



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



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 30/10/2018

ITEM Nº 080

TC-003815/989/16

Prefeitura Municipal: Avanhandava.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Sueli Navarro Jorge.

Advogado(s): Ronan Figueira Daun (OAB/SP nº 150.425) e Diego Rafael Esteves Vasconcellos (OAB/SP nº 290.219).

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

Fiscalizada por: UR-1 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-1 - DSF-I.

Aplicação total no ensino	30,77% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	88,20% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100%
Investimento total na saúde	22,91% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	5,36% (máximo 7%)
Gastos com pessoal	61,09% (máximo 54%)
Encargos sociais	Em ordem
Subsídios dos Agentes Políticos	Em ordem
Precatórios	Insuficiência nos pagamentos de requisitórios de baixa monta
Resultado da execução orçamentária	Superávit de 1,41% - R\$ 488.453,13
Resultado financeiro	Positivo em R\$ 922.358,42
Restrições do Último Ano de Mandato	Apontamentos justificados

	2015	2016	Resultado
i-EGM	B	B	
i-Educ	B+	B+	Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-Saúde	B+	B+	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	C	C	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B	B	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	B+	B	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	C	C	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL).
i-Gov-TI	C	C	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

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

Porte Pequeno

Região Administrativa de Araçatuba

Quantidade de habitantes: 11.787

Em exame, contas anuais do exercício de 2016 da Prefeitura Municipal de **AVANHANDAVA**, cuja fiscalização *in loco* esteve a cargo da Unidade Regional de Araçatuba – UR-1.



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



Preliminarmente, verifico que as contas dessa Municipalidade foram objeto de Acompanhamento Quadrimestral, com base no artigo 1º, § 1º da Resolução nº 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos relatórios do evento 12.36 (1º Quadrimestre) e do evento 32.39 (2º Quadrimestre), objetivando oportunizar à Administração a prevenção e correção dos rumos das ações que se apresentassem com tendências ao descumprimento dos objetivos estabelecidos, dentro do próprio período.

A localidade também foi escolhida para realização da **3ª Fiscalização Ordenada**, de natureza operacional, destinada a verificar o atendimento aos requisitos legais de Transparência (evento 54.1).

No relatório constante do evento 54.57, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos se referem aos seguintes itens:

ITEM A.2 – CONTROLE INTERNO

- Falta de adoção de providências em relação às falhas detectadas pelo Controle Interno, quanto à superação do limite de gasto com pessoal.

ITEM A.3 – ACOMPANHAMENTO DO ENSINO – FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL

- Turmas que possuem mais de 24 alunos matriculados;
- Escolas em cujas turmas a área disponível por aluno é inferior a 1,874 m²;
- Não divulgação com antecedência do conteúdo das pautas dos encontros de Trabalho Docente Coletivo;
- Baixo oferecimento de eventos de formação continuada direcionados ao corpo docente;
- Insuficiência das instalações físicas e disponibilidade de recursos pedagógicos.

ITEM A.4 – ACOMPANHAMENTO DA SAÚDE – FISCALIZAÇÃO SOBRE O PROGRAMA MUNICIPAL DE CONTROLE DA DENGUE

- Necessidade de implantação do Comitê Gestor Intersetorial;
- Dotar o Setor de Vigilância Sanitária com o número de servidores adequados e suficientes, atendendo à legislação em vigor;
- Viabilizar o fornecimento de equipamentos de proteção adequados para os trabalhadores envolvidos no trabalho de erradicação de focos de dengue;
- Empreender procedimento para atingir a meta dos domicílios programados para serem visitados;
- Fazer constar no Plano Municipal a previsão de recursos a ser aplicado no combate à erradicação focos de dengue;
- Empreender procedimentos para atingir a meta dos domicílios programados para serem visitados;
- Fazer constar no Plano Municipal a previsão de recursos a ser aplicado no combate à erradicação focos de dengue.

ITEM A.5 – FISCALIZAÇÃO ORDENADA [TRANSPARÊNCIA]

- Falhas no atendimento da legislação de regência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



ITEM B.1.3.1 – DÍVIDA COM DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE AGUA E ESGOTO

- Divergência em relação ao débito total para com o DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE AVANHANDAVA, que acusa R\$ 1.686.879,47, ao passo que Prefeitura só reconhece em suas peças contábeis o valor de R\$ 317.207,15.

ITEM B.1.6 – DÍVIDA ATIVA

- Elevação do saldo de Dívida Ativa [aumento de 39,28% no exercício fiscalizado], demonstrando a insuficiência dos mecanismos de cobrança;
- Saldo de dívida ativa em montante elevado, incompatível com o porte do Município;
- Não adoção do protesto extrajudicial.

ITEM B.2.2 – DESPESA DE PESSOAL

- Superação do limite da despesa laboral em todos os quadrimestres de 2016, fechando o exercício com 57,53% da RCL;
- Com os ajustes da fiscalização o percentual foi para 61,09% da RCL, descumprindo o disposto no art. 20, III, da LRF.

ITEM B.3.1.2 – DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO

- Insuficiência de vagas na rede municipal de ensino [carência de 58 vagas em creche].

ITEM B.3.2.2 – OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA SAÚDE MUNICIPAL

- Atuação do Conselho Municipal de Saúde que não se coaduna com as prerrogativas estabelecidas pela Resolução 333 do CNS, vez que inexistente uma avaliação dos principais problemas apresentados no Plano Municipal de Saúde 2014-2017, cujo documento elenca várias questões prioritárias, que não foram resolvidas no decorrer do exercício fiscalizado;
- Inexistência de quadro de servidores efetivos na área médica, prejudicando a execução da atenção básica no Município;
- Pagamento de médicos vinculados ao programa estratégia da família por meio de RPA, em inobservância ao art. 37, II, da CF;
- Grande demanda para atendimento de média e alta complexidade, notadamente a realização de exames de ultrassonografia [234 pacientes] e ressonância magnética [256 pacientes].

ITEM B.3.3.1 – ILUMINAÇÃO PÚBLICA

- Falta de detalhamento discriminado dos ativos de iluminação pública e respectiva contabilização;
- Falta de avaliação quanto às condições em que foram recebidos;
- “Convênio de prestação de serviços” para arrecadação da contribuição para custeio da iluminação pública, com remuneração de 5% do montante arrecadado, com previsão de compensação com despesas de iluminação pública e quaisquer outras obrigações vencidas da Prefeitura com a CPFL, em desacordo com o disposto no art. 175 da CF;
- Falta de formalização do instrumento contratual e do pertinente processo licitatório para contratação de serviços de manutenção da iluminação pública.

ITEM B.4.1. – REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATORIOS

- Não pagamento da integralidade dos requisitórios de pequeno valor [saldo de R\$ 9.226,40];
- Valor insuficiente dos depósitos mensais, para quitação do passivo até 2020, considerando a decisão do Supremo Tribunal Federal [Item B.4.1.2].



ITEM B.5.2 – SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

- Revisão dos subsídios dos agentes políticos [Prefeita], através da Lei Municipal no 2.151/16 [11,28%] em contrariedade às regras da anterioridade e da legislatura, conforme jurisprudência pacífica do TJSP.

ITEM B.5.3.1 – GASTO COM COMBUSTÍVEL

- Aumento de 23,78% do consumo de combustível, se comparado com o exercício anterior [em litros], em que pese não haver modificação do número de veículos da frota municipal;
- Inexistência do registro da quilometragem nas Requisições e/ou Cupons Fiscais, nome do condutor e número de ordem, inviabilizando a apuração dos consumos médios e controle interno sobre os gastos;
- Inexistência de controle de tráfego [BWD-7855];
- Divergência entre os registros de abastecimento em face do Controle de Tráfego [KOE-7153];
- Registro de abastecimento em veículo inutilizado [BFY-7312].

ITEM B.5.3.2 – GASTO COM MANUTENÇÃO DA FROTA

- Falha no processo de contratação e liquidação da despesa, tendo em vista: **a)** inexistência de solicitação do setor; **b)** pesquisa de preços; **c)** atestado específico de execução dos serviços pelo destinatário; **d)** segregação de funções entre o responsável pela compra e o destinatário dos serviços;
- Gastos que ultrapassaram o limite de dispensa constante do art. 24, II, da Lei de Licitações, se considerado o limite anual/fornecedor;
- Inexistência de relatório analítico do consumo de peças e serviços contratados, vez que a origem não promove o cadastramento por item, impossibilitando a análise gerencial e controle interno do órgão.

ITEM B.5.3.3 – FESTA DO PEÃO DE BOIADEIRO DE AVANHANDAVA

- Realização de repasse para Comissão Organizadora da 31ª Festa do Peão de Boiadeiro de Avanhandava, cuja metodologia contraria o disposto no inciso XXI do art. 37 da CF, tendo em vista a existência de despesas que se submeteriam ao devido processo licitatório;
- Não demonstração fiscal dos gastos realizados [apenas recibos] e receitas auferidas com a realização do evento, advindas de patrocínio, publicidade e aluguel de espaço para barracas.

ITEM B.5.3.4 – ALUGUEL DE MÁQUINA PÁ CARREGUEIRA

- Gastos antieconômicos com o pagamento de aluguel da máquina Pá Carregadeira Komatsu, sem condições de uso, em favor da CODASP;
- Inobservância ao procedimento estabelecido pelos artigos 63, 87, 88 e 89 da Lei 4.320/64.

ITEM B.5.3.5 – COMPRA DE MEDICAMENTOS SEM LICITAÇÃO

- Inexistência de processo licitação para aquisição de medicamentos e material hospitalar, circunstância que contraria o disposto no art. 37, XXI, da CF.

ITEM B.5.3.6 – DESPESAS SOB O REGIME DE ADIANTAMENTO

- Realização de adiantamento em nome de Secretário de Governo, em desacordo com o disposto no art. 68 da Lei 4.320/64;
- Necessidade de aprimoramento do processo de prestação de contas, atuando-os de forma apartada dos demais documentos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Necessidade de aprimoramento dos relatórios de viagem, especificando o destino e natureza dos gastos;
- Necessidade de preenchimento de todas as informações constantes dos comprovantes fiscais;
- Necessidade de apreciação pelo controle interno do órgão, atestando a regularidade das comprovações, notadamente quando a modicidade dos gastos, conforme acusamos em exemplos.

ITEM B.6 – TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

- Necessidade de aperfeiçoamento do setor de almoxarifado tendo em vista a inexistência de balancete analítico do consumo de bens e serviços, tendo em vista a inexistência de cadastramento por item, denotando falta de controle interno do órgão.

ITEM B.8 – ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- Existência de 58 títulos protestados por falta de pagamento, implicando na quebra da ordem cronológica de pagamentos;
- Existência de saldo de restos a pagar processados de exercícios anteriores, implicando na quebra da ordem cronológica de pagamentos.

ITEM C.1.1.1 – FALTA DE LICITAÇÃO

- Aquisição de óleo lubrificante junto à empresa POSTO DE SERVIÇOS DIANA LTDA, no valor de R\$ 76.768,01, sem licitação, em desacordo com o disposto no art. 3º da Lei de Licitações e inciso XXI do art. 37 da CF;
- Despesa com manutenção da frota junto às empresas JESSE GERALDO DE MAGALHÃES [R\$ 43.874,00], BORRACHARIA AUTO PEÇAS CLAUDINO LTDA ME [R\$ 58.537,00] e FERNANDO GOULARTE DA SILVA [R\$ 43.874,00], sem licitação, em desacordo com o disposto no art. 3º da Lei de Licitações e inciso XXI do art. 37 da CF;
- Despesas com aquisição de material hospitalar e medicamentos junto às empresas BIRIMED COM. PROD. MED. HOSPITALAR LTDA [R\$ 20.602,26]; CIRÚRGICA ODONTO CENTRO LTDA EPP [R\$ 11.530,58]; CIRÚRGICA OLÍMPIO LTDA [R\$ 102.534,71]; DINÂMICA CIRÚRGICA SERVIÇOS LTDA EPP [R\$ 49.391,78]; FARMÁCIA DROGRAMAR DE ARAÇATUBA LTDA EPP [R\$ 178.122,89]; MAMED COMERCIAL LTDA EPP [R\$ 39.750,60] e SOQUIMICA LABORATÓRIOS LTDA [R\$ 13.897,70], totalizando R\$ 415.830,52, sem licitação, em desacordo com o disposto no art. 3º da Lei de Licitações e inciso XXI do art. 37 da CF;
- Despesas com material e serviços de informática junto à empresa N.C.BERALDO COMERCIAL E SERVIÇOS EPP [R\$ 88.656,61], sem licitação, em desacordo com o disposto no art. 3º da Lei de Licitações e inciso XXI do art. 37 da CF;
- Despesas com material de construção civil junto à empresa NIKO MAT. CONSTR. LTDA ME [R\$ 87.061,69], sem licitação, em desacordo com o disposto no art. 3º da Lei de Licitações e inciso XXI do art. 37 da CF;
- Despesas com serviço de limpeza, poda de árvore, plantio e dedetização junto à empresa VALDI GOMES EIRELI ME [R\$ 59.988,78], sem licitação, em desacordo com o disposto no art. 3º da Lei de Licitações e inciso XXI do art. 37 da CF.

ITEM C.2.2 – CONTRATOS EXAMINADOS IN LOCO

- Falta de formalização de instrumento contratual para prestação de serviços técnicos de assessoria em direito público [contratado RONAN FIGUEIRA DAUN];
- Falta de comprovação da prestação de serviços técnicos especializados de elaboração de minuta de projeto de lei de criação de Conselho e Código de Ética do Servidor Público [contratado RONAN FIGUEIRA DAUN].



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



ITEM C.2.3 – EXECUÇÃO CONTRATUAL

- Contratação de serviços de Assessoria em Direito Público, objetivando a prestação de serviços afetos à Procuradoria do Município e falta de comprovação da prestação dos serviços por meio de relatórios próprios, em inobservância ao disposto no art. 63 da Lei 4.320/64 [Contrato nº 23/16];
- Contratação de Assessoria em Direito Público, objetivando a prestação de serviços em licitações e contratos administrativos e implantação de procedimento de controle interno, cujas atribuições estão afetas à Procuradoria do Município e falta de comprovação da prestação dos serviços por meio de relatórios próprios, em inobservância ao disposto no art. 63 da Lei 4.320/64 [Contrato nº 25/16].

ITEM D.1 – CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- Não criação do Serviço de Informação ao Cidadão, nos termos da Lei Federal n. 12.527/2011;
- Inobservância da Lei de Acesso à Informação.

ITEM D.3 – PESSOAL

- Admissão de servidores [38], quando já superado o limite de despesa com pessoal, em inobservância ao art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF;
- Pagamento de horas extras [R\$ 203.921,02], em que pese já superado o limite de despesa com pessoal, em inobservância ao art. 22, parágrafo único, inciso V, da LRF;
- Pagamento de gratificações, sem critérios definidos em lei, no importe de R\$ 914.540,40, quando já superado o limite de despesa com pessoal, em inobservância ao art. 22, parágrafo único, inciso I, da LRF;
- Elevado número de cargos comissionados [73], considerando o porte do Município [P], dos quais se encontravam preenchidos 66 cargos;
- Definição de atribuições através de Portaria e não por lei;
- Falta de definição das atribuições de vários cargos comissionados;
- Excessivo número do cargo de Assessor [32];
- Procuradoria jurídica integrada por 5 (cinco) membros, dos quais somente 01 (um) é provido em caráter efetivo;
- Pagamento de profissionais médicos vinculados ao programa estratégia saúde da família, através de RPA, em inobservância ao disposto no inciso II do art. 37 da CF.

ITEM D.5 – ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCESP

- Envio intempestivo de informações ao Sistema Audep;
- Não cumprimento de várias das recomendações proferidas quando da emissão do Parecer das contas de 2012 e 2013, mesmo havendo tempo hábil para tomada de providências.

ITEM E.3 – VEDAÇÃO DA LEI N. 4.320/64

- Empenhamento [Dez/2016] mais do que um duodécimo da despesa prevista, desatendendo o art. 59, §1º, da Lei 4.320/64.

Nos termos dos quadros formulados pela fiscalização, o Executivo cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), indicando investimentos que corresponderam a 30,77% da receita de arrecadação e transferência de impostos durante o período.



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



IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS		
RECEITAS	21.989.206,24	
Ajustes da Fiscalização		
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	21.989.206,24	
FUNDEB - RECEITAS		
Retenções	3.825.855,03	
Transferências recebidas	5.501.409,42	
Receitas de aplicações financeiras	12.061,98	
Ajustes da Fiscalização		
Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.	5.513.471,40	
FUNDEB - DESPESAS		
Despesas com Magistério	4.862.969,49	
Outros ajustes da Fiscalização (60%)		
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)	4.862.969,49	88,20%
Demais Despesas	650.501,91	
Outros ajustes da Fiscalização (40%)		
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)	650.501,91	11,80%
Total aplicado no FUNDEB	5.513.471,40	100,00%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		
Educação Básica (exceto FUNDEB)	2.990.728,48	
Acréscimo: FUNDEB retido	3.825.855,03	
Dedução: Ganhos de aplicações financeiras	(1.258,23)	
Dedução: FUNDEB retido e não aplicado no retorno		
Aplicação apurada até o dia 31.12. 2016	6.815.325,28	30,99%
Acréscimo: FUNDEB: retenção até 5%: [] Aplic. no 1º trim. de 2017		
Dedução: Restos a Pagar não pagos - recursos próprios - até 2017	(48.497,67)	
Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios		
Aplicação final na Educação Básica	6.766.827,61	30,77%
PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO		
Receita Prevista Realizada	22.407.600,00	
Despesa Fixada Atualizada	7.033.050,00	
Índice Apurado		31,39%

A fiscalização também identificou que foram realizados investimentos correspondentes à totalidade das verbas do FUNDEB dentro do exercício e, ainda, que foram investidos 88,20% desse montante na valorização dos profissionais do magistério.

O setor foi objeto de Fiscalização Operacional nas unidades escolares do Ciclo I, constatando-se, entre outros pontos, déficit de vagas na educação infantil, superlotação das salas de aula, baixo oferecimento de eventos de formação continuada e insuficiência das instalações físicas e da disponibilidade de recursos pedagógicos.

Os investimentos na saúde superaram o mínimo constitucional, alcançando 22,91% do valor da receita e transferências de impostos.



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



SAÚDE	Valores - R\$
Receitas de impostos	21.989.206,24
Ajustes da Fiscalização	
Total das Receitas	21.989.206,24
Total das despesas empenhadas com recursos próprios	5.233.637,67
Ajustes da Fiscalização	
Restos a Pagar Liquidados não pagos até 31.01 de 2017	(196.862,10)
Valor e percentual aplicado em ações e serviços da Saúde	5.036.775,57 22,91%
Planejamento atualizado da Saúde	
Receita Prevista Atualizada	22.407.600,00
Despesa Fixada Atualizada	5.244.987,76
Índice apurado	23,41%

O setor também foi objeto de fiscalização de natureza operacional, onde se verificou o funcionamento do programa de combate à dengue.

O quadro elaborado pela inspeção indica que houve excesso na arrecadação da receita, em montante de R\$ 6.650.179,65, equivalente a 19,20%, situação que favoreceu o **superávit** da execução orçamentária no encerramento do exercício, em montante de R\$ 488.453,13, equivalente a 1,41% das receitas arrecadadas.

A fiscalização realçou a abertura de créditos adicionais e a realização de transposições, remanejamentos e transferências em total de R\$ 14.860.856,98, correspondente a 56,24% da despesa inicialmente fixada.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	32.026.800,00	32.073.952,16	0,15%	92,62%
Receitas de Capital		6.387.537,64	#DIV/0!	18,45%
Receitas Intraorçamentárias				
Deduções da Receita	(4.048.800,00)	(3.833.310,15)	-5,32%	-11,07%
Subtotal das Receitas	27.978.000,00	34.628.179,65		
Outros Ajustes				
Total das Receitas	27.978.000,00	34.628.179,65		100,00%
Excesso de Arrecadação		6.650.179,65	23,77%	19,20%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	27.069.865,20	26.425.593,29	-2,38%	77,40%
Despesas de Capital	6.746.634,35	6.602.348,74	-2,14%	19,34%
Reserva de Contingência				
Despesas Intraorçamentárias				
Repasses de duodécimos à CM	1.140.000,00	1.140.000,00	0,00%	3,34%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta				
Dedução: devolução de duodécimos		(28.215,51)		
Subtotal das Despesas	34.956.499,55	34.139.726,52		
Outros Ajustes				
Total das Despesas	34.956.499,55	34.139.726,52		100,00%
Economia Orçamentária		816.773,03	-2,34%	2,39%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	488.453,13		1,41%

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



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



Exercício	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Percentual de investimento em relação à RCL
2015	Déficit de -R\$ 347.005,09	-1,25%	1,22%
2014	Déficit de -R\$ 284.631,34	-1,07%	7,10%
2013	Superávit de R\$ 1.474.732,39	5,92%	4,33%

O superávit orçamentário ampliou o resultado financeiro positivo vindo do exercício anterior, apurando-se uma suficiência de caixa de R\$ 922.358,42 ao final do período. O resultado econômico foi positivo, em R\$ 4,9 milhões, e houve crescimento patrimonial de 30,55%.

Resultados	2015	2016	%
Financeiro	28.461,13	922.358,42	3140,77%
Econômico	1.643.074,45	4.996.223,61	204,08%
Patrimonial	16.353.900,08	21.350.123,69	30,55%

Os cálculos da fiscalização apontaram Índice de Liquidez Imediata no encerramento do exercício de 1,0, denotando que a Prefeitura possuía liquidez em face aos compromissos de curto prazo.

Componentes da DCP	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar Processados	1.984.284,76	1.658.684,95	1.473.908,03	2.169.061,68
Restos a Pagar Não Processados		834.730,18		834.730,18
Consignações	96.960,25	3.904.877,33	3.934.332,69	67.504,89
Depósitos	2.797,33	79.042,45	81.839,78	-
				-
Total	2.084.042,34	6.477.334,91	5.490.080,50	3.071.296,75
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Total Ajustado	2.084.042,34	6.477.334,91	5.490.080,50	3.071.296,75
Índice de Liquidez Imediata	Disponível	3.059.640,62	1,00	
	Passivo Financeiro	3.071.296,75		

A fiscalização consignou que a Prefeitura não vem honrando com os pagamentos devidos ao Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Avanhandava, nem contabilizando corretamente tal passivo, gerando distorções nos débitos de curto prazo.

A Dívida Fundada, por seu turno, foi reduzida em 6,68%, situando-se abaixo do limite definido pela Resolução Senatorial (120% da RCL).



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



Exercícios: anterior e em exame	2015	2016	AH%
Dívida Mobiliária			
Dívida Contratual			
Precatórios	3.258.693,86	3.081.757,97	-5,43%
Parcelamento de Dívidas:			
De Tributos			
De Contribuições Sociais:	141.913,18	91.743,14	-35,35%
Previdenciárias	141.913,18	91.743,14	-35,35%
Demais contribuições sociais			
Do FGTS			
Outras Dívidas			
Dívida Consolidada	3.400.607,04	3.173.501,11	-6,68%
Ajustes da Fiscalização			
Dívida Consolidada Ajustada	3.400.607,04	3.173.501,11	-6,68%

A inspeção anotou o crescimento, em 39,28%, do saldo da Dívida Ativa e uma queda de 45,51% nos recebimentos dos valores inscritos, reputando, a despeito da utilização de cobranças judiciais e administrativas, que o Executivo não demonstrou suficiente esforço arrecadatório desses ativos.

Foram atendidos os limites e condições estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Registre-se que a Receita Corrente Líquida apresentou crescimento de R\$ 2.276.275,98, ou 8,05%, em relação ao resultado alcançado no ano anterior. Em título comparativo, o PIB brasileiro do período foi negativo em 3,6% e a correção de preços pela inflação (IGPM) foi de 7,17%.

RCL de 2015	RCL de 2016	Crescimento
R\$ 28.263.748,13	R\$ 30.540.024,11	8,05%

Após os ajustes lançados pela fiscalização, as Despesas de Pessoal se fixaram em 61,09% da Receita Corrente Líquida no 3º Quadrimestre, extrapolando o limite estabelecido na alínea *b* do inciso III do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



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



Período	Dez 2015	Abr 2016	Ago 2016	Dez 2016
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	17.175.501,06	16.764.433,34	17.248.844,47	17.569.495,11
Inclusões da Fiscalização		1.086.125,55	1.082.138,24	1.087.549,04
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados		17.850.558,89	18.330.982,71	18.657.044,15
Receita Corrente Líquida	28.263.748,13	28.535.085,93	29.219.224,12	30.540.024,11
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Receita Corrente Líquida Ajustada		28.535.085,93	29.219.224,12	30.540.024,11
% Gasto Informado	60,77%	58,75%	59,03%	57,53%
% Gasto Ajustado		62,56%	62,74%	61,09%

Tais ajustes se referem à inclusão de despesas com serviços médicos remunerados através de RPA (R\$ 267.709,04) e de plantões médicos contratados junto à empresa ANAN Serviços Médicos e em Saúde Ltda. (R\$ 819.840,00), caracterizando a substituição de mão de obra prevista no § 1º do art. 18 da LRF.

Anota a fiscalização que, mesmo que desconsiderados tais ajustes, a despesa laboral estaria acima do limite legal, já que representativa de 57,53% da RCL.

No que tange ao Quadro de Pessoal, a tabela abaixo demonstra a composição dos cargos efetivos e comissionados:

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Efetivos	466	466	309	309	157	157
Em comissão	73	73	66	66	7	7
Total	539	539	375	375	164	164
Temporários	2015		2016		Em 31.12 de 2016	
Nº de contratados	35		8		8	

Nessa seara, apontou a UR-1 que a Prefeitura procedeu à admissão de 38 servidores e ao pagamento de horas-extras (R\$ 203.921,02) e de gratificações (R\$ 914.540,40); tudo isso, apesar da superação do limite de Gasto com Pessoal. Narrou, ademais, que não foram estabelecidos em lei os percentuais para concessão de gratificações, que as atribuições dos empregos públicos efetivos foram fixadas mediante portaria e que existem 10 cargos em comissão sem atribuições definidas, prejudicando a análise do atendimento ao inciso V do art. 37 da CF/88.

Prosseguindo na análise do setor, consignou que apenas um dos cinco cargos jurídicos está preenchido em caráter efetivo; que existe um elevado número de processos trabalhistas, sendo 166 deles por atraso no pagamento de férias e seu acréscimo constitucional; que não existe comissão para avaliar os servidores em estágio probatório; que a reiterada contratação de médicos mediante RPA constitui



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



burla à regra do concurso público; que existe elevado número de cargos comissionados, que correspondem a 21,35% do total de cargos preenchidos; e que existem cargos comissionados que não correspondem às atribuições de direção, chefia ou assessoramento.

Quanto aos Subsídios dos Agentes Políticos, anotou a fiscalização possível ocorrência de pagamentos a maior, a favor da Prefeita (R\$ 46.744,56), por entender que as regras da anterioridade e da legislatura impedem a concessão de RGA's sobre tal espécie de vencimentos, conforme jurisprudência do e. Tribunal de Justiça.

Registrou-se, por outro lado, que a revisão concedida estava compatível com a inflação e se deu em paridade de índice e data com os demais servidores do Executivo.

Também foi anotado o recolhimento formal dos encargos sociais no exercício – RGPS, FGTS e PASEP – destacando-se que inexistente Regime Próprio de Previdência na localidade.

A transferência de recursos financeiros à Câmara obedeceu ao limite imposto pela Constituição Federal, situando-se em 5,36% da receita tributária do exercício anterior.

Conforme informado, a Prefeitura adota Regime Especial Mensal para a quitação dos Precatórios Judiciais, registrando-se a suficiência dos depósitos vertidos às contas vinculadas do TJSP.

REGIME ESPECIAL DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS (MENSAL e ANUAL)	
Saldo de Precatórios devidos e não pagos até 31/12/2015 no BP (passivo)	3.258.693,86
Ajustes efetuados pela Fiscalização	
Saldo das Contas do TJ para receber os depósitos em 31/12/2015 no BP (ativo)	934.377,89
Ajustes efetuados pela Fiscalização	
Saldo apurado em 31/12/2015	2.324.315,97
Mapa de Precatórios recebido em 2015 para pagamento em 2016	1.167.699,15
Depósitos efetuados em 2016 (opção anual ou mensal)	493.370,72
Pagamentos efetuados pelo TJ em 2016	1.344.635,04
Saldo Financeiro de Precatórios em aberto em 31/12/2016	3.081.757,97
Saldo das Contas do TJ para receber os depósitos em 31/12/2016	83.113,57
Saldo apurado em 31/12/2016	2.998.644,40

Todavia, mostraram-se insuficientes os pagamentos de requisitórios de baixa monta.



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



REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Saldo de requisitórios no final do exercício de 2015	
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2016	189.825,58
Pagamentos efetuados no exercício de 2016	180.599,18
Saldo para o exercício seguinte	9.226,40

Foram lançados apontamentos sobre a gestão das despesas públicas, apurando-se desconformidades nos gastos com combustíveis e manutenção da frota, falta de transparência na aplicação dos recursos repassados para a Festa do Peão de Boiadeiro, irregularidade no aluguel de máquina pá carregadeira sem condições de uso, burla à licitação na compra de insumos médicos e medicamentos e falhas na utilização do regime de adiantamentos.

Relativamente às compras governamentais, verificaram-se indevidas dispensas de licitação e falhas na execução das avenças firmadas, denotando insuficiente acompanhamento por parte do Executivo.

No que tange às regras fiscais direcionadas ao último ano de mandato, registrou-se o cumprimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ante a existência de liquidez frente aos compromissos liquidados dos dois últimos quadrimestres.

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:	2016
Disponibilidades de Caixa em 30.04	2.761.869,59
Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04	671.802,30
Empenhos liquidados a pagar em 30.04	2.093.789,96
Liquidez em 30.04	-3.722,67
Disponibilidades de Caixa em 31.12	3.009.872,92
Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12	2.169.061,68
Cancelamentos de empenhos liquidados	
Cancelamentos de Restos a Pagar Processados	
Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo	
Liquidez em 31.12	840.811,24

As despesas de pessoal foram reduzidas, em 1,67%, nos últimos 180 dias de mandato, dando-se cumprimento ao Parágrafo Único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:				2016
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	17.000.337,08	28.716.468,25	59,2007%	59,2007%
07	17.008.115,09	29.082.691,16	58,4819%	
08	17.248.844,47	29.219.224,12	59,0325%	
09	17.109.021,93	29.095.534,71	58,8029%	
10	17.388.554,82	29.236.074,69	59,4764%	
11	17.521.967,24	30.010.095,01	58,3869%	
12	17.569.495,11	30.540.024,11	57,5294%	
Diminuição das despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				1,67%



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



Não foram realizadas operações de crédito por antecipação da receita orçamentária, em conformidade com o disposto na alínea *b* do inciso IV do art. 38 da LRF.

Quanto às restrições impostas pela Lei Eleitoral, não foram constatadas alterações remuneratórias, despesas com publicidade ou a criação de novos programas de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios durante o período vedado.

Considerou-se, por outro lado, desatendido o comando do § 1º do art. 59 da Lei Federal nº 4.320/1964, tendo em vista o empenhamento de mais de um duodécimo da despesa no mês de dezembro (*Empenhos de R\$ 4.415.597,78 frente a um duodécimo da Despesa Prevista de R\$ 2.331.500,00*).

A fiscalização consignou a existência do expediente eTC-13155.989.16-3, versando sobre possíveis irregularidades na contratação, por prazo determinado, de dentista, cujo conteúdo subsidiou a análise das admissões tratadas no processo eTC-10868.989.17-9.

Procedeu-se à notificação da responsável pelos demonstrativos – Sra. Sueli Navarro Jorge, Prefeita Municipal – através do DOE de 20/06/2017 (*evento 59*), a qual também foi notificada pessoalmente, por ocasião da inspeção local, para acompanhar a movimentação processual por meio de despachos e decisões publicadas na Imprensa Oficial (*fl. 1 do evento 54.2*).

Mediante justificativas anexadas no evento 85, a responsável destacou, em preliminar, a boa ordem dos principais aspectos que orientam as contas de governo, reputando que as falhas apuradas nos autos se restringem à inobservância de formalidades, sem qualquer prejuízo à apreciação da matéria.

Argumentou que o Sistema de Controle Interno está regulamentado e atuante, em consonância com o disposto da Carta Federal, exercendo acompanhamento eficiente das despesas públicas. Relatou, ademais, que parte das falhas apuradas se relaciona à precariedade econômica do país, que conduziu os municípios à situação de calamidade financeira, afetando todos os indicadores.

Disse que os desacertos anotados por ocasião das fiscalizações operacionais do ensino e da saúde não ocasionaram qualquer prejuízo às políticas públicas desses setores e afirmou que todas as informações de interesse público já se encontram devidamente disponibilizadas na página eletrônica do Município.

Noticiou a adoção de providências para apuração dos débitos junto ao departamento de águas local e defendeu que incorreções na gestão da Dívida Ativa não importaram em prejuízo nem ao erário, nem à atividade fiscalizatória.



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



Arguiu que o setor de ensino sempre foi uma das prioridades da gestão, dada sua importância para melhoria da sociedade, determinando-se aos setores responsáveis que adotassem todas as medidas corretivas necessárias. No mesmo sentido, asseverou que as ações públicas na área da saúde se voltaram a garantir a continuidade desse serviço essencial dentro dos parâmetros da eficiência.

Informou que foi realizada a escrituração das receitas da CIP, conforme dita a LRF, e que está em fase de estudos a regularização dos pagamentos junto à CODASP. Máculas na utilização do regime de adiantamentos, por seu turno, teriam caráter pontual e totalmente sanável, sem importar em dano ao erário.

Rogou pelo afastamento dos achados nos setores de tesouraria, almoxarifado e bens patrimoniais, já que não demonstrado qualquer desvio de recursos e obedecidos os ditames da Lei Federal nº 4.320/1964, afirmando, ademais, que as providências saneadoras serão constatadas nas próximas inspeções.

Esclareceu que a existência de Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores advém das dívidas deixadas pelas gestões pretéritas, obrigando a atual administração a estabelecer prioridades de pagamentos em face das necessidades mais prementes da população.

Asseverou que todas as áreas da Prefeitura foram orientadas sobre a necessidade de dar concretude às recomendações pretéritas deste Tribunal, não havendo dolo ou má-fé em pontuais descumprimentos constatados. Pugnou, por fim, pelo afastamento da questão do empenho superior a um duodécimo, em conformidade com a jurisprudência desta Casa.

No desfecho, pediu pela emissão do parecer favorável, deferindo-se sua plena quitação.

Setor especializado da **Assessoria Técnica** ratificou os cálculos formulados pela fiscalização relativos ao Gasto com Pessoal, anotando que a peça defensoria não ofereceu impugnação aos ajustes lançados. Consignou, ademais, que o Município se encontra acima do teto dessa despesa desde o 3º quadrimestre de 2014, não providenciando a necessária recondução preconizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (*evento 115.1*).

Sobre os aspectos econômicos, ATJ realçou a ocorrência de superávit orçamentário e resultado financeiro positivo, evidenciando prudência na gestão das despesas. Não obstante, considerou que a falta de pagamento integral dos requisitórios de baixa monta representa óbice suficiente para inquinar a totalidade dos demonstrativos, especialmente pela ausência de defesa por parte da responsável sobre tal matéria. Opina pela emissão de parecer desfavorável (*evento 115.2*).

Vertente jurídica de ATJ ponderou que o descumprimento do limite da Despesa com Pessoal sem sua posterior recondução ao patamar legalmente estabelecido, a inobservância às vedações do Parágrafo Único do art. 22 da LRF, as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



impropriedades do quadro de pessoal e a pendência no pagamento de requisitórios de baixa monta constitui panorama suficiente para comprometimento das contas. Manifesta-se pela emissão de parecer desfavorável, com abertura de autos específicos para tratar dos subsídios pagos a maior para a Prefeita e das despesas com a Festa do Peão de Boiadeiro (*evento 115.3*).

Chefia de ATJ corroborou o entendimento pela emissão de parecer desfavorável, com recomendações (*evento 115.4*).

Ministério Público de Contas igualmente pugnou pela emissão de parecer desfavorável, ante o elevado percentual de alterações orçamentárias, a superação do limite com Despesa de Pessoal, o déficit de vagas em creches, o insuficiente pagamento dos requisitórios de baixa monta, o recorrente descontrole nos gastos com combustíveis, manutenção de frota e adiantamentos, a quebra da cronologia das exigibilidades, a precária gestão do quadro de pessoal, o envio intempestivo de informações ao Sistema AUDESP e a inobservância ao § 1º do art. 59 da Lei Federal nº 4.320/64.

Recomenda, ademais, a abertura de autos específicos para tratar dos excessos remuneratórios pagos à Prefeita e das despesas com a festa do peão de boiadeiro e a aplicação de multa ao gestor (*evento 121*).

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

Exercício	Processo	Parecer
2015	2109/026/15	Desfavorável com recomendações ¹ – DOE de 28/10/2017 (Em fase de Reexame)
2014	17/026/14	Desfavorável com recomendações ² – DOE de 08/12/2016 (Confirmado em Pedido de Reexame – DOE de 28/03/2018)
2013	1544/026/13	Favorável com recomendações – DOE de 09/06/2015

Os autos integraram os trabalhos da sessão de 25/09/2018 da Primeira Câmara, ocasião em que foram retirados de pauta para os fins dispostos no inciso I do art. 105 do Regimento Interno.

É o relatório.

GCCCM/15

¹ Pela superação do limite da Despesa com Pessoal sem a recondução no prazo estabelecido pela LRF e com inobservância às vedações do Parágrafo Único do art. 22 da Lei Fiscal

² Pela superação do limite da Despesa com Pessoal sem a recondução no prazo estabelecido pela LRF



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



GCCCM

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 30/10/2018

ITEM 080

Processo: 00003815.989.16-5

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE AVANHANDAVA

Responsável: Sueli Navarro Jorge – Prefeita Municipal

Período: 01/01 a 31/12/2016

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2016

Advogados: Ronan Figueira Daun (OAB/SP 150.425) e Diego Rafael Esteves Vasconcellos (OAB/SP 290.219)

Aplicação total no ensino	30,77% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	88,20% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100%
Investimento total na saúde	22,91% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	5,36% (máximo 7%)
Gastos com pessoal	61,09% (máximo 54%)
Encargos sociais	Em ordem
Subsídios dos Agentes Políticos	Em ordem
Precatórios	Insuficiência nos pagamentos de requisitórios de baixa monta
Resultado da execução orçamentária	Superávit de 1,41% - R\$ 488.453,13
Resultado financeiro	Positivo em R\$ 922.358,42
Restrições do Último Ano de Mandato	Apontamentos justificados

	2015	2016	Resultado
i-EGM	B	B	
i-Educ	B+	B+	Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-Saúde	B+	B+	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	C	C	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B	B	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	B+	B	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	C	C	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL).
i-Gov-TI	C	C	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

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

Porte Pequeno

Região Administrativa de Araçatuba

Quantidade de habitantes: 11.787



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



Preliminarmente, informo que foram entregues memoriais em meu Gabinete, os quais foram devidamente sopesados para a emissão do presente voto.

I – A Administração de AVANHANDAVA demonstrou ter dado atendimento a apenas parte dos principais vetores que orientam a análise das contas por esta Corte durante o exercício de 2016.

a) A aplicação de recursos no ensino geral atingiu 30,77% das receitas e transferências de impostos, cumprindo-se os termos do artigo 212 da CF/88. Atestou a fiscalização, ainda, que foram destinados 88,20% dos recursos do FUNDEB à valorização do magistério, revelando a observância ao art. 60, XII do ADCT da CF/88, e que a totalidade dos recursos recebidos foi aplicada dentro do próprio exercício.

b) Também foi superado o mínimo de aplicação de recursos na saúde, com investimentos de 22,91% da receita e transferências de impostos.

c) A transferência financeira à Câmara Municipal observou a limitação disposta no artigo 29-A da Carta da República, fixando-se em 5,36%.

d) Submetido ao Regime Especial Mensal, o Município destinou às contas vinculadas do Tribunal de Justiça depósitos suficientes para satisfazer os Precatórios atinentes ao exercício.

Todavia, considerando a tendência de não quitação dos compromissos até o ano de 2020, recomendo ao Executivo que estabeleça um plano de amortização desse passivo, atentando-se para o novo prazo estabelecido pela Emenda Constitucional nº 99/2017.

e) Foi atestada a regularidade formal do pagamento de Encargos Sociais devidos no período, anotando-se a inexistência de RPPS na localidade.

f) Relativamente aos Subsídios dos Agentes Políticos, anotou a fiscalização possível ocorrência de pagamentos a maior em favor da Prefeita Municipal, por entender que tal parcela não é passível da Revisão Geral Anual garantida ao funcionalismo público.

Dessa forma, considerou que os subsídios da Mandatária deveriam representar R\$ 7.000,00 (valor da fixação inicial) e não os atuais R\$ 10.895,38 (após revisões entre 2014 e 2016), implicando em um excesso mensal de R\$ 3.895,38.

Em que pesem as manifestações de ATJ e MPC, verifica-se que restou atestada a compatibilidade entre o índice revisional e a inflação dos 12 meses anteriores, bem como a paridade de percentual e de data com os demais servidores do Executivo, não destoando a prática da Prefeitura do lecionado pela cartilha deste Tribunal “Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral” (2016, p. 67):



5.2 Os subsídios dos Agentes Políticos do Poder Executivo – Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários.

Mediante lei de iniciativa da Câmara Municipal, será fixado o subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais (CF, art. 29, V); tal se dá em parcela única, sem o acréscimo de adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem (CF, art. 39, § 4º).

(...)

Quanto à revisão geral anual, os agentes políticos não podem se beneficiar, só eles, de tal correção monetária. Sob a Carta Magna (art. 37, X), essa revisão há de ser ampla, geral, beneficiando, ao mesmo tempo, servidores e agentes políticos. Tal atualização, demais disso, deve apenas cobrir a perda inflacionária dos 12 (doze) últimos meses, segundo oscilação do índice determinado na lei autorizativa. (Destaque acrescido)

Assim, não encontrando óbice na aplicação de RGA aos subsídios da Prefeita, considero descaracterizada a ocorrência de pagamentos a maior, registrando, ademais, que ficou assentado que não foram efetuados quaisquer pagamentos ao Vice-Prefeito e que não foram constatados excessos em face dos Secretários Municipais.

g) O exercício foi encerrado com um **superávit** da execução orçamentária no montante de R\$ 488.453,13 (1,41%), o qual favoreceu o crescimento do resultado financeiro positivo vindo do exercício anterior, o que se fixou em R\$ 922.358,42.

Observa-se, ademais, que a Prefeitura possuía liquidez frente aos compromissos de curto prazo (*índice de 1,00*), apurando-se, também, resultado econômico positivo, de R\$ 4,9 milhões, aumento patrimonial de 30,55% e redução da Dívida Fundada em 6,68.

Não obstante, a constatação de que as alterações orçamentárias atingiram percentual de 56,24% da despesa inicialmente fixada estão a merecer críticas, pois carecem de razoabilidade.

Relembro que a Lei Complementar nº 101/2000 elencou como pressuposto da gestão fiscal responsável a atuação **planejada e transparente** por parte dos que administram a coisa pública (§ 1º do art. 1º).

Modificações orçamentárias dessa magnitude não apenas descaracterizam as prioridades definidas pelo Poder Público como destoam das boas práticas de planejamento orçamentário, conforme leciona a cartilha “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”³.

³ **2.3.1. A boa técnica e a moderada margem para créditos suplementares**

Quanto ao item 3 do sobredito Comunicado [SDG nº 29/2010], recomendou-se percentual moderado de margem orçamentária, sendo esta a prévia e genérica autorização, na lei de orçamento, para abertura, por decreto, de créditos suplementares (art. 165, § 8º da Constituição). Tal comedimento prende-se ao fato de a realidade mostrar elevadas margens orçamentárias, superiores, às vezes, a 70% do orçamento total; isso, enquanto a inflação não supera a casa dos 5%. Eis um “cheque em branco” para o Executivo, a desestimular e, muito, a produção de bons orçamentos.

(...) Em nível elevado, aquela prévia concessão descaracteriza a função do Legislativo, abrindo portas para o déficit orçamentário e, dele decorrente, o aumento da dívida pública.



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



Dessa forma, recomenda-se à Prefeitura que observe as orientações traçadas nos Comunicados SDG nº 29/10 e 35/15, devendo tais modificações margear a inflação projetada para o período.

Urge, também, a adoção de medidas tendentes a melhorar a recuperação dos débitos inscritos em Dívida Ativa, ressaltando os efeitos positivos que podem ser extraídos pela adoção do protesto extrajudicial.

h) No que tange às restrições do Último Ano de Mandato, observa-se que foi dado cumprimento ao disposto no Parágrafo Único do art. 21, na alínea *b* do inciso IV do art. 38, e no artigo 42, todos eles da Lei de Responsabilidade Fiscal; e às vedações impostas pela Lei Eleitoral.

Quanto ao descumprimento do § 1º do art. 59 da Lei Federal nº 4.320/1964, penso que a matéria não se revela apta a comprometer as contas em exame, já que evidenciada a observância das restrições fiscais fixadas pela LRF, a qual estabeleceu regime ainda mais gravoso de precaução ao aumento de gastos no último ano de mandato.

No mesmo horizonte foram as decisões proferidas nos processos TC-1527/026/12, eTC-4177.989.16-7 e TC-1601/026/12, extraíndo-se desse último excerto de interesse:

Quanto ao apontamento sobre o empenhamento de despesas em dezembro, em valor superior aos duodécimos previstos para o exercício, avaliando que a norma, já à época de sua edição, possuía a preocupação de que não houvesse desequilíbrio fiscal, penso que a questão possa ser superada.

Sobre o tema, é importante ressaltar que a Lei Fiscal apresentou regras ainda mais rígidas a ser cumpridas em final de mandato, na comparação com o destaque do Estatuto Financeiro, mercê da proibição de aumento de despesas com pessoal e a vedação de constituição de dívida que não pudesse ser paga, as quais, conforme visto, cumpridas regularmente pela Origem (TC-1601/026/12. Contas Anuais do Exercício de 2012 da Prefeitura Municipal de Populina. Acórdão da Primeira Câmara, em sessão de 26/08/2014, sob minha relatoria. DOE de 01/10/2014)

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

a) No que diz respeito à qualidade dos gastos, considerando as informações prestadas a esta e. Corte para a formulação do **IEGM – Índice de Eficiência da Gestão Municipal**, pelo qual é possível confrontar a adequação dos investimentos públicos à resposta esperada pela sociedade – qual seja, em favor de



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



suas necessidades primárias – destaca-se que o Município obteve o **índice B**, mantendo o mesmo nível de eficiência da gestão já apurado no ano anterior.

Embora esse índice denote que, em linhas gerais, a alocação dos recursos públicos atingiu satisfatório retorno qualitativo das ações de governo, a nota atribuída ao *i-Planejamento* nos dois últimos exercícios – índice **C – Baixo nível de adequação** – está a indicar falhas nos processos afetos ao estabelecimento de programas e metas da Administração, o que deverá ser revisto pelos próximos gestores.

b) Quanto à educação, há de se destacar que, diante das respostas apresentadas ao IEGM, expresso no quesito *i-Educ*, o índice atribuído foi considerado “**B+**”, mantendo o patamar do exercício anterior.

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

Do ponto de vista quantitativo, verifica-se que o Município de Avanhandava ostentava, no exercício em exame, 1.236 alunos vinculados a sua rede de ensino, investindo **R\$ 8.284,07** por estudante. Isso representa um aumento de 4,43% em relação ao ano anterior (*Investimento em 2015 = R\$ 7.932,64*), mas um investimento 6,41% menor do que o apurado em sua Região Administrativa (*Investimento da RA de Araçatuba = R\$ 8.851,09 por aluno*).

Quanto ao viés qualitativo, a análise sobre as informações disponibilizadas pelo IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica⁴ demonstra que foram atingidas as metas pactuadas para os primeiros anos do ensino básico, considerando o último exercício avaliado.

4ª série/5º ano	Ideb Observado					Metas Projetadas							
	Município	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Avanhandava	4.7	5.0	4.8	5.5	6.1	4.3	4.6	5.0	5.3	5.6	5.8	6.1	6.4

Da tabela, verifica-se que o Município conseguiu melhorar o desempenho de seu alunado entre as duas últimas avaliações, aumentando em 0,6 a nota obtida e superando o horizonte projetado pelo IDEB, no último exercício examinado.

Contudo, e em que pese ter superado o mínimo de aplicação de recursos no setor, fiscalização de natureza operacional realizada em unidades escolares dedicadas ao Ciclo I da Educação Básica, que teve por escopo os aspectos de valorização do corpo docente e a disponibilização de instalações e recursos pedagógicos essenciais ao pleno desenvolvimento das atividades de ensino-

⁴ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>



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



aprendizado, evidenciaram uma série de desconformidades que impactam negativamente no bom desempenho do setor.

Relativamente à valorização do magistério, os desacertos mais relevantes se referem ao pequeno oferecimento de programas de formação continuada direcionadas ao corpo docente e à falta de divulgação, com antecedência, do conteúdo das pautas dos encontros de Trabalho Docente Coletivo.

Já que no tange às instalações escolares, destacaram as seguintes falhas: (i) existência de turmas superlotadas, com alocação de mais de 24 alunos; (ii) desrespeito ao limite mínimo de espaço por aluno nas salas de aula; (iii) deficiências nas instalações físicas e na disponibilidade de recursos pedagógicos; (iv) indisponibilidade de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros.

Anoto que todos os desacertos apontados tomaram por referência os padrões e exigências estabelecidos pela legislação federal e pelo Parecer nº 18/2012 elaborado pelo Conselho Nacional de Educação e pela Câmara de Educação Básica, aplicáveis a todo o território nacional.

Também as respostas fornecidas pela Origem ao *i-Educ* indicam que não há levantamento da distorção entre idade e série nos anos iniciais do Ensino Fundamental e que o é baixo percentual de professores que ostentam título de pós-graduação, apurando a fiscalização, além disso, déficit de 58 vagas no segmento de ensino infantil.

Todas essas questões militam contra o pleno desenvolvimento das metas previstas pelo Plano Nacional de Educação do decênio 2014/2024:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.
Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.
Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.
Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

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

c) Na saúde, através do *i-Saúde*, o índice IEGM alcançado foi “**B+**”, com manutenção da marca anterior.



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



Com uma população de 11.787 habitantes, o Município investiu R\$ 602,15 *per capita* em políticas relacionadas à saúde, o que representa um acréscimo de 11,69% em face do exercício anterior (2015 = R\$ 595,19) e um dispêndio 24,89% menor do que o verificado em sua Região Administrativa (Araçatuba = R\$ 801,65 *por habitante*).

Respostas fornecidas pela Origem ao *i-Saúde* demonstram que não foram disponibilizados recursos da tecnologia da informação para o agendamento de consultas, não existe um programa municipal de gestão de insumos, verificando-se, ademais, ausência de AVCB nos locais de atendimento médico-hospitalar e desatualização do cadastro de portadores de doenças crônicas (*diabetes e hipertensão*).

Apurou a fiscalização, também, inexistência de quadro de servidores na área médica, demanda reprimida para a realização de exames, atuação inadequada do Conselho Municipal de Saúde e pagamento dos médicos vinculados ao Programa ESF por meio de RPA, enfraquecendo os vínculos de prevenção típicos da atuação estatal nesse setor.

Além da correção de tais pontos, determino à Municipalidade que se atente para os achados da fiscalização operacional do Programa Municipal de Controle da Dengue, providenciando a implantação do Comitê Gestor Intersetorial, disponibilizando servidores, equipamentos e recursos adequados para o combate à doença, tendo em mira que a localidade está classificada como Infestada.

d) Ante a nota atribuída aos indicadores *i-Cidade* e *i-Gov-TI* (*C – Baixo índice de adequação*), o Município rever a condução de suas políticas públicas afetas à mobilidade urbana, tecnologia de informação e transparência.

Sobre o tema, destaco que os trabalhos da **3ª Fiscalização Ordenada do Exercício de 2016**, cujo tema foi o atendimento aos requisitos legais da **Transparência**, apuraram a falta de regulamentação da Lei de Acesso à Informação, a ausência de atualização, em tempo real, das informações constantes do Portal da Transparência, não implantação do Serviço de Ouvidoria e falta de divulgação da remuneração individualizada dos agentes políticos e servidores, o que reclama saneamento e ampla disponibilização das informações de interesse público previstas na legislação de regência.

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

A efetivação material do disposto nos artigos 31 e 74 da Carta Republicana depende não apenas da atuação eficiente do Controle Interno, mas da adoção de providências em face dos desvios apurados, devendo o Executivo servir-se dos apontamentos do setor para melhoria da gestão.



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



A existência de débitos não contabilizados junto ao Departamento Autônomo de Água e Esgoto atua em franco prejuízo à consistência e transparência das demonstrações financeiras e denotam ocultação de passivo, cumprindo ao responsável ultimar as providências de apuração e efetivo adimplemento desses valores, além de providenciar a avaliação e incorporação adequada dos ativos de iluminação pública.

A entrega de numerário mediante regime de Adiantamento, cuja utilização se restringe aos casos de excepcional impossibilidade de subordinação ao processamento ordinário da despesa (*artigos 65 e 68 da Lei Federal nº 4.320/1964*), deve evidenciar as razões de interesse público relacionadas ao dispêndio, a compatibilidade dos preços das aquisições e a transparência das prestações de contas.

Relembro, ademais, que o responsável por tais valores deve ser sempre um servidor público, e não os agentes políticos, conforme ditam o art. 68 da Lei Federal nº 4.320/64 e a Deliberação TC-A-42.975/026/08 desta Corte.

Bem por isso, esta e. Corte emitiu o Comunicado SDG nº 19/2010⁵, o qual deverá ser observado com atenção nos próximos adiantamentos concedidos pela Origem.

Falhas relatadas no campo das compras governamentais denotam clara inobservância ao comando estabelecido pelo inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e falta de apego aos procedimentos regulados pela Lei Federal nº 8.666/93.

É assim porque a Administração realizou numerosas aquisições diretas sem observar os limites e condições estabelecidos pelo Estatuto de Licitações para a modalidade dispensa, furtando-se à realização de certames que garantissem a isonomia entre os potenciais interessados.

Nesse sentido, as relatadas despesas com aquisições de óleo lubrificante (*R\$ 76.768,01*), peças automotivas para manutenção da frota municipal (*R\$ 348.772,51*), medicamentos diversos (*R\$ 280.253,33*), materiais e serviços de informática (*R\$ 88.656,61*) e materiais de construção civil (*R\$ 87.061,69*), além de serviços de limpeza, poda de árvore, plantio e dedetização (*R\$ 59.988,78*), que extrapolaram o limite fixado

⁵ COMUNICADO SDG Nº 19/2010 – DOE de 08/06/2010

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta que, no uso do regime de adiantamento de que tratam os art. 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964, devem os jurisdicionados atentar para os procedimentos determinados na lei local específica e, também, para os que seguem:

1. autorização bem motivada do ordenador da despesa; no caso de viagens, há de se mostrar, de forma clara e não-genérica, o objetivo da missão oficial e o nome de todos os que dela participarão.
2. o responsável pelo adiantamento deve ser um servidor e, não, um agente político; tudo conforme Deliberação desta Corte (TC-A 42.975/026/08).
3. a despesa será comprovada mediante originais das notas e cupons fiscais; os recibos de serviço de pessoa física devem bem identificar o prestador: nome, endereço, RG, CPF, nº. de inscrição no INSS, nº. de inscrição no ISS.
4. a comprovação de dispêndios com viagem também requer relatório objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados.
5. em obediência aos constitucionais princípios da economicidade e legitimidade, os gastos devem primar pela modicidade.
6. não devem ser aceitos documentos alterados, rasurados, emendados ou com outros artifícios que venham a prejudicar sua clareza.
7. o sistema de Controle Interno deve emitir parecer sobre a regularidade da prestação de contas.



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



pelo inciso II do art. 24 da Lei de Licitações, caracterizando a prática do fracionamento vedada pelo § 5º do art. 23 do mesmo diploma.

Lembro, a esse respeito, que tal normativo previu expressamente a figura da Ata de Registro de Preços para atendimento pontual e progressivo das demandas da Administração, conciliando os interesses da isonomia entre os concorrentes, a observância da melhor proposta e a economicidade para o Poder Público, que pode adquirir os produtos de acordo com suas necessidades emergentes.

Cumpra ao Poder Público, ademais, formalizar adequadamente seus ajustes com terceiros, de forma a explicitar os direitos, obrigações e responsabilidades das partes (§ 1º do art. 54 da Lei Federal nº 8.666/1993), inclusive no que concerne aos serviços de iluminação pública firmado com a CPFL, e também exercer minudente controle sobre a execução das avenças firmadas, atentando-se aos requisitos para liquidação da despesa previstos nos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Analogamente, faz-se necessário o aprimoramento do controle de Almoarifado e a estrita observância da cronologia das exigibilidades prevista no artigo 5º da Lei Federal nº 8.666/93, devendo a Administração equacionar os restos a pagar processados pendentes de quitação há vários exercícios.

Caberá ao Executivo ultimar as providências anunciadas em relação ao aluguel de máquina pá carregadeira junto à CODASP, o que será oportunamente verificado pela equipe de inspeção.

Em cumprimento aos ditames elencados no artigo 37 da Constituição Federal, as atribuições dos cargos e empregos públicos, inclusive comissionados, devem estar fixadas em lei em sentido estrito, concretizando os princípios da legalidade e da impessoalidade e garantindo que os cargos de livre provimento se refiram às taxativas hipóteses de direção, chefia e assessoramento⁶, o que deverá ser providenciado pelos responsáveis.

Ainda sobre o tema de pessoal, ressalto que esta e. Corte já se pronunciou em diversas ocasiões que as atividades afetas à Advocacia Pública devem ser desempenhadas por ocupante de cargo permanente, provido mediante concurso público, resguardando a continuidade dos serviços quando há sucessão de administradores, em consonância com o disposto nos artigos 131, § 2º e 132 da Constituição Federal, bem como com o artigo 30 da Constituição Paulista.

Além disso, carece de razoabilidade que a Prefeitura tenha realizado duas contratações de serviços profissionais advocatícios⁷ muito embora

⁶ Nesse sentido, orienta o Comunicado SDG nº 32/2015 (DOE de 26/08/2015) "8. As leis devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos em comissão de Direção e Assessoria exclusivos de nível universitário, reservando-se aos de Chefia a formação técnico-profissional apropriado."

⁷ Contratação do escritório "Figueira Daun" para representação perante este Tribunal e para elaboração de minuta do projeto de lei de criação do Conselho e Código de Ética do Servidor Público, com orientação à Secretaria Administrativa sobre sindicâncias e processos administrativos, e de "Linscon Assessoria Ltda. – ME, para prestação de serviços de assessoria em direito público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



contasse com corpo jurídico formado por cinco servidores, dos quais quatro estão providos em caráter comissionado. Tal panorama diverge da própria natureza dos cargos de livre provimento, os quais se destinam ao assessoramento especializado da Administração, referindo-se as contratações em comento a atividades típicas da advocacia.

Dessa forma, sem perder de vista que o ente de encontra submetido às restrições impostas pelo Parágrafo Único do art. 22 da LRF, determino que sejam adotadas providências integrativas para adequação do Quadro de Pessoal às exigências constitucionais e legais, inclusive no que tange aos profissionais afetos à Estratégia de Saúde da Família⁸.

Necessária, ademais, a observância da legislação trabalhista a respeito do pagamento do adicional de férias, evitando a ocorrência de pagamentos em duplicidade, e do regramento do § 4º do art. 41 da Lei Maior, estabelecendo-se comissão de desempenho para avaliação dos servidores em estágio probatório.

Tendo em vista as ocorrências lançadas pela fiscalização e a ausência de quaisquer esclarecimentos por parte da defesa, determino a abertura de **autos apartados** para tratar do item B.5.3.3 – 31ª Festa do Peão de Boiadeiro, ante a falta de controle sobre as receitas e despesas afetas ao evento.

Alerto os responsáveis para que encaminhem tempestivamente as informações requeridas pelo Sistema AUDESP e observem as recomendações e determinações pretéritas desta e. Corte, lembrando que seu descumprimento reiterado poderá comprometer a aprovação de futuras contas.

IV – Em que pesem os pontos até então abordados, as contas se ressentem de falhas graves, suficientes para comprometer toda a matéria em análise.

A instrução dos autos demonstra que a Prefeitura Municipal de Avanhandava descumpriu o limite de **Despesa com Pessoal**, superando o teto estabelecido pela alínea *b* do inciso III do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que tal dispêndio correspondeu a **61,09% da RCL** ao final do exercício, após os ajustes lançados pela fiscalização.

Tais lançamentos se referem à inclusão de despesas com serviços médicos para o PSF remunerados através de Recibo de Pagamento de Autônomo (R\$ 267.709,04) e de plantões hospitalares contratados junto à empresa ANAN

⁸ Lei Federal nº 11.350/2006

Art. 8º Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias admitidos pelos gestores locais do SUS e pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, na forma do disposto no § 4º do art. 198 da Constituição, submetem-se ao regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, salvo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa.

Art. 9º A contratação de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias deverá ser precedida de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, que atenda aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Serviços Médicos (R\$ 819.840,00), os quais caracterizaram substituição de servidores, ensejando a aplicação do § 1º do art. 18 da LRF e sequer foram impugnados pela defesa.

Setor especializado de ATJ ratificou as inclusões efetuadas pela UR-1, as quais, por sua vez, não diferem daquelas que já haviam sido acolhidas pela c. Primeira Câmara ao analisar as contas dessa Municipalidade no exercício de 2015:

Demais, razão não assiste ao Responsável ao pretender seja deduzida do cálculo do percentual de gastos da espécie a despesa com o contrato firmado entre o Executivo e a empresa "Anan Serviços Médicos e em Saúde Ltda." com vistas à prestação de serviços médicos de plantão.

Sob a alegação de que o ajuste objetivou a execução de serviços definidos e acabados, cujos funcionários da contratada não se subordinaram à Administração Municipal, entende afastada a hipótese de se ter operado a mera terceirização de mão de obra prevista no § 1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Todavia, a equipe de inspeção constatou que os serviços prestados pela referida empresa visaram tão somente suprir a carência de médicos junto à unidade de pronto atendimento 24 horas do município para o fim de se realizarem atividades contínuas e rotineiras que deveriam ser desenvolvidas por servidores do quadro de pessoal da Prefeitura.

Caracterizada, assim, a mera substituição de mão de obra disposta no supradito dispositivo legal é de rigor computar a aludida importância relativa aos dispêndios com o referido ajuste (R\$ 817.600,00) no cálculo dos gastos com pessoal.

Da mesma forma, a despeito da existência do projeto de lei do Senado nº 15/2016, que prevê a alteração do artigo 20 Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a matéria, as importâncias relativas aos repasses voltados ao custeio do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (R\$ 211.317,60) e do Programa de Saúde da Família (R\$ 250.126,40) devem permanecer agregadas ao cálculo do percentual de gastos com pessoal à luz do artigo 2º da Emenda Constitucional 51/06 e das diretrizes do Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional "Manual de Demonstrativos Fiscais", 6ª edição, válida a partir do exercício de 2015 - pag. 502/503. (TC-2109/026/15. Contas Anuais do Exercício de 2015 da Prefeitura Municipal de Avanhandava. Parecer da 1ª Câmara, em sessão de 10/10/2017. Relator Substituto de Conselheiro Dr. Valdenir Antonio Polizeli. DOE de 28/10/2017)

Não vingam a argumentação trazida em sede de Memoriais de que o desacerto teria sido corrigido no curso do exercício de 2017, já que se observa, no caso concreto, que o excesso nos gastos laborais se iniciou no 3º quadrimestre de 2014 (58,10%) e que não foi realizada a recondução das despesas ao percentual legalmente admitido, mesmo com a aplicação do prazo duplicado previsto no art. 66 da LRF (até o 1º quadrimestre de 2016)⁹, restando caracterizada ofensa ao disposto na alínea b do inciso III do art. 20 do mesmo diploma legal:

2014	2015			2016		
3º Quadri	1º Quadri	2º Quadri	3º Quadri	1º Quadri	2º Quadri	3º Quadri
58,10%	60,56%	60,02%	60,77%	62,56%	62,74%	61,09%

⁹ Resultados dos exercícios anteriores extraídos dos pareceres do TC-17/026/14 e TC-2109/026/15



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



De se anotar que não ficou comprovada a adoção de medidas contingenciais pela Responsável com o intuito de redirecionar os gastos trabalhistas ao patamar legalmente estatuído, conservando uma pesada estrutura de pessoal com 66 cargos comissionados providos até o final do exercício e procedendo à admissão de 38 servidores, ao pagamento de horas extras (R\$ 203.921,02) e também de gratificações (R\$ 914.540,40). Tudo isso, apesar dos alertas emitidos pelo Sistema AUDESP ao longo do exercício e dos comentários lançados nos acompanhamentos quadrimestrais dessas contas.

As três últimas práticas relatadas caracterizaram, inclusive, inobservância às **restrições impostas pelo Parágrafo Único do art. 22 da LRF**, condutas taxativamente vedadas em seus incisos I, IV e V, ocorrência que corrobora o panorama desfavorável.

Passível de crítica, ainda, o fato de que o Município de Avanhandava não estabeleceu critérios isonômicos e impessoais para a fixação do percentual de Gratificação a ser concedido, uma vez que o art. 4º da Lei Municipal nº 1.661/2005 (fls. 2/3 do evento 12.30) conferiu ampla competência à Mandatária Municipal para atribuir gratificação de até 40%, afrontando os princípios da legalidade e moralidade administrativa, e totalizando pagamentos de R\$ 914.540,40 em 2016, o que enseja o tratamento da matéria em **autos apartados**.

Igualmente irregular a situação das **Obrigações Judiciais** do período, vez que ficou evidenciada a deficiência de R\$ 9.226,40 na quitação dos requisitórios de baixa monta, com descumprimento do § 3º e do art. 100 da Constituição Federal e do § 1º do art. 17 da Lei Federal nº 10.259/2001, muito embora o Órgão possuísse disponibilidade orçamentária e financeira para sua total adimplência.

Embora a Responsável tenha argumentado, em Memoriais, que o erro decorreu de mero descontrole administrativo, é firme o preceito que considera a falta de integral pagamento dos débitos judiciais como falha suficientemente grave para comprometer as contas, conforme precedente colacionado abaixo:

“Também ficou comprovado a falta de qualquer pagamento de precatório no exercício, além da ausência de quitação dos requisitórios de baixa monta. Nessa esteira, a SDG revela que não podem ser aceitos os acordos de parcelamentos de dívidas firmados após o encerramento do exercício. Sendo assim, a municipalidade não efetuou os pagamentos, nem ao menos pagou os débitos judiciais de pequena monta, contrariando, assim, jurisprudência firmada desta Corte de Contas”. (Processo TC-1686/026/12. Contas da Prefeitura Municipal de Chavantes. Relator Conselheiro Dr. Antonio Roque Citadini. Parecer da 2ª Câmara em Sessão de 06.05.14, publicado no DOE de 11/07/2014).

Somo ao panorama desfavorável as impropriedades atinentes ao **Gasto com Combustível**, já que verificado aumento de 23,78% nessas despesas e inexistência de efetivos controles que evidenciem o interesse público envolvido,



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



sopesando, ademais, a falta de esclarecimentos sobre a matéria e o caráter reiterado da conduta, contrariando expressas recomendações constantes dos pareceres emitidos por esta Casa nos exercícios de 2011 e 2013¹⁰.

Assim, diante do verificado nos autos, acompanho as manifestações unânimes de ATJ, sua Chefia e MPC e voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **AVANHANDAVA, exercício de 2016**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste e. Tribunal.

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

- Estabeleça um plano de amortização do passivo judicial dentro do prazo fixado pela Emenda Constitucional nº 99/2017;
- Aprimore as técnicas de planejamento orçamentário e governamental, restringindo os créditos adicionais à inflação projetada para o período, conforme Comunicados SDG nº 20/10 e 35/15 e ampliando o desempenho do *i-Planejamento*;
- Melhore os mecanismos de recuperação dos créditos inscritos em Dívida Ativa;
- Corrija as desconformidades apuradas nas fiscalizações operacionais do Ensino e da Saúde, assim como pelo *i-Educ* e *i-Saúde*;
- Milite pela concretização das metas prevista no Plano Nacional da Educação;
- Disponibilize amplo acesso às informações de interesse público previstos na legislação da transparência, corrigindo apontamentos da 3ª Fiscalização Ordenada;
- Adote providências em face dos relatórios de Controle Interno;
- Ultime as providências de contabilização e pagamento do débito junto ao Departamento de Água e Esgoto de Avanhandava;
- Restrinja a utilização do Regime de Adiantamento aos casos previstos na legislação, observando as orientações do Comunicado SDG nº 19/2010 e os termos da Deliberação TC-A-42.975/026/08 desta Corte;
- Observe com rigor as disposições da Lei Federal nº 8.666/93, especialmente no que tange às taxativas hipóteses de dispensa de licitação, formalização dos ajustes e posterior acompanhamento de sua execução;
- Privilegie o controle de almoxarifado;
- Cumpra com a Ordem Cronológica de Pagamentos;
- Conclua as providências em face da despesa assumida junto à CODASP;
- Fixe em lei as atribuições dos cargos e empregos públicos, respeitando o disposto nos incisos II e V do art. 37 da CF/88 e as orientações do Comunicado SDG nº 32/2015;
- Cumpra com a legislação trabalhista quanto ao prazo para pagamento de férias;
- Organize a comissão prevista no § 4º do art. 41 da CF/88 para avaliação dos servidores em estágio probatório;

¹⁰ "A Municipalidade deverá intensificar os controles nessa área para tornar as despesas transparentes, já que a frota é de aproximadamente 40 veículos, com um gasto médio por veículo de R\$ 20.738,00, providência que fica desde já recomendada (Processo TC-887/026/11. Contas Anuais do Exercício de 2011. Parecer da 1ª Câmara, em sessão de 05/11/2013. Relator Conselheiro Dimas Ramalho. DOE de 12/12/2013).

"Implante controles eficientes sobre os gastos com combustíveis e uso da frota municipal, incluindo o ressarcimento dos valores despendidos com multas de trânsito pelos condutores" (Processo TC-1544/026/13. Contas Anuais do Exercício de 2013. Parecer da 2ª Câmara, em sessão de 12/05/2015. Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo. DOE de 09/06/2015).



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



- Adéque seu Quadro de Pessoal, especialmente no que tange à organização da carreira de Advocacia Pública e aos profissionais ligados à Estratégia de Saúde da Família, sem perder de vista a necessidade de recondução das Despesas de Pessoal;
- Encaminhe tempestivamente os dados requeridos pelo Sistema AUDESP;
- Reconduza seu Gasto de Pessoal aos limites estabelecidos pela LRF;
- Atente-se às vedações previstas no Parágrafo Único do art. 22 da LRF enquanto perdurar o excesso de despesas laborais;
- Pague os Requisitórios de Baixa Montagem incidentes do exercício;
- Estabeleça controles efetivos sobre os Gastos com Combustíveis e utilização da frota;
- Cumpra com as recomendações e determinações pretéritas desta Corte.

Fica determinada a abertura de **autos apartados** para tratar: (i) das receitas e despesas com a 31ª Festa do Peão de Boiadeiro; e (ii) do pagamento de gratificações sem o estabelecimento de critérios isonômicos de concessão.

A fiscalização deverá verificar o cumprimento das recomendações e determinações aqui expedidas em suas inspeções futuras.

Transitada em julgado a decisão, cumpridas todas as providências e determinações cabíveis e verificada a inexistência de novos documentos, **arquivem-se os autos**.

GCCCM/15