



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

PRIMEIRA CÂMARA DE 09/05/17

ITEM Nº 64

PREFEITURA MUNICIPAL - CONTAS ANUAIS - PARECER

64 TC-002723/026/15

Prefeitura Municipal: Gavião Peixoto.

Exercício: 2015.

Prefeito(s): Gustavo Martins Piccolo.

Acompanham: TC-002723/126/15.

Advogado(s): Clézio Luiz Oliani Junior (OAB/SP nº 224.831) e outros.

Procurador(es) de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Júnior.

Fiscalizada por: UR-13 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-13 - DSF-I.

RELATÓRIO

Em exame as contas do PREFEITO MUNICIPAL DE GAVIÃO PEIXOTO, referentes ao exercício de 2015. À vista das falhas anotadas pela Unidade Regional de Araraquara- UR-13 (fls.12/27) apresentou o Responsável, Sr. Gustavo Martins Piccolo, após notificação (fl.32), os seguintes esclarecimentos (expediente TC-0000028/013/17 - fls.33/54):

Item 12 ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TCESP

- Descumprimento parcial das recomendações de exercícios anteriores referentes ao quadro de pessoal.

Item 14.1 QUADRO DE PESSOAL

- Nomeação de 21 comissionados para cargos que não atendem aos critérios estipulados no art. 37, inciso V, da Constituição Federal, bem como à jurisprudência.

Defesa - No mesmo período, foram exonerados 24 servidores comissionados, objetivando a reorganização dos cargos em relação às funções



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

desempenhadas. O presente apontamento também foi tratado no Termo de Ajustamento de Conduta - TAC subscrito junto ao Ministério Público do Estado de São Paulo, oriundo do Inquérito Civil nº 14.0195.0000311/2011-5. Na época, o MP analisou toda a estrutura administrativa do Município e os excessos encontrados foram sanados, razão pela qual o aludido inquérito foi arquivado, conforme documentação anexa. Posteriormente, o atual Prefeito participou de audiência na Promotoria, ocasião em que foi alertado acerca do TAC firmado em 15/02/2015 e recebeu cópias de documentos que retratavam possíveis irregularidades quanto aos cargos em comissão. Na oportunidade, o Prefeito afirmou que muitos casos relatados já haviam sido solucionados, inclusive com a exoneração de vários servidores ocupantes de postos de livre provimento e destacou também a necessidade de algumas medidas. Ato contínuo, o Prefeito tomou todas as providências para a regularização da situação, o que resultou em novo arquivamento dos autos, consoante documento anexo. Em função do Termo de Ajustamento de Conduta, foram extintos nove cargos comissionados, através da Lei Complementar nº 53/2013 (anexa), além da fixação, mediante Emenda à Lei Orgânica nº 01/2013 (anexa), da proporção de 20% de cargos em comissão a serem ocupados, necessariamente, por servidores concursados. Atualmente existem 82 postos de livre provimento, dos quais 11 estão providos por servidores efetivos e 31 ocupados por funcionários não efetivos. Assim, verifica-se que de todos os cargos em comissão providos, aproximadamente 26% estão ocupados por servidores efetivos, percentual superior ao previsto em lei. No que concerne à definição das atribuições desses cargos por meio de Portaria, trata-se de faculdade concedida pela Lei Complementar nº 07/97 - Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Gavião Peixoto. Não obstante, o Poder Executivo não se furtará de reconduzir à normalidade eventuais falhas apontadas, desde que não interfira na governabilidade. A única irregularidade apontada diz respeito ao quadro de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

pessoal, o que demonstra que a Administração Municipal vem trabalhando seriamente para sanar as falhas e defeitos apontados em exercícios anteriores.

Dispensada a instrução, o d. **Ministério Público de Contas** (fls.58/59) opinou pela aprovação dos demonstrativos examinados, com recomendação para que a Municipalidade reveja seu quadro de pessoal, especialmente no que toca aos cargos em comissão, adequando-o às exigências do art. 37, X, da Constituição Federal.

Pareceres anteriores:

Exercício	Processo	Parecer
2014	TC- 000631/026/14	Favorável – Primeira Câmara – DOE 02/07/2016
2013	TC-002158/026/13	Favorável – Segunda Câmara – DOE 28/10/2015
2012	TC-002090/026/12	Favorável – Segunda Câmara – DOE 22/05/2014

É o relatório.

GCECR
CMB



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TC-002723/026/15

VOTO

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, art. 212	29,58%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, art. 21, caput e §2º	100,00%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	98,30%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, “b”	45,38%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	32,96%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, §2º, I	Atendeu ao limite	7%
Plano Municipal de Saneamento Básico – Lei Federal nº 11.445/07, arts. 11, 17 e 19	Existente	
Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – Lei Federal nº 12.305/10, art.18	Existente	
População	4.516 habitantes	
Execução Orçamentária	Superávit – 4,23%	
Encargos Sociais (INSS, PASEP e FGTS)	Recolhidos	

ÍNDICE	ASSUNTO	RESULTADO
i-AMB	Índice Municipal do Meio Ambiente: Infraestrutura, Contingenciamento, Resíduos Sólidos, IQR, Programa Ambiental, Plano Municipal de Saneamento.	C
i-CIDADE	Índice Municipal de Cidades Protegidas: Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL)	C
i-EDUC	Índice Municipal de Educação: Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.	B
i-FISCAL	Índice Municipal de Gestão Fiscal: Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.	B
i-GOV TI	Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação: Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.	C
i-PLANEJAMENTO	Índice Municipal do Planejamento: Investimento, Pessoal, Programas e Metas.	C
i-SAÚDE	Índice Municipal da Saúde: Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.	B

RESULTADO DO IEGM- Índice de Eficiência da Gestão Municipal = C+



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

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

Os resultados obtidos pelo Município, definidos no momento da emissão dos pareceres favoráveis dos exercícios de 2012, 2013 e 2014, bem como sua qualificação no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) e o volume de receitas arrecadas pela Prefeitura, permitiram a realização de procedimento fiscalizatório seletivo¹ nas contas do exercício em apreciação.

Nesse contexto, verificou-se a aplicação do equivalente a 29,58% da receita resultante de impostos (artigo 212 da CF²) e 98,30% dos recursos do FUNDEB foram destinados à valorização do magistério, de acordo, portanto, com o disposto no artigo 60, inciso XII, do ADCT³.

Houve, ainda, a utilização da integralidade do montante advindo do FUNDEB, no

¹ Conforme previsto no artigo 1º da Resolução nº 01/2012 e no TC-A-39.686/026/15.

² **Art. 212.** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

³ **Art. 60.** Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

período examinado, como previsto no artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07⁴.

A correta aplicação dos recursos destinados ao ensino se reflete na nota do IDEB do exercício de 2015, que já alcançou a meta projetada para 2017, conforme quadro abaixo⁵:

Município	Anos iniciais ⁶ (4ª série/ 5º ano)									
	Ideb Observado					Metas Projetadas				
	2009	2011	2013	2015		2009	2011	2013	2015	2017
Gavião Peixoto	4.9	5.0	5.2	5.9		5.2	5.4	5.7	5.9	

Ademais, o conceito obtido no índice i-EDUC do IEGM ("B - Efetiva") registrou aumento com relação ao exercício anterior ("C+ - Em fase de adequação"). Entretanto, ainda há espaço para melhorias, notadamente no que concerne à ausência de controle, por meio de relatórios elaborados por nutricionista e de atas do Conselho de Alimentação Escolar, que ateste as condições da cozinha e dos alimentos e o acompanhamento/aceitação do cardápio, bem como à inexistência de pesquisa/ estudo para

⁴ **Art. 21.** Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

⁵ Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/>

⁶ Não há resultados disponíveis para os anos finais do Ensino Fundamental (8ª série/ 9º ano).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

levantar o número de crianças que necessitavam de creche, pré-escola e Ciclo I escolar e à falta de ações e medidas para monitoramento da taxa de abandono das crianças na idade escolar e de levantamento da distorção idade/série no Ciclo I.

À saúde municipal direcionaram-se 32,96% da receita de impostos, percentual superior ao mínimo exigido pelo artigo 77 do ADCT⁷. E mais, os recursos do setor foram movimentados em contas bancárias próprias do "Fundo Municipal de Saúde" e a gestão da área mereceu aprovação do Conselho Municipal de Saúde.

Nesse contexto, embora a Municipalidade tenha recebido o conceito "B - Efetiva" no índice i-SAÚDE, essa área ainda demanda aprimoramento, principalmente quanto à necessidade de se levantar informação sistematizada sobre os gargalos/ demanda reprimida de atendimento ambulatorial/ hospitalar de média e alta complexidade de referência para a Atenção Básica; realizar controle do tempo de atendimento dos pacientes nas Unidades Básicas de Saúde; manter cadastro e acompanhamento atualizados dos pacientes portadores de diabetes mellitus e hipertensão; instituir controle de frequência dos médicos por meio de ponto eletrônico; implantar a Ouvidoria da Saúde, o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus) e o componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria Estruturado; e obter o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros e o alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária para todos locais de atendimento médico-hospitalar municipais.

⁷ **Art.77.** (...)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

O resultado superavitário da execução orçamentária (4,23%), que fez com que a Prefeitura obtivesse, no encerramento do exercício, um superávit financeiro de R\$ 7.147.256,08, dispondo de recursos para a cobertura total das obrigações de curto prazo, e a modesta dívida de longo prazo (R\$ 237.009,20) demonstram observância da responsabilidade fiscal na gestão municipal.

Da mesma forma, as despesas com pessoal e reflexos atingiram 45,38% da Receita Corrente Líquida, abaixo do limite de 54% previsto na alínea "b" do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/00⁸.

Inserida no regime ordinário para a liquidação da dívida judicial, a Administração Municipal depositou a quantia de R\$ 40.057,97⁹, equivalente aos mapas de precatórios encaminhados pelo Tribunal de Justiça. Além disso, não houve requisitórios de baixa monta incidentes no exercício e o Balanço Patrimonial registra corretamente as pendências judiciais.

⁸ **Art. 20.** A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

III - na esfera municipal:

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

PRECATÓRIOS	
Mapas encaminhados em 2014 para pagamento em 2015	40.057,97
Pagamentos efetuados no exercício de 2015	40.057,97
Houve pagamento integral no exercício em exame	
REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2015	-
Pagamentos efetuados no exercício de 2015	-
Houve pagamento integral no exercício em exame	-

⁹



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

O abastecimento e a distribuição de água, bem como a coleta de esgoto e o recolhimento e a disposição final de rejeitos e resíduos sólidos são executados de forma direta pelo Município¹⁰.

Todavia, a Municipalidade não promove tratamento do lixo antes de seu aterramento, situação que enseja recomendação para que promova a valorização dos resíduos mediante reutilização, aproveitamento, reciclagem ou compostagem.

Nesse sentido, o Município recebeu o conceito "C - Baixo nível de adequação" no índice i-AMB, o que enseja advertência à Origem para que corrija as deficiências identificadas nessa área, notadamente no que concerne à falta de ações e medidas de contingenciamento para os períodos de estiagem e para provisão de água potável e de uso comum para as redes municipais de ensino e de atenção básica da saúde; de plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de escassez; de Plano de Resíduos da Construção Civil; de participação no programa Município VerdeAzul e em instância de planejamento e gestão regional que promova melhoria contínua do meio ambiente; de habilitação junto ao Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA para licenciar os empreendimentos de impacto local; de estímulo ao uso racional de recursos naturais nos órgãos e entidades da Prefeitura; de participação em treinamento oferecido pelo Corpo de Bombeiros para brigadas antifogo ou planos para desastres naturais ou ações de contingência ou similares; de ações para melhoria contínua da qualidade ambiental e de programas de educação ambiental na rede escolar.

¹⁰ Embora conste do Relatório da Fiscalização que os serviços de abastecimento e distribuição de água e coleta de esgoto são realizados pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, a Origem esclareceu em suas justificativas que, na verdade, tais serviços são realizados de forma direta pelo Município.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Já os indicadores do IEGM i-PLANEJ., i-CIDADE e i-GOV-IT, que obtiveram conceito "C - Baixo nível de adequação", apontam insatisfatórios resultados a demandar advertência à Prefeitura para que promova imprescindíveis ajustes nas áreas de planejamento e governança de Tecnologia da Informação, voltados à satisfação das deficiências extraídas do exame das respostas ao questionário aplicado à Administração Municipal (questionário e respostas divulgados na página eletrônica deste Tribunal - IEGM) .

Por fim, quanto ao quadro de pessoal, a Municipalidade demonstrou ter tomado algumas providências para regularização¹¹, em função de Termo de Ajustamento de Conduta firmado junto ao Ministério Público do Estado de São Paulo, com consequente arquivamento do Inquérito Civil que apurava irregularidades referentes à contratação de agentes para postos em comissão com atribuições afetas a cargos ou funções permanentes, em ofensa ao artigo 37, V, da Constituição Federal.

A despeito dessas medidas, algumas impropriedades remanescem. É o caso da definição das atribuições dos cargos em comissão por meio de Portaria, pois, embora a prática seja autorizada pela Lei Complementar nº 07/97 - Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, as atribuições e requisitos de escolaridade devem estar previstos em lei em sentido estrito. Assim decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"A descrição das atribuições dos cargos de provimento em Comissão deve ser prevista em lei em sentido estrito, adstrita à Reserva legal formal ou absoluta.

¹¹ Extinção de nove cargos comissionados, através da Lei Complementar nº 53/2013 e fixação, mediante Emenda à Lei Orgânica nº 01/2013, da proporção de 20% de cargos em comissão a serem ocupados, necessariamente, por servidores concursados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

(...)

Incontrovertida a competência do Chefe do Executivo para organizar e estruturar seu quadro funcional. Todavia, a regulamentação das atribuições de cada cargo, conforme já dito, deve se dar por meio de lei, por se amoldar ao princípio da legalidade, afigurando-se inconstitucional a regulamentação mediante decreto."

(TJ-SP, Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2058747-84.2015.8.26.0000, Rel. Des. Neves Amorim, j. 17/02/2016, v.u.)

Além disso, os requisitos para preenchimento dos cargos comissionados que constam de fls. 74/78 do Anexo mostram-se muito vagos¹², assim como as atribuições dos postos de "Assessor de Departamento e/ou Setor I", "Assessor de Departamento e/ou Setor II", impossibilitando a aferição da observância do artigo 37, V, da Constituição Federal¹³. E mais, as atribuições de "Assessor de Imprensa" e "Assessor Pedagógico" têm características de cargos efetivos e os postos de "Chefe de Setor I", "Chefe de Setor II" e "Diretor de Departamento" melhor se coadunam com funções gratificadas a serem exercidas por servidores efetivos.

¹² "Livre provimento pelo Prefeito com conhecimentos pertinentes às rotinas necessárias às execuções de tarefas determinadas pela autoridade superior", exceto os cargos de Assessor Pedagógico, Diretor de Escola e Secretário de Negócios Jurídicos, que contêm outros requisitos para provimento.

¹³ **V** - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Sendo assim, recomendo à Origem que defina as atribuições dos cargos e funções que compõem seu quadro de pessoal por meio de lei em sentido estrito e promova a extinção ou transformação, em postos efetivos ou funções gratificadas, dos cargos em comissão que não se revestem das características de chefia, direção e assessoramento.

Nestas circunstâncias, Voto pela emissão de **parecer favorável** às contas do PREFEITO DE GAVIÃO PEIXOTO, relativas ao exercício de 2015, nos termos do artigo 2º, inciso II da Lei Complementar nº 709/93 e do artigo 56, inciso II do Regimento Interno.

Recomendações serão transmitidas pela Unidade Regional de Araraquara- UR-13 para que a Administração Municipal promova melhorias nas áreas de ensino, saúde, meio-ambiente, planejamento, cidade (defesa civil) e governança de TI, a partir das deficiências constatadas no questionário do IEGM; promova a valorização dos resíduos sólidos mediante reutilização, aproveitamento, reciclagem ou compostagem; defina as atribuições dos cargos que compõem seu quadro de pessoal por meio de lei em sentido estrito; promova a extinção ou transformação, em postos efetivos ou funções gratificadas, dos cargos em comissão que não se revestem das características de chefia, direção e assessoramento; e atente para Instruções e recomendações deste Tribunal.

É O MEU VOTO.

GCECR
CMB