



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 12/04/2016 – ITEM 47

TC-000631/026/14

Prefeitura Municipal: Gavião Peixoto.

Exercício: 2014.

Prefeito: Gustavo Martins Piccolo.

Advogado: Clézio Luiz Oliani Junior.

Acompanha: TC-000631/126/14.

Procurador de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Junior.

Fiscalizada por: UR-13 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-13 - DSF-I.

RELATÓRIO

Em exame as contas da **Prefeitura Municipal de Gavião Peixoto**, relativas ao **exercício de 2014**.

A fiscalização "in loco" ficou a cargo da Unidade Regional de Araraquara – UR-13 que, após analisar os atos de gestão praticados, consignou no relatório de fls.15/66 os seguintes apontamentos:

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E LEI DE TRANSPARÊNCIA

FISCAL – falta de implantação do Serviço de Informação ao Cidadão, desatendendo ao disposto no artigo 9º da Lei nº 12.527/11.

CONTROLE INTERNO – relatórios produzidos em desconformidade com o disposto nos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal e no Comunicado SDG nº 32/2012.

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – superávit de 2,69%; insuficiente planejamento orçamentário, levando-se em conta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

que 73,73% da despesa inicialmente fixada foi realocada por meio de transferências, remanejamentos ou transposições e abertura de créditos adicionais.

DÍVIDA DE CURTO PRAZO – diferenças apuradas no saldo final dos Restos a Pagar Não Processados.

RENÚNCIA DE RECEITAS – desatendimento das condições prescritas no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e das exigências do § 6º, do artigo 165 da Constituição Federal; falta de elaboração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

DÍVIDA ATIVA - inconsistências entre os valores constantes dos livros do Setor de Tributação e os contabilizados no Balanço Patrimonial; ajustes visando compatibilizar os saldos não levaram em conta critérios técnicos, contrariando os princípios contábeis.

DISPÊNDIOS COM PESSOAL – correspondentes a 38,13% da Receita Corrente Líquida, atendendo ao limite disposto no artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei Complementar nº 101/00; a Fiscalização promoveu a inclusão, nos respectivos gastos, dos valores que seguem: R\$ 80.746,68 (remuneração dos Conselheiros Tutelares), conforme dispõe a Lei Federal nº 12.696/12; e R\$ 516.348,20 (despesas com a folha de pagamento do Hospital Psiquiátrico Espírita "Cairbar Schutel"), nos termos do artigo 18, § 1º, da Lei Fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

APLICAÇÃO NO ENSINO – a Fiscalização, após a realização de glosas de despesas realizadas com recursos próprios¹, apurou a efetiva aplicação de 26,50% da receita de impostos no ensino global; promoveu, também, a dedução de valores relativos ao FUNDEB², diante de inconsistências na manutenção das contas vinculadas, com movimentação de recursos acima da receita recebida no exercício, o que gerou contabilização incorreta; após tais ajustes, indicou a utilização de 100% dos recursos advindos do aludido Fundo, com a destinação de 92,59% à valorização do magistério; atuação ineficiente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, em contrariedade ao disposto nos §§ 9º e 13, do artigo 24 da Lei Federal nº 11.494/07; falta de cumprimento das atribuições do Conselho Municipal de Educação; notas previstas no IDEB não foram atingidas pelo Município.

APLICAÇÃO NA SAÚDE – após a realização de glosas³ e demais ajustes, a Fiscalização indicou que a aplicação em ações e serviços do segmento alcançou o percentual de 28,04%; falta de elaboração do

¹ Cancelamento de Restos a Pagar; despesas não amparadas pelo artigo 70 da LDB; Restos a Pagar não quitados até 31.01.2015 – R\$ 273.868,27 (total).

² Redução do índice excedente de aplicação apresentado pela origem (112,62%), conforme glosas dos seguintes valores: R\$ 251.530,60 (Fundeb 60%) e R\$ 20.128,27 (Fundeb 40%) – total de R\$ 271.658,87 (demonstrativo de fls. 28/29).

³ Demonstrativo de fls.33/34.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Plano de Carreira dos Servidores do segmento, desatendendo às recomendações exaradas nos Pareceres das contas de 2009 e 2011.

ENCARGOS SOCIAIS – necessidade de recálculo do valor de recomposição do ativo do extinto Fundo de Aposentadoria e Assistência Municipal, diante das inclusões realizadas pela Fiscalização nas despesas de pessoal.

DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE – liquidação de despesa praticada em desacordo com os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64; diversas impropriedades em processos de adiantamento, especialmente quanto à comprovação dos gastos e demonstração do interesse público envolvido.

TESOURARIA - as disponibilidades de caixa não são depositadas integralmente em bancos estatais, em desconformidade com o disposto no artigo 164, § 3º, da Constituição Federal.

