



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

SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO VALDENIR ANTONIO POLIZELI

Segunda Câmara
Sessão: **21/10/2014**

75 TC-001476/026/12

Prefeitura Municipal: Avanhandava.

Exercício: 2012.

Prefeito(s): Sueli Navarro Jorge.

Advogado(s): Cristiane Caldarelli e Marcus Vinicius Ibanez Borges.

Acompanha (m): TC-001476/126/12 e Expediente(s): TC-012824/026/13.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-1 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-1 - DSF-I.

Matérias	%	R\$	Situação
Aplicação no Ensino (mínimo 25%)	25,81	4.414.403,10	Regular
Despesas com FUNDEB	100,00	4.480.969,00	Regular
Magistério - FUNDEB (mínimo 60%)	75,51	3.383.383,84	Regular
Despesas com Pessoal (máximo 54%)	56,69	12.862.107,88	Irregular
Aplicação na Saúde (mínimo 15%)	23,63	3.979.872,84	Regular
Execução Orçamentária: déficit	2,36	-530.911,32	Irregular
Resultado Financeiro: déficit		-1.494.038,72	Irregular
Ordem Cronológica De Pagamentos			Regular
Precatórios			Irregular
Encargos Sociais			Regular
Remuneração de Agentes Políticos			Apartada
Transferências à Câmara (7%)	4,75		Regular
Restrições de último ano de mandato:			
Art . 42 LRF (cobertura financeira p/ RP)		-1.411.847,03	Irregular
art. 21, parágrafo único, LRF (aumento da despesa de pessoal nos últimos 180 dias do mandato)	+1,43	+917.243,25	Irregular

Relatório

Em exame, as **contas** prestadas pela **Prefeitura do Município de Avanhandava**, relativas ao exercício de **2012**, que foram fiscalizadas pela equipe técnica da Unidade Regional de Araçatuba (UR-1).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

As ocorrências anotadas no relatório de fiscalização de fls. 61/164 são as seguintes:

Planejamento das Políticas Públicas

- ausência de critérios na LDO para repasses a entidades do terceiro setor; autorização para abertura de créditos suplementares em percentual superior a 20%; não edição do plano de saneamento básico; elaboração preliminar do plano de gestão integrada de resíduos sólidos; acessibilidade parcial em prédios públicos.

A Lei de Acesso À Informação e A Lei da Transparência Fiscal

- não criação do Serviço de Informação ao Cidadão; não divulgação na página eletrônica do município dos repasses ao terceiro setor.

Do Controle Interno

- sistema não regulamentado; servidor ocupante de cargo em comissão nomeado para responder pelo controle.

Resultado da Execução Orçamentária

- déficit orçamentário evidencia empenhamento de despesas em valor superior ao das receitas arrecadadas; abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação não ocorrido.

Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial

- falta de adequada contabilização e controle dos bens patrimoniais, tendo em vista a atualização parcial de seus valores.

Dívida de Curto Prazo

- falta de liquidez suficiente para honrar os compromissos da espécie.

Fiscalização das Receitas

- ausência de lançamento de créditos e de medida eficaz para cobrança do ISSQN sobre as atividades cartorárias; recadastramento dos contribuintes desatualizado desde 2002.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Dívida Ativa

- aumento de 90,30% do montante da dívida; atualização do saldo em percentual incompatível com o respectivo período; ausência de ingresso com ação de cobrança judicial e não atualização de protesto judicial.

Despesa de Pessoal

- gastos de 59,95%, acima do limite máximo legal, incluída a quantia de R\$886.504,60, classificada incorretamente, eis que relativa à terceirização de mão de obra de diversos serviços.

Ensino

- não quitação de restos a pagar de 2012 até 31/01/2013.

Outros Aspectos Educacionais

- em visita a quatro escolas, verificou-se: infiltrações na parede de gabinete dentário; quadra poliesportiva mal conservada; obra em escola municipal parada há anos; sala destinada à guarda de alimentos congelados da merenda escolar servindo de depósito de materiais em desuso; demanda reprimida na rede municipal de ensino por creche.

Saúde

- análise de gastos desfocada da realidade em virtude do envio de informações incorretas ao sistema Audep; não elaboração do plano de carreira, cargos e salários para os servidores da saúde.

Precatórios

- depósito em valor inferior ao fixado para o regime especial adotado pela Prefeitura; falta de pagamento não justificada de um dos requisitórios de baixa monta.

Encargos

- atraso no recolhimento dos encargos sociais (INSS, FGTS e PASEP), onerando os cofres municipais com o pagamento de multas e juros; inexistência de documento sobre débitos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

vários períodos, unificados pelo INSS, a caracterizar falta de controle.

Subsídios dos Agentes Políticos

- ausência de lei específica dispendo sobre a data-base de revisão dos subsídios dos agentes políticos e da remuneração dos servidores; pagamento a maior à Prefeita e ao Vice-Prefeito, considerando-se irregulares os pagamentos de 2011.

Demais Despesas Elegíveis para Análise

- irregularidades quanto: aos gastos com combustíveis; às despesas com adiantamentos; à doação de combustível à Polícia Civil e a particulares; ao pagamento de multas de trânsito; ao despendido com a Festa do Peão de Boiadeiro; ao pagamento de multas e juros por atraso no recolhimento de encargos sociais e no pagamento de contas telefônicas, seguro de vida em grupo e outros empenhos; aos gastos com telefonia fixa.

Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais

- falta de evidenciação contábil de estoques existentes no almoxarifado em 31/12/2012; levantamento parcial dos bens patrimoniais, a título de inventário; ajuste redutor nos valores dos bens móveis não reconhecido na demonstração das variações patrimoniais do exercício; falta de destinação adequada de bens obsoletos na Secretaria da Educação; falha generalizada na gestão dos bens móveis.

Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades

- infringência a diversos dispositivos da Lei Federal nº 8.666/93.

Contratos

- excetuando-se os contratos firmados em decorrência de convênios, não houve nomeação de gestores para acompanhamento da execução do objeto de outros contratos.

Contratos Examinados *In Loco*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- divergência quanto ao fundamento legal da contratação de apresentação de show artístico; cláusulas contratuais prevendo pagamento antecipado; cláusulas contratuais de irretratabilidade e irrevogabilidade, características de direito privado; contratação de assessoria jurídica para prestação de serviços afetos à procuradoria jurídica do município; concessão (doação) de direito de uso de bem público para habitação popular.

Execução Contratual

- apresentação de documento insuficiente para comprovação da correta execução do contrato nº 13, além da inexistência de atestados de recebimento dos serviços prestados; existência de dois empenhos sem formalização de contrato, em favor da empresa Perfil Pesquisas de Opinião Pública e Consultoria Ltda., para prestação de serviços de avaliação de problemas nos setores da educação e saúde, além da não realização de pesquisa de preços para aferir se os preços praticados são compatíveis com os de mercado.

Análise do Cumprimento das Exigências Legais

- não divulgação da LDO e LOA na página eletrônica do Município.

Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audep

- divergências entre os dados informados ao sistema Audep e os constantes em registros da Prefeitura.

Pessoal

- pagamento habitual de horas extras; atribuição arbitrária de gratificações a funcionários da Prefeitura sem critérios objetivos e técnicos; pagamento de salário extra a motoristas de transporte de alunos; extrapolação do limite diário de duas horas extraordinárias, ocorrendo pagamentos a funcionários que cumprem regime de tempo parcial e a ocupante de cargo em comissão; fragilidade no sistema de controle de ponto de frequência dos funcionários da Prefeitura, bem como dos comissionados; não fixação do quadro de horários dos funcionários; atribuição de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

gratificações para o desempenho de função já abrangida pelas atividades do próprio cargo ocupado; não regulamentação de estágio probatório para servidores admitidos por concurso público; acúmulo de cargo de enfermeiro do PSF; não pagamento de direitos trabalhistas a membros do Conselho Tutelar; cargos em comissão sem as características de direção, de chefia e assessoramento; funcionários com duas ou mais férias vencidas; transposição de funcionários mediante a simples comprovação de graduação em curso superior; designação por portaria de funcionárias efetivas para cargos diferentes daqueles para os quais foram nomeadas.

Denúncias/Representações/Expedientes

- reajuste para os profissionais do magistério em percentual inferior ao estabelecido na Lei Complementar Municipal nº 08/2010, consoante decisão prolatada em ação trabalhista noticiada pelo Tribunal Regional do Trabalho, por meio do expediente que acompanha os autos (TC-16824/026/13).

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- entrega intempestiva de documentos ao sistema Audesp; atendimento parcial às recomendações deste Tribunal.

Restrições de Último Ano de Mandato

- inobservância ao disposto no art. 21, § único, e 42 da LRF, no que tange, respectivamente, ao aumento da taxa da despesa de pessoal nos últimos 180 dias de mandato.

Regularmente notificada por despacho publicado no *DOE* de 18 de outubro de 2013, a responsável pelas presentes contas de início permaneceu silente.

Os pareceres então produzidos no âmbito da ATJ (fls. 182/183, 184 e 185/190) convergiram, com o endosso de sua Chefia (fls. 191), para a irregularidade das contas, em virtude, especialmente, dos déficits orçamentário e financeiro, do descumprimento do artigo 42 da LRF e dos



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

gastos com pessoal correspondente a 54,59% da RCL, acima do limite máximo legal.

O Ministério Público de Contas propôs igualmente (fls. 192/195) a emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas em exame.

Posteriormente, a interessada apresentou justificativas sobre a maioria das questões suscitadas pela fiscalização, que foram juntadas aos autos às fls. 198/233.

Em relação ao déficit orçamentário, destaca o fato de terem sido aplicados recursos nas áreas da saúde e da educação acima do mínimo obrigatório exigível, situação que pretende seja levada em consideração para relevar o apontamento feito a respeito de tal déficit.

Especificamente quanto aos gastos com pessoal, considera indevida a inclusão feita pela fiscalização da quantia paga por serviços de plantões médicos prestados pelo Instituto Wanda Porto, sob o argumento de ser essa a única maneira de manter o atendimento médico à população, "tendo em vista o conhecido desinteresse de profissionais da área da saúde em participarem de concursos públicos, em razão dos baixos salários possíveis de serem pagos pelos Municípios, seja em razão do teto constitucional, seja em razão dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal", lembrando mais uma vez que o excedente de recursos aplicados na saúde, que chega a R\$1.453.401,64, supera a diferença do quanto que ultrapassa os 54% previstos na LRF.

Diante do acrescido, o Setor de Cálculos de ATJ, instado a se manifestar sobre as despesas com pessoal, acolheu os argumentos da defesa no que se refere aos serviços médicos prestados pelo Instituto Wanda Porto, e, em demonstrativo elaborado às fls. 295/297, apurou que tais despesas corresponderam a 56,69% da RCL, mantendo-se ainda assim acima do limite máximo legal.

As Assessorias Técnicas de ATJ, sua Chefia e o MPC reiteraram, então, seu posicionamento anterior pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das presentes contas,



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

Subsidiou o exame dos autos o acessório TC-1476/126/12 (acompanhamento de gestão fiscal) e o expediente TC-016824/026/13, por meio do qual o Tribunal Regional do Trabalho encaminhou cópia de decisão proferida em ação trabalhista promovida contra a Municipalidade.

Contas anteriores:

2009 - TC-000017/026/09 - favorável;

2010 - TC-002415/026/10 - favorável; e

2011 - TC-000887/026/11 - desfavorável.

Cumpre destacar, por fim e a título ilustrativo, que, de acordo com os dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP do Ministério da Educação, a situação operacional da educação no Município em exame é apresentada tal qual Tabela 1 abaixo:

Tabela 01 - Qualidade do Ensino

Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica								
	Nota Obtida				Metas			
AVANHANDAVA	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013
Anos Iniciais	4,2	4,7	5,0	4,8	4,3	4,6	5,0	5,3
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM

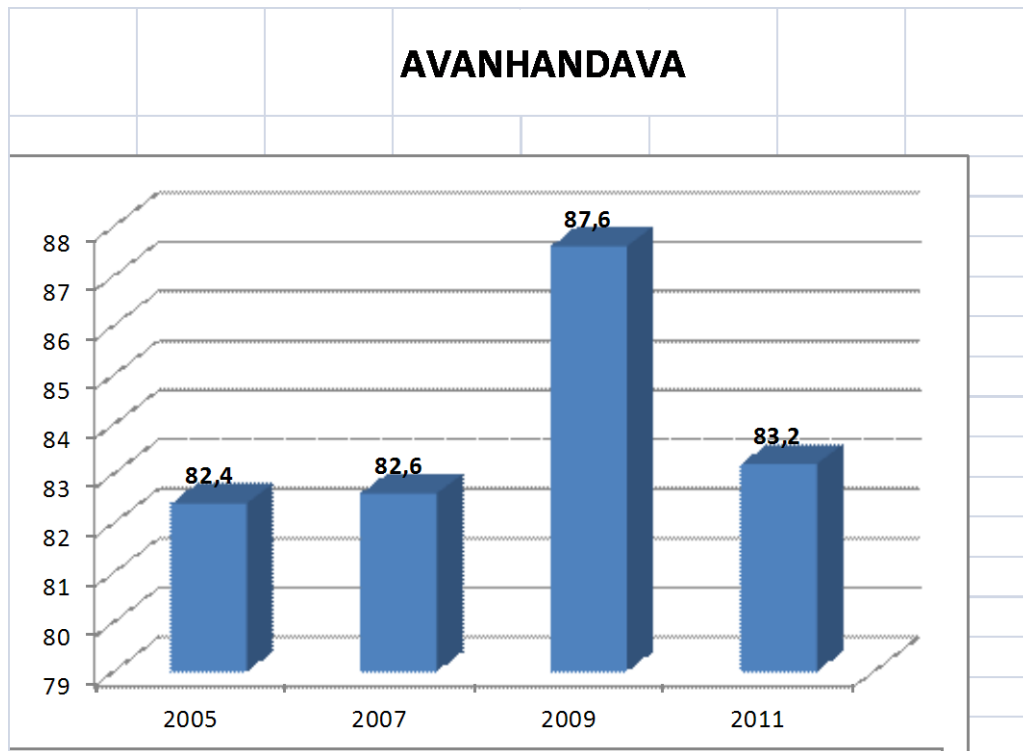
NM=Não Municipalizado

Além disso, o Ministério da Educação aponta baixa qualidade do ensino ofertado pela escola municipal de ensino fundamental "Profa. Mirthes Pupo de Negreiros", verificando-se ainda a seguir, na Figura 1, involução quanto à presença de discentes nas salas de aula.

Figura 1 - Frequência Escolar



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

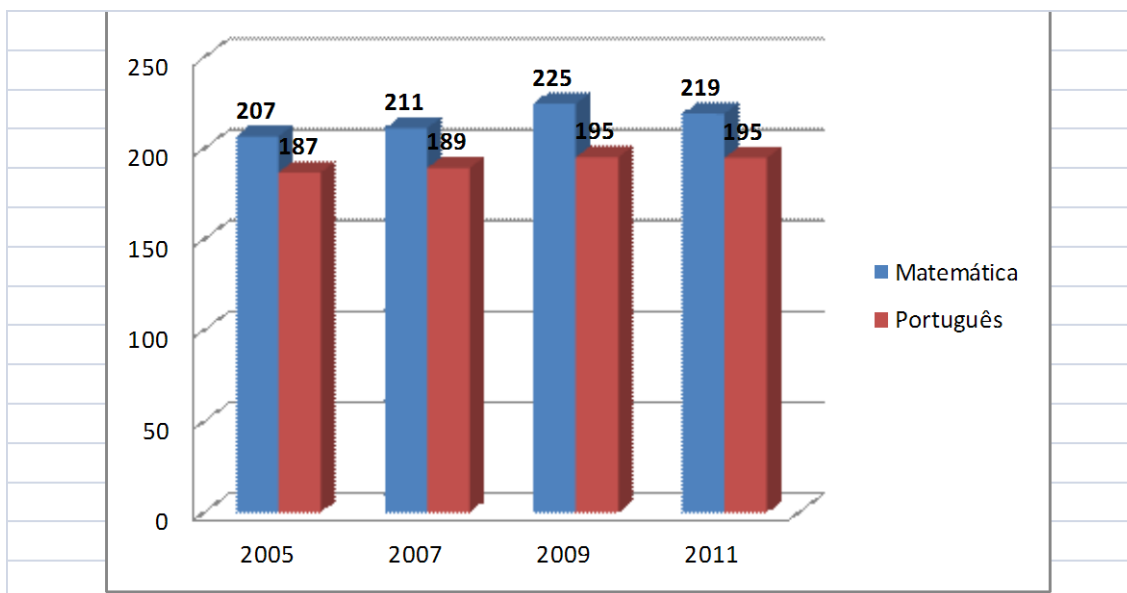


O gráfico abaixo - Figura 2 -, por sua vez, também revela involução nas notas referentes à disciplina de matemática, obtidas quando da aplicação, em 2011, da Prova Brasil, mantendo-se, porém, as de português, comparativamente à avaliação de 2009.

Figura 02 - Evolução do Desempenho



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



Já a situação operacional da saúde no Município de Avanhandava, de acordo com o Departamento de Informática do SUS - DATASUS, do Ministério da Saúde, retratada na Tabela 2, assim se apresenta:

Tabela 02 - Quadro da saúde pública

Dados	2009	2010	2011	2012		
				Avanhandava	RG de Araçatuba	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	13,42	6,54	11,11	15,63	10,12	11,62
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	13,42	6,54	11,11	15,63	11,13	13,30
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	214,52	115,54	223,81	174,48	106,92	120,42
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3.116,34	3.451,41	3.880,07	3.427,07	3.801,47	3.705,85
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	14,09%	9,15%	12,22%	15,63%	7,72%	6,98%

Fonte: Ministério da Saúde - DATASUS e Fundação SEADE

É o relatório.

Dpj



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

Voto

TC-001476/026/12

Após compulsar atentamente os autos, verifica-se que concorrem para a rejeição das presentes contas, por sua natureza, gravidade e quantidade as seguintes impropriedades apontadas pela fiscalização, dentre outras:

- a falta de pagamento da totalidade dos precatórios e dos requisitórios de baixa monta devidos no período - que sequer foi abordada na peça defensória -, contrariando jurisprudência desta Corte quanto a esse tema;

- a reversão do resultado orçamentário superavitário em 2,95% (R\$601.942,72), no exercício anterior, para deficitário em 2,36% (R\$530.911,32), conquanto a arrecadação tenha ficado aquém do estimado em apenas R\$37.442,56;

- o aumento do déficit financeiro em 35,55%, passando de R\$1.102.175,83 para R\$1.494.038,72 negativos;

- a infringência a diversos dispositivos da Lei Federal nº 8.666/93 mencionada às fls. 109;

- os gastos com pessoal acima do limite máximo legal, atingindo, ao final do exercício, 56,69% da RCL, após ajustes promovidos pela Assessoria Técnica de ATJ às fls. 295/297, em descumprimento ao que dispõe o art. 20, inciso III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

- a indisponibilidade de caixa em 31/12/2012, no total de R\$1.411.847,03, superior à iliquidez havida em 30/04/2012, de R\$322.838,78, a caracterizar infringência ao artigo 42 também da LRF.

Acresça-se a isso a falta de comprovação dos serviços de assessoria prestados pela advogada Marília Carvalho de Negreiros, mediante contrato nº 13/2012, e de demonstração do interesse público envolvido na concessão de direito real de uso de bem público, mencionados, respectivamente, nos itens C.2.2, "d", e C.2.3.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Por outro lado, a aquisição de gêneros alimentícios e materiais de limpeza e a contratação de profissionais do setor artístico estão sendo examinadas em separado (TC-864/001/13 e TC-850/001/13, respectivamente), assim como a prestação de serviços de assessoria e prestação de contas de entidades com subvenção estão sendo analisadas em autos específicos de termos contratuais (TC-887/001/13, juntado ao TC-1084/001/13).

Já a contratação informal e sem prévio certame licitatório dos serviços de segurança deverá ser examinada em processo específico e, em apartado, as despesas realizadas sob o regime de adiantamento, a doação de combustíveis à Polícia Civil e a particulares, as despesas com a realização da Festa do Peão de Boiadeiro e o pagamento de multas de trânsito, bem como os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito e os valores despendidos com multas e juros (Item B.5.3.7), em decorrência de atrasos no recolhimento de encargos sociais.

Quanto às questões suscitadas no item "Pessoal" - o pagamento de horas e salários extras, frequência dos servidores, estágio probatório, férias vencidas, concessão de gratificações, falta de recolhimento de encargos em favor dos membros do Conselho Tutelar e cargos em comissão sem as características que lhes são próprias - já foram objeto de recomendações nas contas de 2010 (TC-2415/026/10) e 2011 (TC-887/026/11), julgadas, respectivamente, em 28/11/2012 e 05/11/13, sem tempo hábil, portanto, para que o administrador pudesse saná-las, cabendo aqui reiterá-las.

E a respeito do acúmulo de remuneração de enfermeiro da Municipalidade, ocupante de cargo efetivo, que presta serviços no Hospital Geral de Promissão, há indicação no voto proferido no processo das contas de 2011 de que essa matéria foi objeto de apontamento em processo específico de admissões decorrentes de concurso público realizado em 2011, sob nº 001/2011.

Relativamente aos gastos com telefonia, verifico que, conquanto ainda elevados, foram reduzidos, aproximadamente,



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

em 26%, comparativamente às despesas da espécie realizadas em 2009, diante das medidas de controle adotadas pelo Executivo, podendo, por ora, ser relevados, sem prejuízo de recomendação à origem para que efetue uma análise gerencial quanto à sua economicidade e eficiência, consoante proposta da fiscalização.

Diante disso, **voto** pela emissão de parecer **desfavorável** à aprovação das contas prestadas pela **Prefeitura Municipal de Avanhandava**, relativas ao exercício de **2012**.

Esta decisão não alcança os atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

É bom que se diga que o Município, ainda assim, observou o disposto no artigo 212 da Constituição Federal, aplicando na manutenção e desenvolvimento da **educação básica** o equivalente a **25,81%** da receita proveniente de impostos e transferências, após ajustes efetuados pelo Setor de Cálculos de ATJ.

Dos recursos provenientes do **FUNDEB**, parcela equivalente a **75,51%** foi destinada à **valorização do magistério** e **24,49%** às despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino previstas no art. 70 da Lei de Diretrizes e Base, cumprindo-se, assim, as regras instituídas pela Lei federal nº 11.494/07.

Às ações e serviços da **saúde** foram destinados recursos equivalentes a **23,63%** da receita oriunda de impostos, atendendo, pois, ao que dispõe o artigo 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Registre-se, por oportuno, como um alerta ao administrador, que os dados constantes das Tabelas 01 e 02 transcritas no relatório que antecede este voto, relativas à educação e à saúde, demonstram que esses setores estão a exigir a adoção urgente de providências que concorram sobremaneira para a melhoria das ações desenvolvidas pelo Município.



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

As receitas provenientes de multas de trânsito e as oriundas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE e de *royalties* foram aplicadas de conformidade com as regras instituídas, respectivamente, pelo Código de Trânsito Brasileiro e pelas Leis Federais n.ºs 10.336/01 e 7.990/89.

Os repasses à Câmara Municipal, por outro lado, efetivaram-se de conformidade com o que fora estabelecido na Lei Orçamentária Anual.

Embora com atraso, os encargos sociais (INSS, FGTS e PASEP) foram recolhidos.

Além disso, verifica-se a diminuição da dívida consolidada em 22,46%, ou seja, em R\$418.387,57, e a realização de investimentos em montante correspondente a 7% (R\$1.588.115,29) da RCL (R\$22.687.361,30).

No exercício, dos 540 cargos existentes (468 efetivos e 72 em comissão) 391 encontravam-se ocupados, sendo 340 por servidores efetivos e 51 em comissão.

Os livros e registros encontram-se em boa ordem, enquanto as deficiências verificadas nos setores de Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais deverão ser sanadas.

Os serviços de abastecimento e distribuição de água, de coleta e tratamento de esgoto e de coleta e disposição final de rejeitos e resíduos sólidos são realizados pelo Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Avanhadava.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com o alerta e as recomendações acima lançadas a respeito do ensino, saúde e das questões relacionadas a pessoal, e a gastos com telefonia e para que adote providências a fim de evitar a reincidência sistemática dessas e das demais impropriedades apontadas na instrução processual, especialmente no que tange à observância rigorosa dos dispositivos da Lei das Licitações e Contratos.



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

Determino ainda e por fim:

- a autuação de autos apartados para exame: 1º) dos subsídios dos agentes políticos; 2º) das despesas com a realização da Festa do Peão de Boiadeiro; 3º) do pagamento de multas e juros ocasionado pelo recolhimento com atraso dos encargos sociais e pelo pagamento de contas telefônicas, seguro de vida em grupo e outros empenhos; 4º) das despesas realizadas sob o regime de adiantamento; e 5º) do pagamento de multas de trânsito; e
- a formação de autos específicos para análise da contratação informal da prestação dos serviços de segurança; e
- à fiscalização averiguar oportunamente a efetivação das medidas saneadoras noticiadas.

O expediente TC-16824/026/13 deverá acompanhar os presentes autos.

É como voto.