



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 05/11/13

76 TC-000887/026/11

Prefeitura Municipal: Avanhandava.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Sueli Navarro Jorge.

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

Acompanha(m): TC-000887/126/11 e Expediente(s): TC-000047/001/13 e TC-001275/001/11.

Procurador(es) de Contas: Letícia Formoso Delsin.

Fiscalizada por: UR-1 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-1 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as contas anuais atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE AVANHANDAVA.

1.2. A conclusão do relatório elaborado pela Unidade Regional de Araçatuba, consigna, em síntese, ressalvas aos seguintes aspectos:

- i. **PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:** Os programas e ações de governo, da forma como elaborados, não permitiam avaliar suas eficácias e efetividades; a Prefeitura Municipal não dispunha de setor de planejamento voltado exclusivamente à elaboração, acompanhamento, avaliação e revisão de planos ou programas governamentais, acompanhamento e aprimoramento das peças de planejamento; o preenchimento do relatório de atividades encaminhado ao Audesp não permitia a compreensão dos programas e ações de governo desenvolvidos; a LDO não prescrevia critérios para concessão de repasses a entidades do terceiro setor; a LOA continha autorização para abertura de créditos suplementares em percentual incompatível com a meta de inflação; a LOA continha matéria estranha à sua natureza; ausência de controle adequado para aferir a evolução dos programas de governo custeados com recursos próprios; elaboração da reserva de contingência de forma equivocada; não foram editados os Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de



Resíduos Sólidos; não foi plenamente atendida a lei de acessibilidade, dada a ausência de programa de governo específico a esse respeito;

- ii. **RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:** Abertura de créditos suplementares correspondentes a 28,61% da receita inicial da LOA; utilização do instituto do crédito adicional mediante decreto, em vez de efetuar o intercâmbio de verbas orçamentárias por transferência, transposição ou remanejamento; utilização extemporânea da reserva de contingência; a programação financeira não foi utilizada e/ou atualizada durante a execução do orçamento;
- iii. **RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL** - Não atualização dos valores das ações patrimoniais; não contabilização das obrigações e direitos no Ativo Compensado; contabilização dos pagamentos ao Tribunal de Justiça referente a precatórios de forma incorreta;
- iv. **DÍVIDA DE CURTO PRAZO** - cancelamento de restos a pagar por prescrição evidenciando quebra da ordem cronológica; inobservância à programação financeira; ausência de justificativas em relação aos inadimplementos, posteriormente cancelados; existência de títulos de fornecedores protestados contra a Prefeitura Municipal;
- v. **FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS:** Falta de lançamento do crédito tributário e de medida eficaz para cobrança de ISSQN sobre atividade cartorária; ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e do atendimento da Lei de Diretrizes Orçamentária, na forma disposta no artigo 14 da LRF, no que se refere à anistia concedida no exercício de 2011;
- vi. **DÍVIDA ATIVA** - Falta de agilidade da cobrança da dívida ativa; não apresentação de protocolo evidenciando a cobrança judicial de crédito inscrito por determinação deste E. Tribunal;
- vii. **DESPESAS COM PESSOAL** - Apuração de gastos com pessoal de 55,20% da Receita Corrente Líquida no 3º Quadrimestre de 2011;
- viii. **ENSINO** - Livro de registro do pessoal da Educação desatualizado; conservação inadequada de quadra poliesportiva; obra paralisada em escola municipal há vários anos, situação que nada contribui para o aprimoramento do ensino; disponibilização de local inadequado para consumo de merenda escolar na EMEF “Prof.



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



Victor Sansoni”; ambiente inadequado para a conservação de alimentos destinados à merenda escolar; existência de demanda reprimida para creche;

- ix. **SAÚDE** - Não elaboração de plano de carreira, cargos e salários para os servidores da Saúde; as peças de planejamento financeiro da Saúde não guardavam simetria com o Plano Municipal de Saúde;
- x. **SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS** – Utilização de cesta de índices para revisão dos subsídios dos agentes políticos diferente da cesta aplicada aos servidores municipais, resultando numa diferença de 3,81% a maior em favor dos agentes políticos, e recebimentos a maior no exercício fiscalizado de R\$ 3.329,39 à Sra. Prefeita e de R\$ 998,88 ao Sr. Vice-Prefeito; pagamento de adicionais por tempo de serviço e insalubridade à parte aos Secretários Municipais;
- xi. **DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE:** Prestação de contas da Festa de Peão de Boiadeiro fora do prazo previsto na Lei Municipal nº. 1.950/2011; maior parte das despesas comprovadas foi feita mediante recibos com informações incompletas; ausência de pesquisa de preços para contratação dos serviços; falta de retenções de impostos referentes aos pagamentos ou, ao menos, a verificação se devidos; ausência de apresentação do balancete geral da festa, visto que dito evento também resulta em receita para a Comissão, levando em conta exploração de bar e restaurantes, barracas e outros serviços típicos de festas do gênero; ausência de regulamento interno aprovado pela Municipalidade para realização da festa, ao menos em relação aos atos e fatos financiados com recursos municipais; despesas com multas e encargos referentes a pagamentos efetuados em atraso em favor do INSS e FGTS; pagamento de juros referentes a diversos fornecedores, em inobservância aos princípios da economicidade e eficiência; pagamento de multas decorrentes de infrações de trânsito sem identificação do condutor e/ou ressarcimento aos cofres municipais; ausência de controle sobre as autuações de trânsito; despesas com aquisições de coroas de flores; despesas com confraternização de servidores públicos nos exercícios de 2010 e 2011, incluindo gastos com bebidas alcoólicas; despesas com confraternização de 2010 empenhadas e pagas em 2011,



