelecimento de programas e metas, com a infraestrutura urbana e com a tecnologia da informação.

² <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



III – Há um grupo de apontamentos que também indicam a necessidade de recomendar-se à Administração para que proceda a correção imediata, o que deverá ser avaliado em próxima inspeção.

Deve a Prefeitura providenciar a edição do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, implantar o Serviço de Informação ao Cidadão e disponibilizar em seu *site* as informações exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tendentes a efetivar medidas de transparência.

Cumpre-lhe, também, instituir a Contribuição de Iluminação Pública, em cumprimento ao disposto no *caput* do art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como aprimorar os mecanismos de cobrança de seu estoque de Dívida Ativa.

Quanto ao acúmulo de cargos comissionados, a Origem noticiou a exoneração da interessada do seu vínculo junto à Prefeitura Municipal de São Pedro do Turvo, podendo a matéria ser relevada.

Já no que tange aos acúmulos de cargos da área da saúde, embora não tenham sido evidenciadas incompatibilidades de horário, reitero a recomendação exarada nas contas do exercício de 2014 (TC-340/026/14) para que a Municipalidade estabeleça critérios para a cumulação de jornadas que compreendam intervalos mínimos de descanso e almoço, evitando prejuízos à saúde dos trabalhadores e à qualidade dos serviços públicos prestados.

Recomendo, ainda, que a Prefeitura atenda aos alertas e determinações pretéritas deste Tribunal, lembrando que a reincidência nas falhas ora apontadas poderão ensejar a reprovação de demonstrativos futuros, e determino a observância da necessária consistência das informações encaminhadas ao Sistema AUDESP.

Determino à fiscalização que acompanhe o deslinde a ação judicial relativa aos ativos de iluminação pública e verifique o efetivo funcionamento do recém implantado Sistema de Controle Interno.

IV – Passo, então, aos pontos que representam gravame suficiente para comprometer as contas em apreço, relativos à Despesa com Pessoal e pagamento de Precatórios.

Conforme se depreende dos autos, a fiscalização lançou ajustes no quadro das Despesas de Pessoal relativos aos gastos com terceirização de mão de obra que haviam sido incorretamente contabilizados junto ao Sistema AUDESP como “Outros Serviços de Terceiros”, totalizando R\$ 1.309.877,82.

Tais lançamentos se referem à contratação de serviços médicos e de enfermagem para atuação junto à Unidade Básica de Saúde Municipal, de assessoria para a análise e elaboração de projetos de políticas públicas, de assessoria em engenharia civil e assessoria jurídica, os quais, segundo entendeu a Unidade Regional de Marília, caracterizaram substituição de servidores, ensejando a aplicação do § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Em virtude das inclusões efetuadas, a Prefeitura apresentou percentuais de gastos com pessoal que superaram o limite estabelecido pela alínea *b* do inciso III do art. 20 da LRF, em todos os quadrimestres do exercício.

Nas duas oportunidades em que compareceu aos autos, a Prefeitura buscou impugnar os cálculos da fiscalização, asseverando que as atividades desempenhadas não constituem substituição de mão de obra, já que relativas a atividades não finalísticas da Administração e não marcadas pelo critério de subordinação entre ela e os contratados.

Em que pesem os argumentos deduzidos, setor especializado de ATJ avalizou os cálculos da fiscalização, destacando que a contratação de serviços médicos e de enfermagem se destinou à prestação de atividade típica da Administração, em Unidades Básicas de Saúde do Município, cujos postos não foram providos por concurso público, e que a contratação de consultorias e assessorias, por reiterados exercícios, para o desempenho de atividades rotineiras, denotam a opção administrativa pela substituição de servidores públicos, o que autoriza o cômputo dessas despesas no gasto laboral.

Lembrou a *i*. Assessoria, ainda, que os mesmos ajustes foram realizados no exercício de 2014, tendo a *c*. Primeira Câmara ratificado as conclusões da fiscalização, nos seguintes termos:

Os ajustes realizados pela Fiscalização foram contestados pela Origem, que defendeu que os gastos com serviços terceirizados não devem ser computados na defesa de pessoal porque as contratações foram lícitas e precedidas de licitação, além de não caracterizarem substituição de pessoal e não configurarem vínculo de emprego.

*Nesse contexto, acolho a minuciosa análise do Setor Especializado da Assessoria Técnica, que, a partir das cláusulas dos respectivos contratos de terceirização, demonstrou que se trata de substituição de servidores, razão pela qual as despesas deverão fazer parte do cômputo do gasto com pessoal. É o caso dos serviços médicos, prestados em caráter habitual e continuado, nas dependências do Centro de Saúde do Município e sob a gerência da Administração Municipal, valendo o registro de que a própria defesa reconhece que, com a contratação, buscou solucionar o problema da falta de interessados nos concursos públicos para o cargo de médico. Quanto às demais contratações, demonstrada igualmente a substituição de servidores, além do caráter rotineiro e contínuo dos serviços contratados, correspondentes a atividades que poderiam ser realizadas por servidores públicos. (Processo TC-340/026/14. Parecer Prévio da *c*. 1ª Câmara, em sessão de 09/11/2016. Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues).*

Observa-se, no caso concreto, que o excesso nos gastos laborais se iniciou no 1º quadrimestre de 2015 (54,21%) e que não foi realizada a recondução das despesas ao percentual legalmente admitido, mesmo com a aplicação do prazo duplicado previsto no art. 66 da LRF (até o 2º quadrimestre de 2016), restando caracterizada ofensa ao disposto na alínea *b* do inciso III do art. 20 do mesmo diploma legal:

2014	2015			2016		
3º Quadri	1º Quadri	2º Quadri	3º Quadri	1º Quadri	2º Quadri	3º Quadri
52,67%	54,21%	55,74%	56,65%	56,20%	55,19%	50,97%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Além disso, conforme bem destacado pelo Ministério Público de Contas, a Municipalidade de Ribeirão do Sul, embora enquadrada no Regime Ordinário de pagamento de Precatórios, não quitou a totalidade de suas obrigações judiciais relativas ao exercício, de forma que a quantia de R\$ 18.179,57 apenas foi paga em 2016, o que implica em descumprimento do § 5º do art. 100 da Constituição Federal.

Ressalto que a alegação da Origem de que a prorrogação do pagamento contou com a anuência do respectivo credor não se fez acompanhar de qualquer documentação probatória e que a Prefeitura dispunha, em 31/12/2015, de disponibilidades financeiras suficientes para o adimplemento de sua obrigação³, denotando a desídia administrativa no cumprimento do comando insculpido na Carta da República.

Ante o exposto, acolho as manifestações de ATJ e MPC e voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DO SUL, exercício de 2015**, excetuando-se ainda, os atos porventura pendentes de julgamento neste e. Tribunal.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal, com **recomendações** para que:

- Adote providências para garantir o equilíbrio orçamentário, atentando-se às diretrizes da gestão fiscal responsável;
- Limite os créditos suplementares à inflação projetada para o período, conforme orienta o Comunicado SDG nº 35/2015;
- Reveja as fragilidades apontadas pelo IEGM na gestão do ensino, saúde, planejamento, infraestrutura urbana e tecnologia da informação;
- Providencie a edição do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- Implante o Serviço de Informação ao Cidadão;
- Disponibilize em seu *site* as informações exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal relativas à transparência;
- Institua a Contribuição de Iluminação Pública, dando cumprimento ao disposto no inciso 11 da LRF;
- Estabeleça critérios para a cumulação de jornadas que compreendam intervalos mínimos de descanso e almoço para os profissionais;
- Contabilize corretamente as despesas com terceirização de mão de obra, incluindo-as no Gasto com Pessoal;
- Reconduta sua Despesa de Pessoal aos patamares legalmente estabelecidos;
- Observe o disposto no § 5º do art. 100 da Constituição Federal na gestão de seus Precatórios;
- Cumpra as recomendações pretéritas desta e. Corte e garanta a fidedignidade dos dados encaminhados ao AUDESP.

A fiscalização deverá acompanhar o deslinde da ação judicial atinente aos ativos de iluminação pública e verificar o efetivo funcionamento do recém implantado Sistema de Controle Interno, além de certificar-se quanto à efetiva adoção das recomendações expedidas.

GCCCM/15

³ Recursos do Tesouro em 31/12/2015: R\$ 791.057,86. Fonte: Sistema AUDESP.