BENS PATRIMONIAIS – incompatibilidade entre o saldo apurado no levantamento geral dos bens móveis e o valor contabilizado no Balanço.

FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADE E DISPENSA – ausência de cálculo da existência de estimativa trienal, conforme inciso I, do artigo 16 da LRF (Concorrência nº 01/2014); Tomada de Preços nº 02/14 - anotação de Responsabilidade Técnica



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

da Obra assinada por engenheiro não pertencente ao Quadro da Prefeitura e sem a formalização de contrato para representá-la; inexistência de controle formalizado das obras em Livro Diário.

EXECUÇÃO CONTRATUAL – contratação de mais de uma empresa para realização de serviços semelhantes.

COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO – inexistência de serviço de tratamento no Município.

COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DE REJEITOS E RESÍDUOS SÓLIDOS – tais serviços são executados de forma direta pelo Município; antes de aterrar o lixo, não se realiza o tratamento dos resíduos, quer mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou aproveitamento energético.

LIVROS E REGISTROS – inconsistências nos registros do setor da Dívida Ativa.

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP – divergências entre os dados informados pela origem e aqueles transmitidos ao Sistema Audeps.

PESSOAL – cargos em comissão que não possuem atribuições de direção, chefia e assessoramento, em detrimento ao disposto no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal; acúmulo ilegal de cargos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

públicos⁴, em contrariedade ao inciso XVI, do artigo 37 do texto constitucional; pagamento habitual e excessivo de horas extras, sem comprovação da necessidade e acima do permitido pelo artigo 59 da CLT; terceirização de mão de obra mediante convênio com o Hospital Psiquiátrico Espírita "Caibar Schutel", com substituição de pessoal e burla à realização de concurso público (art.37, II, da CF); redução de jornada de trabalho sem fundamentação e, em contrassenso, com realização de horas extras; licença para tratar de interesses particulares concedida em detrimento do interesse público.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL - cumprimento parcial de recomendações exaradas nos Pareceres de contas de anos anteriores.

A Fiscalização anotou no item B.3.3.4 que o Município não instituiu a CIP – Contribuição para Custeio da Iluminação Pública e não assumiu os ativos da iluminação, com amparo em decisão judicial nos autos do Processo nº 0000360-58.2015.403.6120 (fl. 36).

Os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais foram fixados pela Lei Municipal nº 499/2012.

⁴ Acúmulo remunerado dos cargos de médico de Jarbas Garotti Filho; José Luiz Ladeira; Marinaldo Angelo Monte (fls.54/55) e de Sérgio Augusto da Silva – Diretor do Departamento Municipal de Cultura de Gavião Peixoto e ocupante do cargo de Professor de Educação Básica II (Estadual).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Em 2014, não houve alteração remuneratória de tais subsídios.

De acordo com a Fiscalização, não ocorreram pagamentos a maior do que os estabelecidos.

Foram apresentadas as declarações de bens, nos termos da Lei Federal nº 8.429/92.

Procedeu-se à regular notificação do responsável, nos termos do despacho de fl.73. Em atenção, o Chefe do Executivo, por seu Secretário de Negócios Jurídicos e advogado, apresentou as justificativas constantes às fls.77/130.

Na oportunidade, contestou algumas considerações lançadas pela Equipe de Fiscalização, informando a adoção de providências sobre algumas falhas e buscando demonstrar a legalidade dos demais procedimentos, ponderando, também, a ausência de conduta dolosa, de má-fé e de qualquer prejuízo ao erário.

Assessoria de ATJ, sob o prisma econômico, observou que a Administração apresentou: superávit na execução do orçamento; liquidez frente aos compromissos de curto prazo; ausência de obrigações de longo prazo; e maior grau de recebimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

de créditos inscritos na dívida ativa, assim como atestou a quitação integral dos requisitórios de baixa monta incidentes no exercício. Diante de tais indicadores, concluiu no sentido da aprovação das contas, com recomendações.

Quanto à apreciação jurídica, o Órgão Técnico destacou a boa ordem dos aspectos de relevância no exame das contas e anotou que as falhas formais seriam passíveis de regularização. Sendo assim, concluiu pela emissão de parecer favorável, sem embargo de recomendações à origem.

Tais pronunciamentos contaram com o aval da Chefia de ATJ.

O douto Ministério Público de Contas também concluiu pela boa ordem das contas, sem prejuízo de determinações e recomendações e da proposta de formação de autos próprios para o exame da matéria licitatória⁵ tratada no item C.1.1 – fl.47.

O Acessório nº 01, TC-631/126/14, versando sobre o Acompanhamento da Gestão Fiscal, subsidiou o exame dos presentes autos.

Este é o relatório.