evidenciando despesa sem prévio empenho; falta de pesquisa de preços para despesas processadas com dispensa de licitação, ausência de empenho prévio para realização de despesas e contratação de firma de segurança, em inobservância à legislação que regulamenta a prestação do serviço de vigilância; falta de licitação para contratação de serviços de telefonia móvel; ausência de análise gerencial para as despesas com celulares; ausência de controle para gastos com telefonemas (telefonia fixa); despesas em regime de adiantamento, em desconformidade com as orientações traçadas pelo Comunicado SDG nº. 19/2010;

xii. **TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS:**

Controle ineficiente para os medicamentos estocados no setor de saúde; ausência de controle sobre o consumo de combustíveis dos veículos da frota municipal e dos veículos que não pertencem à frota, porém, são autorizados a efetuarem abastecimentos; possível excesso de gastos de combustíveis nos veículos; excesso de combustíveis doados à Delegacia de Polícia Civil; não adoção de controle de tráfego; não elaboração do inventário de bens patrimoniais; ausência de identificação de bens patrimoniais adquiridos no exercício em exame (selos metálicos ou similares);

xiii. **ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS:**
desatendimento;

- xiv. **LICITAÇÕES: FALHAS DE INSTRUÇÃO:** **Convite nº. 05/11**, no valor de R\$ 78.939,00, para aquisição de sete lousas interativas de 83 polegadas e outros materiais eletrônicos especificados no edital - pesquisa de preços para verificação do custo da aquisição de lousas interativas feita de forma restrita; possível falta de concorrência entre todos os convidados, face a certas peculiaridades dos escolhidos para envio dos convites; **Convite nº 04/2011:** a elaboração de orçamento básico da obra em referência, no valor de R\$ 35.558,88, não apresentou a fonte da pesquisa utilizada para elaboração da planilha de custos; ausência de divulgação da fonte da pesquisa de preços referente à planilha orçamentária da ampliação da casa do zelador e depósito na EMEF “ Mirthes Pupo de Negreiros”; **Pregão nº. 005/2011**, objetivando a prestação de serviços médicos de plantão para o pronto socorro municipal - Participação de OSCIP em pregão, sem que a entidade tenha atendido as exigências do edital; falta de exigência de



regularidade tributária municipal no edital; homologação do Pregão em favor de entidade que estaria com sua situação irregular perante a Prefeitura Municipal (ausência de prestação de contas de Termo de Parceria); fixação no edital de preço máximo por plantão médico, sem levar em conta o preço praticado por outra empresa atuante no Município, que era 37,64% menor do que o constante do edital; **Dispensa de licitação nº. 002/2011**, visando à contratação de empresa para realização de concurso público, muito embora os valores estimados referentes às inscrições representassem cerca de R\$ 84.000,00; **Diversas despesas feitas sem o prévio certame licitatório** e sem empenho anterior; contratação da firma ÁBACO desprovida da formalização de termo contratual; **inexigibilidade de licitação** levada a efeito sem observância das exigências contidas no artigo 26 da Lei Federal nº. 8.666/93 - Contrato nº. 76/2011, com a firma Marcela Perim de Moraes – ME, datado de 22/12/2011, no valor de R\$ 79.800,00, referente à apresentação de três duplas sertanejas na 26ª festa do Peão de Boiadeiro de Avanhandava, e Contrato nº. 77/2011, assinado com a firma Policastro e Associados Administrações Artísticas Ltda., aos 26/12/2011, no valor de R\$ 35.000,00, relativo à apresentação da dupla sertaneja “Hugo & Tiago” na 26ª festa do Peão de Boiadeiro de Avanhandava;

- xv. **CONTRATOS: EXECUÇÃO CONTRATUAL:** Ausência de nomeação de gestor para os contratos celebrados à luz da Lei Federal nº. 8.666/93; falha na verificação da liquidação da despesa concernente ao **Contrato nº. 75/2011**, de 20/12/2011, no valor de R\$ 106.000,00, celebrado com a firma Marcela Perim de Moraes – ME; concessão de reequilíbrio financeiro a contrato de fornecimento de leite, sem comprovação inequívoca de que os argumentos apresentados seriam imprevisíveis; fragilidade na forma de comprovação do reequilíbrio pretendido; concessão de reequilíbrio financeiro a contrato de prestação de plantões médicos, sem comprovação inequívoca de que os argumentos apresentados seriam imprevisíveis; ausência de cláusula de reajuste contratual, e fragilidade na forma de comprovação do reequilíbrio pretendido; **Concessão (doação) de direito real de uso de bem público sem licitação:** edição de leis específicas em nome dos beneficiários das concessões; ausência de política de habitação previamente definida



para as concessões de terrenos a moradores beneficiados; contratação de empresa para fornecimento de mão de obra qualificada para execução de serviços de limpeza geral manual e/ou química, para conservação de vias e logradouros públicos, estipulando o contrato pagamento por “dia/homem”, com determinação de contratação de 25 trabalhadores, a serem disponibilizados pela empresa contratada durante 25 dias/mês; verificou-se, no entanto, que a empresa não possuía estrutura para desenvolver os serviços; medições genéricas, sem planilhas gerenciais diárias de pessoal disponibilizado pela contratada e locais onde os serviços foram executados; concedidos reajustes à contratada em percentuais equivalentes aos reajustes do salário mínimo; pagamentos foram efetuados sem demonstração de recolhimentos dos encargos previdenciários e de FGTS; o local onde funciona a empresa trata-se de imóvel desocupado, sem características comerciais; existência de prédio desativado destinado a exploração de “bar” em estado de conservação precário, dentro do estádio municipal;

xvi. **ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS:** –

A divulgação, na página eletrônica do Município, do PPA, LDO, LOA, balanços de exercício, parecer prévio do Tribunal de Contas, RGF e RREO estava desatualizada; ausência de responsável pelo controle interno do Órgão;

- xvii. **PESSOAL:** Pagamento de horas extras sem controle adequado; ausência de correta fiscalização da frequência e/ou ponto dos servidores municipais; pagamento de gratificação sem regulamento específico disciplinando os percentuais aplicáveis às situações pertinentes; pagamento de gratificações motivadas em atribuições que já estariam implícitas nas atribuições dos cargos, nos termos do Anexo I da Portaria Municipal nº. 352/2011; pagamento de hora extra sem lei autorizadora a motoristas de transporte de alunos; não realização do estágio probatório para os servidores admitidos por concurso público; acúmulo de cargo remunerado de enfermeiro (duas jornadas completas); ausência de recolhimento ao INSS referente aos pagamentos feitos em favor dos membros do Conselho Tutelar; criação e provimento inadequado para cargos de provimento em comissão; FÉRIAS VENCIDAS: Não atendimento de requisição de documentos da fiscalização, referente



à apresentação dos servidores que contivessem mais de um período aquisitivo de férias vencidas

xviii. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL:** Encaminhamento intempestivo de informações ao Sistema Audesp; não atendimento das recomendações exaradas por este E. Tribunal;

xix. **DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES – Expediente TC-1275/001/11** – o Presidente da Câmara Municipal de Avanhandava encaminha cópia da CEI nº 005/2011, instaurada para apurar possíveis irregularidades nos abastecimentos de veículos com dinheiro dos cofres do Município - o processo tramitou de forma autônoma para, ao final, acompanhar o presente processado – os assuntos serviram de subsídio aos trabalhos de fiscalização, e foram tratados no relatório respectivo; **Expediente TC-000047/001/13** – o Ministério Público do Trabalho em Araçatuba encaminha ofício solicitando informações sobre a regularidade da despesa e da forma de contratação dos médicos plantonistas efetivadas pela Prefeitura. O assunto está sendo tratado no relatório de fiscalização.

1.3. A autoridade responsável exerceu o contraditório mediante o oferecimento de esclarecimentos, procurando afastar, ou justificar, as impropriedades consignadas no relatório de Fiscalização.

1.4. Os Órgãos Técnicos, por sua vez, emitiram conclusões com base no laudo da Unidade Regional e demais elementos que integram a instrução processual.

1.5. A Assessoria Técnica, sob os aspectos contábeis, considerou satisfatórios os resultados obtidos, ressaltando que as falhas respectivas (autorização para abertura de créditos suplementares de 30% na LOA, incompatíveis com a inflação; abertura de 28,61% da receita inicial; falhas de contabilização no balanço patrimonial) não macularam as contas como um todo.

No tocante ao prisma estritamente econômico-financeiro, não encontrou óbice à emissão de parecer favorável às contas em análise.



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



1.6. No âmbito jurídico, a Assessoria Técnica destacou, quanto aos dispêndios com pessoal, a constatação da Fiscalização de que corresponderam 55,2%, excedendo o limite de 54%.

Consignou, no entanto, que a despesa decorrente do contrato firmado com o Instituto Wanda Porto, no montante de R\$ 149.471,61, poderia ser deduzida da apuração dos gastos com pessoal.

Por outro lado, os gastos referentes às contratações de médicos (pessoa física), no total de R\$129.528,02, deveriam permanecer no cômputo dos gastos com pessoal, porque configurada a terceirização de mão de obra em substituição de servidores municipais.

Entendeu improcedente a solicitação do interessado para que seja deduzido dos gastos com pessoal valor proporcional à Revisão Geral Anual, da ordem de R\$ 722.299,36, porque não previsto como exclusão para fins de apuração da despesa total com pessoal, constante do § 1º do artigo 19 da LRF.

Afirmou que a Lei Fiscal autoriza a concessão da revisão geral anual, ainda que o Município tenha ultrapassado o limite prudencial de 95% dos gastos com pessoal, porém, não exclui o resultado dessa revisão dos cálculos da despesa respectiva.

Salientou o Órgão Técnico que a revisão em comento objetiva a preservação do poder de compra da remuneração do servidor, incorporando definitivamente aos seus vencimentos, conseqüentemente, não é contabilizada de maneira apartada ao vencimento, considerada despesa típica de pessoal.

Após os cálculos elaborados às fls. Fls. 416 dos autos, a Assessoria Técnica apurou o índice de 54,49% da receita corrente líquida, superando o limite máximo estipulado no artigo 20, III, "b", da LRF.

No âmbito jurídico, a Assessoria Técnica aduziu que, não obstante, os aspectos favoráveis, as despesas com pessoal e reflexos registraram o percentual de 54,49% da receita corrente líquida, falha que, por si só, compromete a totalidade das contas.



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



A Chefia da Assessoria Técnica registrou que os gastos com pessoal no período estiveram acima do limite previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, e que os gastos no setor, nos quadrimestres seguintes, segundo informações do sistema AudeSP (1º quadrimestre de 2012 = 54,04%; 2º quadrimestre de 2012 = 55,8%) não foram reduzidos, nos termos determinados pelo artigo 23 da Lei Fiscal.

Nesses termos, a Assessoria Técnica e sua Chefia opinaram pela emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas.

1.7. O Ministério Público de Contas manifestou-se no seguinte sentido:

a) Fiscalização das receitas: entende que, até a comprovação da previsão e arrecadação do ISSQN referente às atividades dos Cartórios, o Município merece receber sanção prevista no artigo 11, parágrafo único, da LRF, o que deve ser ressalvado da apreciação das contas, com comunicação do fato ao CAUC – Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias, visando informar os demais entes para que não efetuem repasses voluntários à Prefeitura.

b) Despesa com Pessoal: enseja a emissão de parecer desfavorável o gasto equivalente a 54,49% da RCL, sem prejuízo das demais sanções estabelecidas no Código Penal e na Lei nº 10.028/00; não foi atendido o disposto no artigo 23 da LRF, eis que nos dois quadrimestres subsequentes o Executivo não reduziu a despesa de pessoal ao limite do artigo 20.

c) Subsídio dos Agentes Políticos: considerando que o Município informou que irá efetuar a devolução dos valores recebidos a maior, com os devidos acréscimos legais, propôs recomendação para que nos exercícios seguintes se utilize uma mesma lei para concessão de revisão geral anual de todos os servidores do ente, inclusive dos agentes políticos.

Nesses termos, o Ministério Público de Contas opinou pela emissão de parecer **desfavorável**, em razão do excesso de despesa com pessoal.

Embora não tenham impactado isoladamente nas contas, nem resultado em dano ao erário, podem ser somados para fundamentar o juízo negativo (i) a reincidência na autorização para abertura de créditos



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



suplementares em percentual incompatível com a inflação (30%), e (ii) a reincidência na ausência de cobrança das multas de trânsito dos responsáveis, devido à falta de controle de tráfego.

Sugeriu ainda o MPC ressalvas, recomendações e abertura de autos apartados, conforme descrito às fls. 434/436 dos autos.

1.8. A Secretaria-Diretoria Geral pronunciou-se, com relação às despesas de pessoal, no mesmo sentido da Assessoria Técnica, confirmando os gastos em montante equivalente a 54,49% da receita corrente líquida.

Asseverou que as razões suscitadas pela Origem não solveriam o desacerto, agravado pelo fato de, nos termos do art. 59, § 1º, II, da LRF, ter o Prefeito sido alertado 02 vezes sobre a situação desfavorável, sem, contudo, adotar providências voltadas à redução da citada despesa.

Quanto a outros achados, não solvidos pela defesa, propôs advertências, conforme descrito às fls. 444/445.

Relativamente à questão de revisão geral anual diferenciada para Prefeito, Vice Prefeito e servidores, sugeriu que na próxima oportunidade em que a Origem se manifestar nos autos, comprove a medida anunciada, face à notícia de adoção de medidas para devolução dos valores impugnados.

Dessa forma, a Secretaria-Diretoria Geral posicionou-se pela emissão de parecer **desfavorável** à aprovação das contas.

É o relatório.



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE AVANHANDAVA.

2.2. Extraí-se dos trabalhos da Fiscalização que os recursos obtidos no transcorrer do exercício foram assim direcionados pela Administração:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	27,22%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	68,01%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100,00%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	25,64%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	54,49%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.		
O Município depositou em conta vinculada o valor equivalente à parcela devida para o exercício.		
Encargos Sociais: recolhimentos efetuados		

2.3. As informações condensadas no quadro acima evidenciam que foi aplicada, nos setores de Ensino e Saúde, maior quantidade de recursos do que os mínimos obrigatórios.

2.4. No tocante às finanças, é possível qualificar como adequada a gestão de que se cuida, levando em conta a obtenção de superávit orçamentário da ordem de R\$ 601.942,72, equivalente a 2,95% da receita arrecadada, com reflexo positivo nos demais resultados.

Embora o resultado financeiro tenha sido deficitário, deve-se levar em conta que houve uma redução de R\$ 2.001.923,08, em 2010, para R\$ 1.270.340,65, em 2011, correspondente a 36,54%. Deve, contudo, a



Municipalidade cuidar para que referido déficit seja neutralizado nos próximos exercícios, o que desde já fica recomendado.

Os resultados econômico e patrimonial se mostraram positivos, observando-se, ainda, crescimento em relação ao exercício anterior, da ordem de 482,94% e 39,09%, respectivamente.

No que tange à dívida de longo prazo, o laudo de fiscalização mostra um crescimento dessa dívida de 6,85%, o que deve ser desconsiderado, uma vez que é nominal.

Em termos reais, percebe-se que houve redução, pois o saldo dessa dívida passou de 9,14% em 2010, para 8,84% em 2011, na comparação com a receita corrente líquida.

No tocante à ausência de liquidez financeira para os compromissos de curto prazo, creio ser possível, na peculiaridade, a Administração produzir superávits nos próximos exercícios para eliminar esse passivo, uma vez que já houve redução, conforme mencionado.

2.5. No item “Resultado da Execução Orçamentária”, o laudo de fiscalização registrou que a Prefeitura efetuou abertura de créditos adicionais equivalentes a 28,61% da receita inicialmente prevista, não se amoldando às orientações traçadas por esta Casa, nos termos do Comunicado SDG nº 29/2010.

Além disso, destaca-se o intercâmbio de verbas orçamentárias entre programas diferentes de governo, por intermédio de Decreto, quando necessariamente deveriam ser executadas por lei específica, utilizando os institutos da transferência, transposição ou remanejamento, a depender do caso.

Quanto a isso, o responsável defende que a abertura de créditos adicionais está dentro do limite estabelecido na Lei de Diretrizes orçamentárias e da lei Orçamentária Anual.

Quanto às alterações de créditos adicionais, embora tenha anunciado a adoção de medidas saneadoras, importante ressaltar que os institutos da



transposição, do remanejamento e da transferência servem para que a gestão altere seu custo operacional e modifique as intenções iniciais estabelecidas na lei orçamentária, frutos dos debates em audiências com a população local.

Tais institutos diferem do crédito adicional suplementar, utilizado normalmente para corrigir imprevistos ou omissões, e até erros cometidos na elaboração da referida peça.

Mas, a despeito do Executivo não ter ultrapassado o limite autorizado, é bom lembrar que alterações significativas no orçamento, tal qual se processou nas contas ora em análise (30%), longe da previsão inflacionária, pode descaracterizar o processo democrático em que se decide a alocação dos recursos públicos, além de prejudicar todo o planejamento da Administração Pública, reduzindo a eficácia da ação estatal.

De qualquer maneira, o procedimento não interferiu no resultado da execução orçamentária, eis que apresentou superávit orçamentário, cujos efeitos repercutiram positivamente nos sistemas financeiro, econômico e patrimonial.

2.6. No tópico “fiscalização das receitas”, há apontamentos de que não houve lançamento do crédito tributário e de ausência de medida eficaz para cobrança de ISSQN sobre atividade cartorária.

O responsável não apresentou justificativas, porém, como frisou o Ministério Público de Contas, a cobrança do imposto há tempos deixou de ser objeto de controvérsia e, acolhendo a proposta para possível aplicação de sanção prevista no artigo 11, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, determino a formação de processo **apartado** para tratar da matéria.

Ainda nesse tópico, detectou-se a ocorrência de renúncia irregular de receitas, visto que a Lei Municipal nº 1930/2011 concedeu redução de multas e juros aos impostos e taxa municipais inscritos na dívida ativa, sem a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e do atendimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Embora o responsável tenha argumentado que a receita recuperada fosse superior à do exercício anterior, o artigo 5º, II, da Lei de



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



Responsabilidade Fiscal reforça a exigência constitucional contida no artigo 165, § 6º, no sentido de que seja elaborado o impacto orçamentário de renúncia fiscal, para acompanhar o orçamento anual do Município.

Diante dessa exigência, o Executivo precisa demonstrar a quantia que a Municipalidade deixa de arrecadar, face às isenções e anistias concedidas, e como compensá-las, tudo a título de dar satisfação à comunidade local.

Na peculiaridade, não se observam consequências insustentáveis ao Município na execução orçamentária, que, aliás, permeia uma situação de equilíbrio, segundo já abordado.

Contudo, recomendações devem ser encaminhadas à Origem para saneamento da questão.

2.7. No setor educacional, a Fiscalização, em sua visita ordinária, se deparou com algumas deficiências, como a desatualização do livro de registro de ponto do pessoal da Educação; conservação inadequada de quadra poliesportiva; obra paralisada em escola municipal há vários anos; local inadequado para consumo de merenda escolar na EMEF “Prof. Victor Sansoni”; ambiente inadequado para a conservação de alimentos destinados à merenda escolar, bem como demanda reprimida para creche, as quais mereceram explicações e adoção de medidas para saneamento das questões, que deverão ser objeto de verificação da fiscalização em próximo roteiro.

2.8. Quanto aos subsídios dos agentes políticos, a Municipalidade utilizou índice para revisão dos subsídios dos agentes políticos diferente do aplicado na remuneração dos servidores municipais, resultando numa diferença a maior em favor daqueles, assim como pagamentos a maior de R\$ 3.329,39 à Sra. Prefeita e de R\$ 998,88 ao Sr. Vice-Prefeito.

Detectou-se também, pagamento de adicionais por tempo de serviço e de insalubridade a alguns Secretários Municipais.

Sobre essa questão, a defesa anunciou medidas necessárias para a devolução dos valores impugnados, devidamente corrigidos, providência que deverá ser verificada pela fiscalização em próximo roteiro.



2.9. No item “demais despesas elegíveis para análise”, o Órgão de Instrução detectou uma série de falhas, algumas das quais, pela relevância, deverão ser tratadas em autos **apartados**:

- a) Prestação de contas da Festa de Peão de Boiadeiro;
- b) Despesas com multas e encargos referentes a recolhimentos efetuados com ao INSS e FGTS;
- c) Despesas com aquisição de coroas de flores;
- d) Despesas com confraternização de servidores públicos
- e) Despesa de serviços com telefonia móvel sem licitação.

Relativamente às despesas com a firma Estermote Contabilidade e Consultoria Ltda., referente a serviços de acompanhamento do simples nacional e do valor adicionado do Município, sem prévio empenho e sem instrumento contratual, deverão ser tratadas em **autos próprios**.

Já a ausência de análise gerencial para as despesas com celulares e de controle para gastos com telefonemas (telefonia fixa); despesas sob o regime de adiantamento; pagamento de multas de trânsito decorrente de infração de trânsito sem identificação do condutor; falta de controle das autuações de trânsito, e falta de empenho prévio para realização de despesas e contratação de firma de segurança, deverão ser alvo de **recomendação** para regularização, lembrando que todos os processos de despesas e respectivos controles gerenciais deverão conter informações suficientes a permitir sua fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo, em observância ao princípio da transparência.

2.10. Nos tópicos que tratam das licitações e contratos, constatou-se a existência de algumas falhas, tanto nos procedimentos licitatórios como nas execuções contratuais, algumas das quais merecem ser analisadas em **autos próprios** por este Tribunal, a saber:



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



- a) Pregão nº. 005/2011 e decorrente Contrato nº 55/2011, objetivando a prestação de serviços médicos em forma de plantão para o pronto socorro municipal;
- b) Dispensa de Licitação nº 02/2011, referente à contratação da empresa M&G Consultoria e Representações Empresariais Ltda. para realização de concurso público para provimento de diversos cargos;
- c) Contrato nº 76/2011, firmado com a firma Marcela Perim de Moraes – ME, relativo à apresentação de duplas sertanejas na 26ª festa do Peão de Boiadeiro de Avanhandava;
- d) Contrato nº 77/2011, assinado com a empresa Policastro e Associados Administrações Artísticas Ltda.;
- e) Contrato nº 75/2011, celebrado com empresa para realização da 26ª festa do Peão de Boiadeiro de Avanhandava;
- f) Contrato nº 04/2011, referente ao fornecimento de até 66.500 litros de leite;
- g) Concessões de direito real de uso de bem público, sem licitação (item C.2.1.1 do laudo de fiscalização).

Já no tocante às despesas sem licitação com plantões médicos; serviços de segurança; enfeites natalinos; shows e divulgação de festa; locação de banheiros, gerador e tendas para festividades; serviços de assessoria em contabilidade pública e licitações (item C.1.1.7 do laudo de fiscalização), deverão ser tratadas em autos **apartados**.

As demais incongruências poderão ser alçadas ao campo das **recomendações**, para que a Origem observe com maior rigor o regramento da matéria.

2.11. No setor de pessoal, constatou-se que a fixação de percentual flexível para a concessão da gratificação não atende ao princípio da impessoalidade e da equidade, dada a ausência de regras contendo a identificação do percentual de gratificação a ser concedido, aplicável a cada caso, de modo que todos aqueles que se sujeitassem a determinada situação pudessem previamente saber quantificar qual seria o percentual acrescido a título de gratificação sobre seu salário.

Importante ressaltar que esse tipo de benefício deve ser empregado pela Administração somente com o intuito de obter a maior eficiência possível na



prestação dos serviços públicos à população, e, por consequência, servir de estímulo aos servidores.

Em que pesem as justificativas da defesa, fato é que não existem critérios definidos para a diferenciação dos percentuais no processo de concessão, não se revelando adequada sua aplicação.

No caso, providências imediatas devem ser implementadas pelo Município para regularização dessa questão, tendo em vista que o r. Parecer referente às contas do 2010 (TC-2415/026/10) já recomendava a adoção de medidas regularizadoras.

2.12. Ainda no capítulo “pessoal”, acerca do acúmulo de remuneração de cargos de um servidor, ocupante de emprego de provimento efetivo de enfermeiro da Municipalidade e, ao mesmo tempo, com contrato de trabalho vigente com o Hospital Geral de Promissão (Unidade Hospitalar Estadual), sem compatibilidade de horários, informou a equipe de fiscalização que a matéria foi objeto de apontamento em processo específico, que tratava das admissões decorrentes do Concurso Público nº. 001/2011, realizadas em 2011.

2.13. Quanto às demais críticas na área de pessoal, ou seja, pagamento de horas extras sem controle adequado; controle inadequado da frequência e/ou ponto dos servidores municipais; pagamento de salário extra sem lei autorizadora a motoristas de transporte de alunos; não realização do estágio probatório para os servidores admitidos por concurso público; ausência de recolhimento ao INSS referente aos pagamentos feitos em favor dos membros do Conselho Tutelar; criação e provimento inadequado de cargos de provimento em comissão, observo que alguns apontamentos constaram do Parecer referente às contas de 2010 (TC-2415/026/10), com recomendação para que fossem adotadas medidas regularizadoras. No entanto, não houve tempo hábil para implementá-las, na medida em que a publicação respectiva se deu em 28/11/2012. As demais falhas deverão ser alvo de atenção da Origem para evitar reedição.

2.14. Em que pesem as ocorrências até aqui abordadas não comprometerem a gestão em exame, a superação do limite das despesas de pessoal, à luz da jurisprudência da Corte, macula a totalidade dos demonstrativos.



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



Com efeito, segundo apurado pela Fiscalização, os gastos com pessoal teriam atingido 55,20% da Receita Corrente Líquida no 3º Quadrimestre de 2011, superando o limite de 54% estabelecido no artigo 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Após análise das justificativas da defesa, a Assessoria Técnica da Casa excluiu do cômputo a despesa decorrente do contrato firmado com o Instituto Wanda Porto, no montante de R\$ 149.471,61, mas deixou de acatar a redução de outros valores requisitados na defesa.

Por considerar pertinentes as ponderações efetuadas, adoto os cálculos elaborados pelo Órgão Técnico, por meio dos quais se apurou o dispêndio de 54,49% da receita corrente líquida com pessoal, acima, portanto, do limite máximo tratado no artigo 20, III, “b”, da LRF.

Observo que os gastos com pessoal nos quadrimestres seguintes – 54,04% no 1º quadrimestre de 2012 e 55,8% no 2º quadrimestre de 2012 –, não foram reduzidos nos termos determinados pelo artigo 23 da Lei Fiscal.

Ressalte-se, ainda, que, embora alertada por duas vezes sobre o possível descumprimento do limite legal, a senhora Prefeita não adotou medidas necessárias à redução dos gastos pertinentes.

Desse modo, as despesas com pessoal e reflexos acima do limite de 54% da receita corrente líquida, é falha que, à luz da jurisprudência deste Tribunal, por si só, compromete a totalidade das contas. O fato deverá ser levado, ainda, ao conhecimento do Ministério Público do Estado de São Paulo.

2.15. Agrava a situação o não atendimento da requisição de documentos feita pela Fiscalização, referente à apresentação dos servidores que contivessem mais de um período aquisitivo de férias vencidas.

2.16. No setor de almoxarifado, outra falha que corrobora para o juízo desfavorável, refere-se à falta de controle do consumo de combustíveis, impossibilitando a verificação de gastos individualizados de cada veículo da frota municipal, especialmente a média de consumo por quilômetro rodado.



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



O estudo demonstrou que o setor de saúde e o Gabinete da Prefeita concentram os maiores percentuais de consumo de combustível, 28,87% e 21,89%, respectivamente, cujas despesas são oriundas de contrato decorrente do Pregão Presencial nº 11/2010.

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.

A Fiscalização consignou, também, abastecimento da viatura da Polícia Civil de Avanhandava, sem que se apresentasse convênio específico para tanto, em afronta ao inciso II do artigo 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal, embora dispusesse de legislação municipal autorizando o Executivo Municipal a doar mensalmente 100 litros de gasolina àquela Polícia. A Origem deverá adotar medidas de regularização.

No tocante ao abastecimento de um caminhão particular para transporte de hortaliças doadas ao Fundo de Solidariedade do Município, frente a um assentamento existente na cidade vizinha de Promissão, há apontamentos de que não existe controle para tal abastecimento.

Tendo em vista a edição de lei que autoriza o Executivo a fornecer 300 litros de óleo diesel semanalmente à entidade, deverá a origem prontamente implementar controle dos abastecimentos, o que recomendo.

2.17. Afora as incongruências até aqui abordadas, restaram outras de somenos importância para interferir no resultado das contas, mas que deverão ser objeto de atenção da Origem para regularização, a saber: “planejamento” (edição dos Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão de Resíduos Sólidos, bem como implementação das políticas de acessibilidade); “dívida ativa”; “saúde”; “bens patrimoniais”; “ordem cronológica de pagamentos”; “análise do cumprimento das exigências legais”, e “cumprimento das Instruções e recomendações do Tribunal”.

2.18. Agora, sob outra ótica, nota-se ineficiência no setor educacional do Município.



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



Com efeito, no exame do desempenho do sistema de ensino em 2011, último estudo revelado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, verifica-se que os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental obtiveram notas inferiores às dos alunos do sistema estadual de ensino:

	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - IDEB							
	Anos iniciais do Ensino Fundamental				Anos finais do Ensino Fundamental			
	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
	2009	2011	2009	2011	2009	2011	2009	2011
Redes:								
Municipal								
Brasil	4,4	4,7	3,8	4,2	3,6	3,8	3,3	3,5
Privada								
Brasil	6,4	6,5	6,3	6,6	5,9	6,0	6,0	6,2
Estadual								
São Paulo	5,4	5,4	4,9	5,3	4,3	4,3	4,0	4,2
Estadual								
Município	-	-	-	-	4,2	3,6	3,9	4,2
Município	5,0	4,8	4,6	5,0	-	-	-	-

Houve, aliás, queda das notas dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental em relação à última avaliação ocorrida em 2009.

Ademais, a nota dos alunos do ensino fundamental (anos iniciais) não atingiram as metas estabelecidas pelo Ideb.

Ressalte-se que o volume de investimento dirigido à educação (mais de 27%), acima do mínimo constitucional de 25%, deveria se traduzir em resultados satisfatórios.

Diante do fato, deverá a Origem aprimorar seu sistema de planejamento, para fins de adequar suas ações, buscando a obtenção de melhores notas nos próximos estudos do INEP, de modo a alcançar as metas do Ideb para os alunos dos anos iniciais e finais do ensino fundamental.

Ademais, na área da saúde observa-se que os dispêndios culminaram com uma aplicação bem acima do mínimo estabelecido, quase 26% de suas receitas de impostos, mas que também não se traduziram em resultados totalmente satisfatórios.



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



Isso porque as taxas de mortalidade da população jovem e idosa, bem como o índice de mães precoces, se situaram acima do observado na Região de Governo e do Estado de São Paulo:

Dados	2011		
	Avanhandava	RG de Araçatuba	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	11,11	13,06	11,55
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	11,11	14,34	13,35
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	223,81	130,50	119,61
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3.880,07	3.447,70	3.611,03
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	12,22%	8,37%	6,88%

Assim, **recomendação** para que aprimore as políticas públicas no ensino e na saúde é medida que se impõe, pois a utilização de recursos públicos deve ser diretamente proporcional aos efeitos causados pelas políticas adotadas.

2.19. Ante o exposto, no mérito, **VOTO pela emissão de Parecer DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE AVANHANDAVA, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao órgão de origem, recomendando-lhe que:



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



- empenhe-se na obtenção de superávits orçamentários nos próximos exercícios, para eliminar paulatinamente o passivo de curta exigibilidade;
- utilize os institutos da transposição, do remanejamento e da transferência de dotações somente por meio de leis específicas;
- elabore a demonstração do impacto das isenções e anistias decorrentes de impostos na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual e nas metas de resultados fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- adote medidas necessárias ao aperfeiçoamento do sistema de cobrança da dívida ativa, visando melhorar a recuperação dos créditos pendentes;
- realize análise gerencial para as despesas com celulares e gastos com telefonemas (telefonia fixa);
- elimine as falhas detectadas nas despesas sob o regime de adiantamento;
- passe a controlar as autuações de trânsito daqueles que utilizam os veículos da frota municipal, bem como o pagamento de multas decorrentes de infração de trânsito sem identificação do condutor, a fim de promover o ressarcimento;
- realize o controle sobre o consumo de combustíveis, com a segregação de cada veículo da frota municipal, calculando, inclusive, a média de consumo por quilômetro rodado, bem como para os gastos com peças e serviços.
- firme convênio com o Governo do Estado de São Paulo para abastecimento da viatura da Polícia Civil de Avanhandava, face à doação mensal de 100 litros de gasolina;
- observe com rigor a Lei de Licitações e Contratos;
- implemente efetivamente ações voltadas ao saneamento das falhas anotadas nos tópicos: “planejamento” (edite os Planos



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



Municipais de Saneamento Básico e de Gestão de Resíduos Sólidos e dê ênfase às políticas de acessibilidade); “dívida ativa”; “saúde”; “bens patrimoniais”; “ordem cronológica de pagamentos”; “análise do cumprimento das exigências legais”, e “cumprimento das Instruções e recomendações do Tribunal”.

Deverá constar do ofício, também, alerta para que a Origem envie esforços nos setores de ensino e saúde, visando atingir a meta do Ideb para os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental e reduzir as taxas de mortalidade da população jovem e idosa, bem como o índice de mães precoces.

Proponho a formação de autos **apartados** para tratar:

1 - da ausência de cobrança do imposto sobre serviços de qualquer natureza sobre os serviços cartorários;

2 - da prestação de contas da Festa de Peão de Boiadeiro; das despesas com multas e encargos referentes a recolhimentos efetuados em atraso ao INSS e FGTS; das despesas com aquisições de coroas de flores; das despesas com confraternização de servidores públicos, e dos gastos com serviços de telefonia móvel, sem licitação;

3 – das despesas, sem licitação, com plantões médicos; serviços de segurança; enfeites natalinos, shows e divulgação de festa; locação de banheiros, gerador e tendas para festividades; serviços de assessoria em contabilidade pública e licitações (item C.1.1.7 do laudo de fiscalização).

Proponho a formação de **autos próprios** distintos para tratar da análise:

1) de pagamentos efetuados à Estermote Contabilidade e Consultoria Ltda., referentes a serviços de acompanhamento do simples nacional e do valor adicionado do município;

2) do Pregão nº. 005/2011 e decorrente Contrato nº 55/2011, objetivando a prestação de serviços médicos de plantão para o pronto socorro municipal;



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



- 3) da Dispensa de Licitação nº 02/2011, referente à contratação da empresa M&G Consultoria e Representações Empresariais Ltda., para realização de concurso público para provimento de diversos cargos;
- 4) do Contrato nº 76/2011, celebrado com Marcela Perim de Moraes – ME, relativo à apresentação de duplas sertanejas na 26ª festa do Peão de Boiadeiro de Avanhandava;
- 5) do Contrato nº 77/2011, que tratou da contratação da empresa Policastro e Associados Administrações Artísticas Ltda.;
- 6) do Contrato nº 75/2011, referente à contratação de empresa para realização da 26ª festa do Peão de Boiadeiro de Avanhandava;
- 7) do Contrato nº 04/2011, cujo objeto consistiu no fornecimento de até 66.500 litros de leite;
- 8) das Concessões de direito real de uso de bem público sem licitação (item C.2.1.1 do laudo de fiscalização).

O Expediente TC-000047/001/13 deverá ser desvinculado deste feito, para acompanhar os autos próprios a serem formalizados para análise do Pregão nº 005/2011. Oficie-se a autoridade subscritora, informando-lhe do procedimento.

Oficie-se o Ministério Público do Estado de São Paulo, cientificando-o do fato do Município ter excedido o percentual máximo das despesas de pessoal. Deverão acompanhar o ofício cópias de fls. 11, 32/33, 141/151 e 413/426 dos autos e de fls. 171/192 do Anexo I, bem como do relatório e voto.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO