



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



**SEGUNDA CÂMARA SESSÃO: 11/12/2018**

108 TC-004100/989/16

**Prefeitura Municipal:** Serra Azul.

**Exercício:** 2016.

**Prefeito(s):** Maria Salete Zanirato Giolo.

**Procurador(es) de Contas:** Élide Graziane Pinto.

**Fiscalizada por:** UR-6 - DSF-I.

**Fiscalização atual:** UR-6 - DSF-I.

**1. RELATÓRIO**

**1.1.** Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** atinentes ao exercício de **2016**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA AZUL**.

**1.2.** A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Ribeirão Preto – UR/06, que na conclusão do relatório (*Evento 24.146*) apontou falhas nos seguintes tópicos:

**A.1. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

- ✓ A LDO estabeleceu os indicadores de forma genérica e as metas físicas ou não foram estabelecidas, constando “0”, ou foram estabelecidas como “1”, impossibilitando qualquer análise, fato que desatende recomendações desta Corte de Contas exaradas nos Pareceres das Contas de 2011, 2012, 2013 e 2014 (TC-1418/026/11, TC-2007/026/12, TC-2075/026/13 e TC-548/026/14).
- ✓ Ausência de vinculação jurídica entre os Anexos do PMGIRS – Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e a lei que editou o PMGIRS, tendo em vista a inexistência de referência aos Anexos na citada lei.
- ✓ Atendimento parcial da legislação relativa à pessoa com deficiência, Lei n.º 13.146 de 06/07/2015, e das normas de acessibilidade vigentes.

**A.2. CONTROLE INTERNO**

- ✓ Lei que regulamentou o Controle Interno do Município é omissa quanto a diversos itens intrínsecos à atividade de Controle Interno.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ *Inobservância da compatibilidade entre a formação e experiência do servidor nomeado para o Controle Interno e as atividades desenvolvidas por ele no exercício da função ou cargo.*
- ✓ *Precariedade de quantidade e de conteúdo dos relatórios do Controle Interno.*
- ✓ *Ausência de ciência da Chefe do Executivo nos Relatórios emitidos pelo Controle Interno.*

### **A.3. FISCALIZAÇÃO ORDENADA**

- ✓ *MERENDA: a Escola visitada não possui refeitório para os alunos; o cardápio do dia não estava afixado em local visível; não há cardápio especial para alunos que necessitem de atenção nutricional; não há separação de amostras para o controle da merenda; não são aplicados testes de aceitabilidade junto aos alunos que recebem merenda; não há AVCB – Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros dentro do prazo de validade; não há Alvará da Vigilância Sanitária no prazo de validade; nos últimos 6 meses não foi feita desratização; não há armários e gabinetes suficientes; falta armário para o material de limpeza; há uma torneira instalada em local errado, que não alcança a bacia da pia; há dois locais com fiação pronta para tomadas mas não foi completada a instalação, os fios estão soltos; não existe controle de bens da cozinha.*
- ✓ *TRANSPARÊNCIA: necessidade de significativas melhorias quanto às informações que devem ser disponibilizadas no site da Prefeitura Municipal de Serra Azul.*

### **B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

- ✓ *Déficit da Execução Orçamentária de 3,52% (Considerado o superávit financeiro do exercício anterior), contrariando recomendação desta Corte de Contas proferida no parecer das contas do exercício de 2013 (TC-2075/026/13) e inobservância dos alertas emitidos pelo Sistema AUDESP no tocante ao descompasso entre receitas e despesas.*
- ✓ *Realização de alterações orçamentárias em elevado percentual da despesa prevista inicial (33,89%), o que demonstra a fragilidade das peças orçamentárias do Município e desatende recomendação desta Corte de Contas emitida no parecer das contas do exercício de 2012 (TC-2007/026/12).*

### **B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL**

- ✓ *Ocorrência de resultado financeiro negativo decorrente do déficit da execução orçamentária do exercício.*
- ✓ *Desacato aos alertas emitidos pelo Sistema AUDESP quanto à ocorrência de déficit financeiro.*

### **B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ A Prefeitura não possuía liquidez face aos compromissos de curto prazo (Índice de 0,53).

### **B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO**

- ✓ Saldo incorreto da Dívida de Longo Prazo da Prefeitura devido à contabilização parcial dos parcelamentos de contribuições previdenciárias.

### **B.1.5.1. AUSÊNCIA DE AFERIÇÃO DOS VALORES DEVIDOS A TÍTULO DE ISS PELO CARTÓRIO**

- ✓ Providências parciais quanto à cobrança de ISSQN do Cartório, tendo em vista a ausência de conferência/fiscalização da apuração, realizada pelo próprio contribuinte, dos valores devidos ao Município.

### **B.1.5.2. INSUFICIENTE ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO**

- ✓ O Município não lavrou nenhum auto de infração no exercício de 2016 e o único cargo de Fiscal Tributário do Quadro de Pessoal está vago.

### **B.1.5.3. IPTU: AUSÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO DA PLANTA GENÉRICA DOS IMÓVEIS**

- ✓ O Município não promoveu nenhum tipo de atualização da metragem dos imóveis, nem por georreferenciamento, nem por medição própria.
- ✓ O Município também não atualizou a Planta Genérica de Valores, que desde a edição do Código Tributário Municipal (1997) vem sendo atualizada apenas pelo INPC, índice que não reflete a valorização imobiliária ao longo desse período (1997-2016).
- ✓ Arrecadação de IPTU do Município de Serra Azul é significativamente inferior à de Municípios da região.

### **B.1.5.4. AUSÊNCIA DE COBRANÇA DE IPTU DE LOTEAMENTOS CUJA OCUPAÇÃO DO SOLO É IRREGULAR OU CLANDESTINA**

- ✓ Existência de 9 loteamentos em situação de irregularidade ou clandestinidade.
- ✓ Ausência de cadastro para cobrança de IPTU para 6 loteamentos (3 irregulares e 3 clandestinos), que totalizam, aproximadamente, 480 lotes.
- ✓ Loteamento com 422 lotes cadastrados para cobrança de IPTU (Jardim Veredas do Rio Pardo) possui apenas 7 edificações cadastradas, todavia, a visita in loco realizada por esta Fiscalização constatou a existência de diversas edificações.
- ✓ Loteamento com, aproximadamente, 196 lotes (Jardim Lagoa Preta) e outro de 57 lotes não estão desmembrados no cadastro para a cobrança de IPTU. A cobrança de IPTU da área de 196 lotes está cancelada e a da área de 57 lotes está sendo cobrada, porém registra inadimplência de 2 anos.
- ✓ Ausência de cadastro para cobrança de IPTU de um total de, aproximadamente 676 lotes (480 + 196 = 676).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



### **B.1.6. DÍVIDA ATIVA**

- ✓ Deficiência na gestão da Dívida Ativa caracterizada pelo desconhecimento do resultado da cobrança administrativa e pela não implementação do protesto da Certidão de Dívida
- ✓ Ativa, prática recomendada por este Tribunal de Contas.
- ✓ Ausência de ajuizamento dos exercícios a partir de 2013, caracterizando desrespeito ao princípio da eficiência e deixando o Município no limite da prescrição quinquenal.
- ✓ Ausência de registro do ajuste para perdas da Dívida Ativa.

### **B.2.2. DESPESA DE PESSOAL**

- ✓ Despesa de pessoal de 55,40% da RCL, desatendendo ao inciso III do artigo 20 da LRF, além de a ausência de recondução da despesa de pessoal aos limites legais fixados caracterizar desrespeito ao artigo 23 da citada lei.
- ✓ Contabilização incorreta de terceirização de mão de obra, contrariando o § 1º do artigo 18 da LRF.
- ✓ Inobservância do artigo 22, inciso IV da LRF, caracterizada pela contratação de pessoal à margem das exceções nele fixadas.
- ✓ Inobservância aos alertas emitidos pelo Sistema AUDESP no tocante ao descompasso entre receitas e despesas.

### **B.3.1.2. DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO**

- ✓ O Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e o Conselho de Alimentação Escolar cumpriram parcialmente suas atribuições.
- ✓ O Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação não estabelece a periodicidade das reuniões.
- ✓ A Rede Municipal de Ensino disponibiliza, parcialmente, atendimento educacional especializado para os portadores de necessidades especiais.
- ✓ Insuficiência de vagas nas creches do Município, havendo 127 crianças aguardando por vagas.
- ✓ Todos os apontamentos acima demonstram implementação parcial de medida anunciada na defesa das contas de 2014, TC-548/026/14.

### **B.3.1.3. FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL DO ENSINO - ALVARÁS EMITIDOS PELOS ÓRGÃOS COMPETENTES**

- ✓ As Escolas do Município não possuem AVCB – Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, e não foram visitadas pela Vigilância Sanitária no exercício de 2016.

### **B.3.1.4. ASPECTOS ABORDADOS NO QUESTIONÁRIO IEGM (Tema i-Educ)**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ A Prefeitura Municipal não realizou uma pesquisa/estudo para levantamento do número de crianças que necessitavam de vagas em creches, pré-escola e anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano) em 2016.
- ✓ A Prefeitura Municipal não utilizou nenhum indicador de qualidade para análise da educação dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano).
- ✓ Sobre a infraestrutura de ensino com apoio da Tecnologia, não são todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) que possuem laboratórios ou sala de informática com computadores para os alunos da rede escolar municipal.
- ✓ O Município possui 6 Unidades de Ensino destinadas à creche, pré-escola e anos iniciais do ensino fundamental que em dezembro de 2016 necessitavam de reparos.
- ✓ Não existe um estudo anual do traçado e tempo de viagem das rotas de transporte escolar.
- ✓ O Município não utilizou nenhum programa específico para desenvolvimento das competências de leitura e escrita de seus alunos na rede municipal.
- ✓ O Município não investiu recursos municipais na capacitação e avaliação do corpo docente municipal em 2016.
- ✓ O Município não fez o levantamento da distorção idade/série nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano).
- ✓ Nenhuma Escola Municipal possui Biblioteca e apenas duas possuem Sala de Leitura.
- ✓ O Município não possui programa de inibição do absenteísmo de professores em sala de aula.
- ✓ O Município não ofereceu treinamento e capacitação aos professores no exercício de 2016.

### **B.3.2.2. OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA SAÚDE MUNICIPAL**

- ✓ O Conselho Municipal de Saúde não exerceu todas as suas competências e não se reuniu mensalmente, contrariando, respectivamente, o artigo 1º e o artigo 12 do Regimento Interno.

### **B.3.2.3. FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL DA SAÚDE CONFORME VISITÓRIAS REALIZADAS PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE**

- ✓ Ausência de AVCB – Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros em todos os prédios que compõem a Rede de Municipal de Saúde do Município, contrariando ao Decreto Estadual n.º 56.819 de 10/03/2011.
- ✓ Ausência de Alvará da Vigilância Sanitária nas Unidades de Saúde do Município, e solicitação, da VISA, de inúmeras providências e adequações para a concessão do Alvará.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ Diversas irregularidades apontadas em Fiscalização realizada pelo CO-REN-SP, dentre elas o exercício ilegal da enfermagem gerada pela ausência de inscrição do profissional no Conselho.

### **B.3.2.4. ASPECTOS ABORDADOS NO QUESTIONÁRIO IEGM (Tema i-Saúde)**

- ✓ A Prefeitura não realizou campanha anual ou incentivo a grupos de gestantes para a promoção do aleitamento materno.
- ✓ O cadastro e o acompanhamento específicos para pacientes portadores de hipertensão e de Diabetes Mellitus não está atualizado.
- ✓ O Município não disponibiliza serviço de agendamento de consulta médica nas UBSs por meio de telefone, VOIP, Internet, totem, etc.
- ✓ O Município não possui Ouvidoria da Saúde implantada.
- ✓ O Município não tem implantado o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus).
- ✓ O Município possui 4 unidades de saúde que necessitavam de reparos em dezembro de 2016, ou seja, todas as unidades do Município.
- ✓ Não existe controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBS (Horário de entrada x horário de atendimento médico).
- ✓ O Município não informou qual a cobertura da terceira dose da vacina pentavalente aplicada no total de crianças menores de 1 ano de idade. In loco foi informada a vacinação de 25,23% das crianças menores de 1 ano, índice significativamente inferior ao parâmetro nacional, que é 95%.

### **B.3.3.1. ILUMINAÇÃO PÚBLICA**

- ✓ O Município não institui a CIP, configurando desatendimento aos requisitos da gestão fiscal determinados no artigo 11 da LRF.

### **B.4. PRECATÓRIOS**

- ✓ O Município não depositou mensalmente 1/12 avos do valor correspondente a 2% da RCL, desrespeitando o Decreto Municipal n.º 8 de 05/03/2010.
- ✓ Caso o Município mantenha o mesmo ritmo de depósitos realizados ao TJSP até o presente exercício, não conseguirá liquidar suas dívidas de precatórios até 2020.
- ✓ O Balanço Patrimonial não registra corretamente as pendências judiciais pois não foram contabilizados os pagamentos realizados pelo TJSP, houve movimentação de Requisitórios de Baixa Monta nas contas contábeis de Precatórios e não foi contabilizado o mapa orçamentário apresentado em 2016. A contabilização incorreta desatende a recomendação desta Corte de Contas exarada nos Pareceres das contas dos exercícios de 2012 e 2013 (TC-2007/026/12 e TC-2075/026/13) e demonstra ausência de implementação de medida anunciada da defesa das contas do exercício de 2014 (TC-548/026/14).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ A contabilização dos Requisitórios de Baixa Monta é realizada apenas quando ocorre o sequestro do valor da conta bancária do Município.
- ✓ Divergência entre o saldo do Mapa de Precatórios enviado ao Sistema AUDESP e o registrado na Contabilidade do Município.

### **B.5.2. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS**

- ✓ Não foram apresentadas as declarações de bens dos agentes políticos, contrariando o disposto no artigo 13 da lei federal n.º 8.429 de 02/06/1992.

### **B.5.3.1. GASTO COM COMBUSTÍVEL**

- ✓ Precário controle dos gastos com combustível da frota municipal, demonstrando ausência de implementação de medida anunciada na Defesa das contas do exercício de 2014 (TC-548/026/14).

### **B.6. BENS PATRIMONIAIS**

- ✓ Ausência de realização do levantamento dos bens móveis e imóveis, desatendendo o artigo 96 da Lei Federal n.º 4.320 de 17/03/1964.
- ✓ Divergência entre o saldo de bens móveis registrado no Balanço Patrimonial e o registrado no Inventário.
- ✓ Redução de 96,63% do saldo de bens imóveis no Balanço Patrimonial sem fundamentação em levantamento.

### **C.2.2. CONTRATOS EXAMINADOS IN LOCO**

- ✓ Ausência de formalização de contratos para prestação de serviços médicos contrariando a Portaria n.º 1.034 de 05/05/2010.
- ✓ Ausência de publicação do extrato do Contrato n.º 84/2016, desatendendo ao parágrafo único do artigo 61 da Lei n.º 8.666 de 21/06/1993.

### **C.2.3. EXECUÇÃO CONTRATUAL**

- ✓ Indícios de ausência de prestação de serviço objeto do Contrato n.º 195/2015, motivando análise em autos próprios por esta Corte de Contas.

### **C.2.4. EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO, COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS**

- ✓ Aterro Municipal não possui licença da CETESB e seu IQR para 2016 foi de 3,10, enquadrando o aterro como inadequado.
- ✓ Inexistência de coleta seletiva, contrariando diversos dispositivos do PMGIRS.
- ✓ Existência de associados da Cooperserra catando lixo no aterro, contrariando Convênio de Cooperação firmado entre a Cooperativa e o Município e desrespeitando vários itens do PMGIRS.
- ✓ Geradores públicos, Prefeitura, CDP e Penitenciárias não fazem a separação do lixo reciclável.
- ✓ Ausência de implementação efetiva do PMGIRS.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



### **C.2.4.1. ASPECTOS ABORDADOS NO QUESTIONÁRIO IEGM (Tema i-Amb)**

- ✓ A Prefeitura Municipal possui, parcialmente, o Plano de Resíduos da Construção Civil.
- ✓ A Prefeitura Municipal estimula, parcialmente, entre seus Órgãos e entidades de sua responsabilidade projetos e/ou ações que promovam o uso racional de recursos naturais.
- ✓ O município não está habilitado junto ao CONSEMA para licenciar os empreendimentos de impacto local de conformidade com a Deliberação Normativa CONSEMA 01/2014.
- ✓ O aterro municipal não possui portão fechado com cadeado no seu acesso.
- ✓ O aterro municipal possui animais domésticos e/ou silvestres convivendo com os resíduos.
- ✓ Quanto à arborização urbana, o pessoal da Prefeitura responsável por manutenção das árvores não é devidamente orientado/treinado para realizar a poda de maneira correta.

### **D.1. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS**

- ✓ Atendimento parcial da Lei n.º 12.527 de 18/11/2011, tendo em vista a ausência de publicação dos repasses para o terceiro setor, receitas arrecadadas, despesas empenhadas e despesas pagas não são divulgadas em tempo real, além de inércia quanto ao Ofício CG.C.DER n.º 195/2017 emitido pelo Excelentíssimo Conselheiro Relator das Contas, Dr. Dimas Eduardo Ramalho.
- ✓ Ausência de divulgação dos anexos do PPA, LDO e LOA, dos balanços do exercício e do RGF e do RREO do último bimestre, desatendendo ao artigo 48 da LRF.
- ✓ Realização de uma única audiência pública para debater LDO e LOA.
- ✓ Desrespeito à data de apresentação dos projetos da LDO e da LOA à Câmara Municipal, ambos foram protocolados com atraso.

### **D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP**

- ✓ Divergências entre os dados da Origem e os prestados ao Sistema AUDESP, conforme relatado nos itens A.1, B.4 e D.3, desatendendo recomendação desta Corte de Contas anunciada no Parecer das contas do exercício de 2012 e 2013 (TC-2007/026/12 e TC-2075/026/13).

### **D.3.1. QUADRO DE PESSOAL**

- ✓ Quadro de pessoal informado ao AUDESP divergente do apresentado pela Origem na quantidade de cargos providos e vagos.
- ✓ Atribuições dos cargos em comissão definidas por meio de Decreto e sem fixação dos critérios de escolaridade exigidos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ *Terceirização de atividade-fim da Administração (Médicos), agravada pela existência dos respectivos cargos no quadro de pessoal, constituindo desobediência à regra do concurso público consagrada no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal.*
- ✓ *Departamentos de Tributação e Finanças e de Meio Ambiente formado exclusivamente por cargos em comissão.*

### **D.5. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÃO DO TRIBUNAL**

- ✓ *Atendimento parcial às recomendações deste E. Tribunal de Contas exaradas no Parecer das contas dos exercícios de 2012 (2007/026/12) e 2013 (TC-2075/026/13), bem como de parte das medidas anunciadas na defesa das contas do exercício de 2014 (TC-548/026/14), desatendendo recomendação proferida no parecer das contas do exercício de 2012 (TC-2007/026/12).*

### **1.3. CONTRADITÓRIO**

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (*Eventos 29.1 e 32.1*), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (*Evento 52*).

### **1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ**

O setor especialista da ATJ reiterou o cálculo de despesa de pessoal apresentado pela Fiscalização, concluindo que a Prefeitura de Serra Azul atingiu 55,40% de sua Receita Corrente Líquida em gastos dessa natureza (*Evento 60.1*).

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer prévio desfavorável** à aprovação das contas, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (*Evento 60.2/60.4*).

### **1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

No mesmo sentido, o D. Ministério Público de Contas manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** aos demonstrativos (*Evento 70*) devido ao conjunto de falhas de ordem econômico-financeiras, excesso de gasto com pessoal, descumprimento do art. 22 da LRF e alocação ineficiente de recursos no setor de Ensino.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.1, A.2, A.3, B.3.2.2, B.3.2.3, B.3.2.4, B.4, B.5.2, B.5.3.1, B.6, C.2.2, C.2.4, C.2.4.1, D.1, D.2 e D.3.1.

### 1.6. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/TCESP

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

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

Os dados do quadro indicam que o município apresentou melhora na nota geral do IEGM (de C+ para B). Contudo, obteve nota mínima com relação ao indicador i-Gov-TI, além de piora na avaliação do índice referente à Educação pelo segundo ano consecutivo.

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

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

É o relatório.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



### 2. VOTO

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

### 2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

|                                                                                                         | EFETIVADO                 | ESTABELECIDO                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------|
| <b>Resultado da Execução Orçamentária</b>                                                               | <b>Déficit de -10,20%</b> |                                                        |
| <b>Ensino</b> ( <i>Constituição Federal, artigo 212</i> )                                               | 30,79%                    | Mínimo: 25%                                            |
| <b>Despesas com Profissionais do Magistério</b> ( <i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i> ) | 81,37%                    | Mínimo: 60%                                            |
| <b>Utilização dos recursos do FUNDEB</b> ( <i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i> )         | 100%                      | Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte |
| <b>Saúde</b> ( <i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i> )                             | 24,41%                    | Mínimo: 15%                                            |
| <b>Despesas com pessoal</b> ( <i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i> )              | <b>55,40%</b>             | Máximo: 54%                                            |

### 2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

|                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.    |
| O Município efetuou recolhimento de encargos sociais.                                                            |
| O Município <b>não</b> depositou a totalidade dos precatórios judiciais; quitou os requisitórios de baixa monta. |

Os dados do quadro acima revelam que o município de Serra Azul cumpriu os limites constitucionais e legais de aplicação na Educação e na Saúde, além de ter respeitado o limite de repasses ao Poder Legislativo.

Contudo, a instrução processual evidenciou falhas com despesas de pessoal, depósito insuficiente de precatórios judiciais e execução orçamentária e financeira que não foram afastadas pela Origem, comprometendo os presentes de-



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



monstrativos.

## **2.4. IMPROPRIEDADES QUE COMPROMETEM AS CONTAS ANUAIS**

### **2.4.1. FINANÇAS**

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, verifico que o déficit na execução orçamentária de R\$2,630 milhões, equivalente a 10,20%, fez surgir um déficit financeiro de R\$864 mil.

O déficit orçamentário foi superior a um mês de arrecadação com base na receita efetivamente arrecadada<sup>1</sup>, e apesar de ter sido parcialmente amparado por superávit financeiro vindo do exercício anterior, situou-se em valor acima do usualmente tolerado por esta Corte de Contas.

Além disso, trata-se do terceiro déficit orçamentário seguido<sup>2</sup>, o que evidencia fragilidade no planejamento.

Com isso a Prefeitura passou para uma situação de iliquidez frente aos compromissos de curto prazo assumidos com seus credores, vez que dispunha de apenas R\$0,53 para cada R\$1,00 exigível.

Com relação à dívida de longo prazo, o saldo ao final do exercício foi praticamente o mesmo observado ao final do exercício anterior. Contudo, a Fiscalização verificou que deixou de ser contabilizado o valor de R\$2,108 milhões relativos a parcelamentos previdenciários, o que representaria um aumento de cerca de 50% na dívida consolidada, passando de R\$4,244 milhões para R\$6,337 milhões.

Diante dessa insuficiência financeira, relevante mencionar o índice de recebimento de dívida ativa, que já era baixo em 2015 e piorou ainda mais em 2016. Os recebimentos no exercício somaram apenas R\$184 mil, menos de 5% do saldo a receber de R\$3,765 milhões.

Assim, é importante que o Executivo de Serra Azul melhore a eficiência na cobrança dos créditos, visando aumento da receita, para isso adotando cobranças administrativas, protesto de CDA ou qualquer outro método indicado pela cartilha do TJ-SP<sup>3</sup>, para facilitar o pagamento e aumentar a arrecadação dos

<sup>1</sup> R\$25,780 milhões / 12 meses = R\$2,148 milhões / mês.

<sup>2</sup> Os déficits orçamentários de 2014 e 2015 foram de 4,16% e 2,70%, respectivamente.

<sup>3</sup> <http://www.tjsp.jus.br/download/geraisintranet/spi/cartilhaparaexecucoesfiscaismunicipais.pdf>



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



valores inscritos.

Ainda com vistas ao aumento da arrecadação e equilíbrio das contas, **recomendo** que a Origem adote providências quanto à atualização da planta genérica de imóveis, cobrança de ISSQN sobre a atividade dos cartórios, regularização dos loteamentos clandestinos ou irregulares e aprimoramento das atividades de fiscalização tributária.

Por fim, deverá a Origem atentar para o elevado patamar em que ocorreram as alterações orçamentárias, por meio de abertura de créditos adicionais, suplementações, remanejamentos, transferências e transposições no percentual de 33,89% da despesa inicial fixada.

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

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

### 2.4.2. DESPESA DE PESSOAL

A Fiscalização apurou que o valor gasto com despesas laborais atingiram **55,40%** da Receita Corrente Líquida, em desatendimento ao limite fixado no artigo 20, III, “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse percentual estão computados valores referentes à contratação de serviços médicos, em substituição de mão de obra, incluídos após a inspeção “*in loco*”.

O limite de gastos com pessoal foi superado logo no primeiro quadrimestre de 2016. E por tratar-se de ano eleitoral, o excedente deveria ter sido eliminado imediatamente no quadrimestre subsequente, pela regra contida no art. 23, § 4º da LRF.

Não desconheço as dificuldades enfrentadas pelos municípios, sobretudo os de pequeno porte, para contratação ou nomeação de médicos para adequada



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



prestação dos serviços de saúde. Contudo, as despesas com terceirização de serviços médicos devem ser incluídas nos cálculos das despesas com pessoal, pois representam atividade fim da Prefeitura Municipal, podendo ser realizadas através da contratação de médicos por concurso público para o quadro de pessoal do Executivo.

Além disso, a respeito da alegada diminuição da receita, a instrução processual revela a Receita Corrente Líquida passou de R\$23,827 milhões em dezembro de 2015 para R\$25,651 milhões em dezembro de 2016, um aumento de 7,65%, superior à inflação do período<sup>4</sup>.

Também não é possível, nesse caso, aplicar a flexibilização do prazo para recondução da despesa de pessoal, conforme disposto no art. 66 da mesma Lei, pois segundo o entendimento firmado pelo Tribunal Pleno quando da análise das contas de 2011 do Executivo de Potim<sup>5</sup>, a despesa excedente de pessoal em qualquer quadrimestre do último ano de mandato conduz à desaprovação das contas.

Como agravante, além de não demonstrar suficientes medidas de contingenciamento, a Prefeitura desatendeu o art. 22, IV da LRF, posto que realizou contratação de pessoal fora das hipóteses previstas, mesmo tendo sido alertada por três vezes quanto à superação do limite prudencial.

Tais impropriedades, portanto, depreciam a emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas do exercício de 2016 do Executivo de Serra Azul.

### 2.4.3. PRECATÓRIOS

A Prefeitura de Serra Azul adota o regime especial mensal de pagamento de precatório, à alíquota de 2% da Receita Corrente Líquida. Os depósitos mensais em conta especial do TJSP somaram o valor de R\$396.705,29. No entanto, a Fiscalização apurou que o valor correto seria R\$471.720,53, revelando depósito a menor no valor de R\$75.015,24.

A Fiscalização verificou, ainda, que não foram registrados os pagamentos efetuados pelo TJSP aos credores e que os requisitórios de baixa monta não são empenhados quando do recebimento, mas apenas após o sequestro, além de diversas inconsistências de movimentações e saldos das contas contábeis referentes a precatórios que comprometem a fidedignidade dos dados apresenta-

<sup>4</sup> IPCA 2016: 6,29%; IGP-M 2016: 7,17%; IPC-FIPE 2016: 6,54%.

<sup>5</sup> TC-001455/026/11, Sessão Plenária de 29/10/2014.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



dos.

Assim, **recomendo** ao Executivo de Serra Azul que aprimore a contabilização das dívidas judiciais, em atenção aos princípios da transparência (art. 1º, §1º da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei Federal nº 4.320/64) e **de-termino** que deposite mensalmente o valor devido, em atenção ao regime especial em que está inserido.

### 2.5. OCORRÊNCIAS QUE DEMANDAM RECOMENDAÇÕES OU DETERMINAÇÕES

#### 2.5.1. ENSINO

De acordo com o apurado, o município aplicou 30,79% de suas receitas de impostos em Ensino, valor acima do mínimo exigido pela Constituição. Não obstante, a instrução processual revelou baixo retorno qualitativo dos investimentos realizados no setor educacional.

Como bem salientou o d. Ministério Público de Contas, apesar dos crescentes investimentos nos três últimos exercícios, o déficit de vagas nas creches públicas municipais deu um salto de 21 para 127 crianças aguardando na fila, um aumento de 370%. Esse aumento do déficit refletiu na avaliação do IEGM, que caiu de B+ em 2014 (muito efetiva), para B em 2015 (efetiva) e, finalmente, C+ em 2016 (em fase de adequação).

Outros aspectos abordados na avaliação do índice revelaram que o município não investiu adequadamente na capacitação e avaliação do corpo docente, não possui programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula e que nenhuma das escolas municipais possui biblioteca e apenas duas possuem sala de leitura, entre outras impropriedades que merecem atenção imediata por parte da Administração.

Nesse cenário importante ressaltar a ausência de efetiva participação e fiscalização por parte do Conselho Municipal de Educação, do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e do Conselho de Alimentação Escolar.

Sobre esse aspecto, **alerto** o Executivo que o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB possui previsão legal no artigo 24 da Lei Federal nº 11.494/07, e possui papel fundamental no acompanhamento, controle social, distribuição, transferência e a aplicação dos recursos do Fundo.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Da mesma maneira, o Conselho de Alimentação Escolar foi disciplinado nos artigos 18 e 19 da Lei Federal nº 11.947/09, e possui atribuições permanentes de fiscalização, deliberação e assessoramento para assuntos ligados à merenda escolar. Durante Fiscalização Ordenada foram levantadas diversas impropriedades que poderiam ser amenizadas ou até mesmo eliminadas com participação mais efetiva desse Conselho.

Já o Conselho Municipal de Educação é um órgão que possibilita a participação e o controle social das políticas educacionais, reunindo representantes da comunidade escolar e da sociedade civil. Embora não exista legislação federal que determine sua criação, a existência do conselho como instituição encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9394/96 e na Lei 10.172 de 09/01/01, sobre o Plano Nacional de Educação (PNE).

Por todo o exposto, **recomendo** à Prefeitura de Serra Azul que promova a participação ampla e efetiva dos Conselhos e elimine as falhas apontadas pela Fiscalização, bem como **determino** que busque suprir rapidamente o déficit de vagas nas creches municipais.

### 2.5.2. CONTROLE INTERNO

Os trabalhos da fiscalização evidenciaram que o sistema de controle interno do Executivo de Serra Azul não está devidamente regulamentado. A Lei Municipal nº 1.335/2016, que instituiu o Sistema de Controle Interno, trata o assunto de maneira genérica, não havendo outro instrumento que regulamente as atividades desenvolvidas.

O sistema de controle interno tem papel essencial no aprimoramento da gestão, mediante a avaliação do desempenho das atividades do Executivo; a conferência da exatidão e fidelidade dos dados contábeis; a análise dos resultados econômico-financeiros, quanto à eficácia e eficiência; a adoção de providências voltadas ao saneamento de irregularidades no exercício corrente, e comunicação de ilegalidades e outras ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado.

Portanto, faz-se necessário **determinar** a adoção de medidas efetivas para regulamentação do setor, incluindo o estabelecimento das funções, prerrogativas e obrigações, nos moldes do Comunicado SDG nº 32/2012<sup>6</sup>, em obediência aos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, 54, parágrafo único, e 59

<sup>6</sup> Publicado o DOE em 29/09/2012. Disponível no endereço eletrônico: [www.tce.sp.gov.br/comunicados](http://www.tce.sp.gov.br/comunicados)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



da Lei Complementar nº 101/2000, e, por fim, ao artigo 38, parágrafo único, da Lei Complementar Paulista nº 709/93.

### 2.5.3. PESSOAL

Os cargos comissionados do executivo de Serra Azul são regulamentados pelo Decreto Municipal nº 025/2009. **Alerto**, porém, que a matéria é objeto de Lei em sentido estrito, pois demanda aprovação do Poder Legislativo.

Assim, **determino** que o Executivo promova as adequações necessárias e inicie Projeto de Lei regulamentando as atribuições dos cargos comissionados do quadro de pessoal, nos termos disciplinados pelo art. 37, II e V da Carta Magna.

### 2.5.4. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Os exames da fiscalização revelaram que a Prefeitura Municipal de Serra Azul atende parcialmente as Leis de Transparência e Acesso à Informação.

Em que pese as adequações já efetuadas, conforme justificativas apresentadas, acessei o novo portal da transparência da Prefeitura e constatei, por exemplo, que existem apenas informações parciais do RGF e do RREO, além de não constar a LOA atual e a prestação de contas/divulgação de balanços do exercício anterior.

**Alerto** o gestor que a transparência da gestão e o acesso à informação possuem suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, *caput* e § 3º, II do e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da LC 131/09 e LF 12.527/11, e, portanto devem ser integralmente atendidas pelos entes Municipais.

Ante o exposto, **determino** à Origem que corrija as pendências apontadas pela Fiscalização, assim atendendo plenamente a legislação de regência.

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

### 2.6. APONTAMENTOS REMANESCENTES

As demais falhas tratadas nos itens A.1. *Planejamento das Políticas Públicas*, B.3.2. *Saúde (subitens)*, B.3.3.1. *Iluminação Pública*, B.5.2. *Subsídio dos Agentes Políticos*, B.5.3.1. *Gasto com Combustível*, B.6. *Bens Patrimoniais*,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



C.2.2. *Contratos Examinados “in loco”*, C.2.4. *Execução de Serviços de Saneamento Básico, Coleta e Disposição de Resíduos Sólidos e D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp* **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

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

### 2.7. CONCLUSÃO

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

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

- Envide esforços na obtenção de superávit orçamentário e financeiro, a fim de equilibrar as contas Municipais (*determinação*);
- Aprimore a cobrança de dívida ativa, visando o aumento da arrecadação;
- Regularize a cobrança de ISSQN da atividade de cartório;
- Adote providências para atualização da planta de imóveis, bem como promova a regularização dos lotes irregulares e clandestinos;
- Aprimore o planejamento e a execução do orçamento, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias, realizando-as, se necessárias, em torno dos limites inflacionários e nos moldes do Comunicado SDG nº 29/2010;
- Proceda à recondução da despesa de pessoal ao específico limite da LRF, bem com atente às limitações descritas nos artigos 22 e 23 da mesma lei (*determinação*);
- Passe a contabilizar adequadamente a terceirização de atividade fim nos cálculos das despesas com pessoal (*determinação*);
- Deposite mensalmente o valor total referente ao regime especial de precatório, em que a Prefeitura está inserida;
- Aprimore a contabilização de dívidas e pagamentos de precatórios;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- Aprimore o planejamento das despesas do ensino, com vistas a eliminar as falhas contatadas pela fiscalização e tornar os gastos mais eficientes;
- Busque suprir rapidamente o déficit de vagas nas creches da rede municipal (*determinação*);
- Promova participação efetiva dos Conselhos do setor educacional na gestão do Ensino municipal;
- Inicie Projeto de Lei que regulamente as atribuições dos cargos do quadro de pessoal, efetivos e comissionados, nos termos disciplinado pelo art. 37, II e V da Carta Magna (*determinação*);
- Elimine as pendências apontadas pela Fiscalização a respeito da transparência da gestão municipal e acesso à informação, visando ao atendimento integral à legislação de regência da matéria (*determinação*);
- Atenda as instruções, recomendações e determinações deste Tribunal de Contas;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens *A.1. Planejamento das Políticas Públicas*, *B.3.2. Saúde (subitens)*, *B.3.3.1. Iluminação Pública*, *B.5.2. Subsídio dos Agentes Políticos*, *B.5.3.1. Gasto com Combustível*, *B.6. Bens Patrimoniais*, *C.2.2. Contratos Examinados "in loco"*, *C.2.4. Execução de Serviços de Saneamento Básico, Coleta e Disposição de Resíduos Sólidos* e *D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audep*.

**DIMAS RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**

GC DER-41