S

⁵ Concorrência nº 01/2014 e Tomada de Preços nº 02/2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO

As contas da **Prefeitura Municipal de Gavião Peixoto**, relativas ao **exercício de 2014**, apresentaram os seguintes resultados:

<i>ITENS</i>	<i>RESULTADOS</i>
Ensino	26,50%
FUNDEB	100%
Magistério	92,59%
Pessoal	38,13%
Saúde	28,04%
Transferências ao Legislativo	4,27%
Execução Orçamentária	Superávit de 2,69% - R\$ 759.297,36
Resultado Financeiro	Positivo - R\$ 5.464.794,96
Remuneração dos Agentes Políticos	Regular
Ordem Cronológica de Pagamentos	Regular
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Regular

A gestão do Executivo de Gavião Peixoto denotou a observância dos aspectos de vital importância no exame das contas, haja vista o cumprimento dos mandamentos constitucionais relativos às Despesas com Saúde, Gastos com Pessoal, Transferências de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Recursos à Câmara Municipal e Pagamentos dos Subsídios dos Agentes Políticos.

Respeitadamente ao Ensino, a Fiscalização apurou o índice de 26,50% como o efetivamente despendido no ensino global e a utilização de 100% dos recursos do FUNDEB durante o exercício, com a destinação de 92,59% para a remuneração do magistério, todos os percentuais dando pleno atendimento às normas constitucionais aplicáveis à espécie.

De outra parte, a anotada contabilização de modo inadequado de recursos do FUNDEB, em virtude da movimentação de recursos em várias contas bancárias, é prática que demanda alerta à Administração, no sentido de que doravante adote sistema de controle eficiente, a fim de que o montante empenhado e pago com recursos do Fundo coincida com o efetivamente recebido à sua conta.

Igualmente, quanto à insuficiente atuação da Prefeitura frente aos indicadores da Educação, recomendo, desde já, ao Chefe do Executivo, que envide esforços visando à efetiva melhoria dos Índices de Desempenho Educacional.

No que respeita aos Precatórios, o Município não recebeu Mapa Orçamentário em 2013 para pagamentos em 2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Contudo, efetuou pagamento de R\$ 24.631,78, referente à totalidade dos requisitórios de baixa monta incidentes no exercício.

As pendências judiciais foram corretamente registradas no Balanço Patrimonial (fl. 37).

Os Encargos Sociais foram regularmente recolhidos. Informou a Prefeitura haver complementado os depósitos destinados à recomposição do ativo do extinto Fundo de Aposentadoria e Assistência Municipal - FAAM, com depósitos equivalentes a 0,2% da folha de pagamento dos servidores, consoante a Lei Municipal nº 440/10, considerando-se, também, as inclusões promovidas pela Fiscalização nas Despesas de Pessoal. A completa integralização de tal medida deverá ser acompanhada pelo Órgão Fiscalizador.

Quanto à execução do orçamento, a Municipalidade apresentou superávit de 2,69%.

Os resultados econômico (R\$ 7.373.952,63) e patrimonial (R\$ 25.888.505,37) revelaram-se igualmente positivos, conforme demonstrativo à fl.20.

A Dívida de Curto Prazo denotou ligeiro aumento em relação ao exercício pretérito, especialmente em razão da inscrição de Restos a Pagar não Processados. Apesar disso, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Prefeitura possuía liquidez suficiente para o enfrentamento dos compromissos dessa natureza (item B.1.3 – fl.20).

Em 31/12/14, a Prefeitura não possuía Dívida de Longo Prazo (fl.21).

O percentual de investimentos foi de 20,10% da Receita Corrente Líquida (fls.20).

Em que pesem as justificativas da origem, as alterações orçamentárias e os créditos adicionais abertos extrapolaram o limite imposto pela Lei Orçamentária Anual – LOA e não privilegiaram o princípio da valorização do planejamento. Apesar disso, a exemplo do entendimento da Assessoria de ATJ, considero que tal procedimento pode ser relevado, uma vez que não chegou a comprometer a execução do orçamento. Contudo, a elaboração das peças orçamentárias demanda atenção do Administrador pois, não obstante a Lei nº 4.320/64 não imponha expressamente limites para abertura de créditos, há entendimento na Corte de que a margem orçamentária para os créditos suplementares deve ser moderada, próxima à inflação do exercício financeiro, com vistas ao adequado planejamento orçamentário, pressuposto para a responsabilidade na gestão fiscal (art.1º, § 1º, da Lei nº 101/00).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENO MARTINS COSTA

Observo que a Municipalidade repetiu prática constatada na análise das contas do exercício pretérito, no que respeita aos pagamentos de hora extras aos servidores, efetuados com base nos artigos 173 e 174 da Lei Complementar nº 007/1999 (Estatuto dos Funcionários Públicos de Gavião Peixoto).

Referida legislação estabelece previsão para tais pagamentos desde que o funcionário seja convocado para trabalhar em horário diverso de seu expediente e que tal convocação seja objeto de ato administrativo da autoridade competente, procedimento que igualmente não se verificou no exercício em apreço, na maioria dos casos, na medida em que comprovadas somente por comunicação verbal dos interessados aos chefes imediatos (fls.892/905 do Anexo V).

Tendo em vista que o r.Parecer das contas do exercício pretérito foi publicado somente em 28/10/2015, deixo de adotar por ora medidas a respeito, mas reitero a advertência à origem no sentido de que reduza o pagamento ao mínimo indispensável ao regular funcionamento dos serviços públicos, devendo implantar sistema efetivo de controle de convocação e realização das horas extraordinárias, apto à comprovação do atendimento à legislação aplicável.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Sobre os demais tópicos analisados durante a instrução, as alegações de defesa ofertadas pela Prefeitura informaram a adoção de medidas regularizadoras sobre as falhas apuradas nos seguintes itens: Lei de Acesso à Informação⁶ e Lei de Transparência Fiscal; Controle Interno; Gastos com Pessoal; Encargos Sociais; Adiantamentos; Bens Patrimoniais; Coleta e Tratamento de Esgoto; e Análise do Cumprimento das Exigências Legais. Restaram igualmente justificadas aquelas relativas à: Renúncia de Receita; Dívida Ativa; Aplicação no Ensino; Despesas com Saúde⁷; Tesouraria; Formalização das Licitações, Inexigibilidades e Dispensas; Execução Contratual; Coleta e Disposição Final de Rejeitos de Resíduos Sólidos; e Livros e Registros, que se revestem de caráter formal, incapazes de ocasionar reflexos prejudiciais na gestão em apreço, reclamando apenas recomendações com vistas ao aperfeiçoamento das atividades do Executivo.

Nessa conformidade e acolhendo as unânimes manifestações de ATJ e do d.MPC, voto pela **emissão de parecer favorável** às contas da **Prefeitura Municipal de Gavião Peixoto,**

⁶ Edição do Decreto nº 932/2014, que regulamentou o acesso à informação (doc.02).

⁷ Providências no sentido da elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários dos funcionários da saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

relativas ao **exercício de 2014**, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.

À margem do voto e mediante ofício, recomende-se à Administração o que segue: dê fiel cumprimento aos procedimentos para amplo acesso às informações públicas, conforme a lei que dispõe sobre a criação do Sistema de Informação ao Cidadão, nos termos de seu artigo 9º; aprimore o sistema de cobrança da Dívida Ativa, atendendo ao disposto nos artigos 13 e 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao Comunicado SDG nº 23/2013; observe o limite inflacionário oficial e a autorização contida na LOA para realização de alterações orçamentárias, respeitando o disposto no artigo 165, § 8º e artigo 167, incisos V e VI, da Carta Magna; inclua nos Gastos com Educação apenas as despesas que se coadunam com aquelas elencadas no artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB; atente aos mandamentos contidos na Lei Federal nº 4.320/64, quando da realização de adiantamentos e às diretrizes traçadas no Comunicado SDG nº 19/2010, a fim de garantir a transparência, economicidade e razoabilidade dos gastos públicos; adote medidas no sentido de que a destinação final dos rejeitos e resíduos sólidos seja efetuada de acordo com os termos da Lei Federal nº 12.305/10, a fim de coibir eventuais danos à saúde



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

pública e minimizar os impactos ambientais adversos; aperfeiçoe o sistema de controle na gestão dos recursos advindos do FUNDEB; envide esforços visando à efetiva melhoria dos Índices de Desempenho Educacional; renegocie os contratos com as empresas beneficiadas pelas isenções tributárias decorrentes da Lei Federal nº 12.546/11; coíba o pagamento injustificado de horas extraordinárias aos servidores, averiguando para tanto a sua real necessidade, a fim de evitar que essa excepcionalidade se torne rotineira e eventual fonte irregular de remuneração; promova a adequação do Quadro de Pessoal, de modo que sejam definidas as atribuições de todos os cargos em comissão, conforme as disposições contidas no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal; alimente o Sistema Audesp com dados fidedignos, em atenção aos princípios da transparência e da evidenciação contábil; cumpra as Instruções nº 02/08, especialmente quanto ao prazo para o envio de documentos a esta E.Corte.

A UR-13, na próxima inspeção "in loco", deverá verificar a efetiva adoção das providências anunciadas nas justificativas de fls.77/130, especialmente quanto aos itens: Lei de Acesso à Informação e Lei de Transparência Fiscal; Controle Interno; Dívida de Curto Prazo; Renúncia de Receitas; Dívida Ativa; Encargos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Sociais; Tesouraria; Bens Patrimoniais; Livros e Registros; Pagamento de Horas Extras; e Terceirização de Mão de Obra (contratação de profissionais da área da saúde e realização do Concurso Público nº 01/2015).

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro