



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 11/11/14

105 TC-001662/026/12

Prefeitura Municipal: Avaré.

Exercício: 2012.

Prefeito(s): Rogélio Barcheti Urrêa.

Advogado(s): Adriana Albertino Rodrigues e outros.

Acompanha(m): TC-001662/126/12 e Expediente(s): TC-018346/026/12, TC-000594/016/12, TC-023588/026/12, TC-030033/026/12, TC-035133/026/12, TC-035711/026/12, TC-019969/026/13, TC-038032/026/13 e TC-027785/026/14.

Procurador(es) de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-2 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-2 - DSF-II.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, contas anuais atinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE AVARÉ.

1.2. Na conclusão do relatório de fls. 52/130, elaborado pela Unidade Regional de Bauru/UR-2, foram apontadas as seguintes ocorrências:

A.1 – Planejamento das Políticas Públicas: não editados os Planos de Saneamento Básico (**reincidência**) e de Mobilidade Urbana, providências adotadas parcialmente para acessibilidade em prédios públicos (**reincidência**);

A.2 – A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência: não criado o Serviço de Informação ao Cidadão; não divulgados os repasses a entidades do 3º setor e informações alusivas a procedimentos licitatórios e ações governamentais na página eletrônica; ausência de informações referentes às licitações realizadas;

A.3 – Controle Interno: não regulamentado o sistema de controle interno; o responsável pelo setor ocupa cargo em comissão; ausência de relatórios periódicos quanto às funções institucionais;

B.1.1 – Resultado da Execução Orçamentária: déficit na execução orçamentária (16,81%), em virtude da superestimativa de receita, e sem amparo em superávit financeiro do exercício anterior; Município alertado por 05 vezes sobre descompasso entre receitas e despesas, mas nem assim conteve o gasto não obrigatório e adiável (**reincidência e desatendimento às recomendações**);



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



B.1.3 – Dívida de Curto Prazo: acréscimo de 31,5%; a Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo (**reincidência**);

B.1.5.1 – Renúncia de Receitas: efetivada irregular renúncia de receita, descumprindo os art. 14 da LRF e art. 165, § 6º, da CF (**reincidência**);

B.1.6 – Dívida Ativa: redução nos recebimentos, aumento do montante da Dívida Ativa; divergência entre o valor registrado no Setor de Tributação e o contabilizado (**em reincidência e não atendimento às recomendações**); ausência de processo administrativo e justificativa para o cancelamento da dívida ativa;

B.3.1 – Ensino: após ajustes/glosas da fiscalização, **descumprimento do art. 212 da Constituição Federal**, eis que aplicados 24,74%; inicialmente, após glosas, apurou-se a utilização de 93,39% (**reincidência e não atendimento às recomendações**) dos recursos do FUNDEB: pessoal em desvio de função, aporte para cobertura de déficit atuarial, erro na contabilização, despesas não amparadas pelo art. 70 da LDB, restos a pagar não quitados até 31/01/13 (**reincidência**);

B.3.2 – Saúde: glosas de restos a pagar não liquidados sem lastro monetário na data da fiscalização, e restos a pagar liquidados não pagos até 31/01/2013 (**reincidência**);

B.3.3.3 – Royalties: prejudicada a análise das despesas, visto que não atendida requisição enviada pela Fiscalização, ensejando daí o desvio de finalidade combatido no parágrafo único do art. 8º da LRF (**reincidência**);

B.4 – Precatórios: depósitos ao TJ efetuados extemporaneamente (**reincidência**);

B.5.1 – Encargos: a Origem deixou de recolher aos cofres do AVARÉPREV a expressiva quantia de **R\$ 6.913.714,95**, inclusive no que se refere à contribuição incidente sobre o “auxílio-doença” e às contribuições previdenciárias descontadas dos servidores municipais; não recebida receita de compensação previdenciária, principalmente em decorrência da falta de recolhimento das contribuições pela Prefeitura ao AVARÉPREV; até o final do exercício de 2012, deixou de recolher R\$ 940.723,98 ao AVARÉPREV, referente às parcelas do acordo de parcelamento e confissão de débitos previdenciários, autorizado pela Lei Municipal nº 1.218/09 (**reincidência**);

B.5.2 – Subsídios dos Agentes Políticos: revisão geral anual diferenciada para os agentes políticos (6,07%) e servidores (5,07%), contrariando o art. 37, X, da CF;

B.5.3.2 – Adiantamentos: falhas formais (**reincidência e não atendimento às recomendações**); ausência de prestação de contas de 03 responsáveis por adiantamentos, passíveis de devolução ao erário;

B.6 – Tesouraria: disponibilidades não exclusivamente depositadas em bancos estatais; não foram apresentadas na sua totalidade as conciliações bancárias de 2012 e de 2013, desatendendo requisições; pendências de



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



exercícios anteriores não esclarecidas; diferenças não conciliadas em 2012, 2013 e exercícios anteriores; erros na alimentação/preenchimento, tornando não fidedignos dados financeiros, e insubsistentes as peças e demonstrativos, em prejuízo das análises e conclusões a respeito de tais dados **(reincidência e não atendimento às recomendações)**;

Almoxarifado: divergências na contagem física; ausência de organização no espaço do almoxarifado; ausência da gestão de estoques no almoxarifado da Saúde: não há nenhum controle efetivo dos estoques; aquisição de medicamentos além da necessidade, com descarte de grande quantidade de medicamentos; produtos armazenados de forma inadequada; **Patrimônio:** divergência entre o saldo do inventário e do balanço patrimonial; não realizado o levantamento geral dos bens imóveis; livro de bens imóveis não atualizado **(reincidência)**; falta de zelo com lesão ao patrimônio público; armazenamento indevido de equipamentos pertencentes ao Patrimônio;

B.8 – Ordem Cronológica de Pagamentos: descumprimento da ordem cronológica, havendo inclusive expedientes de denúncia a respeito **(reincidência e não atendimento às recomendações)**;

C.1.1.1 Procedimentos Licitatórios: aquisição de bens adotando o critério de menor preço global, em vez de menor preço por item, em violação ao disposto no art. 3º, da Lei nº 8.666/93;

C.1.1.2 Dispensas/Inexigibilidades: contratação direta de serviços de locação ou fretamento de veículos fundamentado em urgência decorrente de inércia da Administração Municipal quanto à manutenção da frota municipal própria; aquisição, de forma direta, de serviços médicos tidos por urgentes, sem a alegada transitoriedade **(reincidência e não atendimento às recomendações)**;

C.2.3 Execução Contratual: falta de emissão dos termos de recebimento provisório e definitivo de obras **(reincidência)**; falta de conservação e manutenção das obras executadas;

D.1 – Análise do Cumprimento das Exigências Legais: atendimento parcial ao art. 48 da LRF **(reincidência)**;

D.1.1 – Livros e Registros: ausência de fidedignidade dos dados, afrontando aos princípios da transparência fiscal (art. 1º, § 1º, LRF) e da evidenciação contábil (arts. 83 e 89 da LF nº 4320/64);

D.2 – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP: desatendimento aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64), conforme verificado nos itens nos itens B.1.6 e B.6.3 **(reincidência e não atendimento às recomendações)**;

D.4 – Denúncias / Representações / Expedientes: existência de 06 denúncias/expedientes, sendo, em sua maioria, **procedentes**. (TC-



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



1834/026/12, TC-30033/026/12, TC-35133/026/12, TC-0594/016/12, TC-35711/026/12 e TC-23588/026/12);

D.5 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal: não elaboração dos relatórios mensais de Controle Interno (artigo 61 das Instruções nº 2/2008) (**reincidência**); não atendimento às requisições da fiscalização (**reincidência**); descumprimento dos prazos estabelecidos no artigo 2º das Instruções nº 2/2008 (**reincidência**); não atendimento às Recomendações deste Tribunal (**reincidência**);

E.1.1 – Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Monetária para Despesas Empenhadas e Liquidadas: descumprimento do art. 42 da LRF; alertado por 08 vezes sobre possível descumprimento da norma fiscal;

E.2.2 – Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial: não atendimento ao art. 73, VI, "b", da Lei nº 9.504, de 1997.

E.3 – Vedação da Lei nº 4.320, de 1964: no último mês do mandato, empenhou-se mais do que um duodécimo da despesa prevista no orçamento contrariando a art. 59, § 1º.

1.3. Notificada, nos termos do despacho de fls. 139, publicado no DOE de 16/07/2013, a autoridade responsável, exerceu o contraditório, nos termos de fls. 154/203, procurando afastar, ou justificar, as impropriedades consignadas no relatório de Fiscalização.

1.4. As **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer desfavorável** às contas, em virtude das seguintes falhas: aplicação de 99,03% dos recursos do FUNDEB, em ofensa ao artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07; sucessivos déficits orçamentários, atingindo, em 2012, 16,81% do montante arrecadado, equivalente a R\$ 27.210.007,31; redução do saldo patrimonial em 8,59%, ou R\$ 122.461.597,57; abertura exagerada de créditos suplementares; aumento da dívida de curto prazo e falta de recursos para a respectiva liquidação; não envidado o devido esforço para recebimento da dívida ativa; descumprimento do artigo 42 da LRF, e assunção, a partir de 1º/05/2012, de obrigações que não foram quitadas até 31/12/2012, tampouco deixada disponibilidade financeira para cobri-las.

1.5. A **Chefia da ATJ** manifestou-se no mesmo sentido, destacando o saldo financeiro negativo, com indisponibilidade líquida de R\$ 63.869.112,05 no final do exercício; o recolhimento parcial das contribuições patronais e das parcelas retidas dos segurados para a AVAREPREV, deixando o Município de receber a compensação previdenciária a que tinha direito, e obrigando-se a



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



arcar integralmente com os proventos dos aposentados que possuem tempo de contribuição junto ao INSS.

Propôs a remessa de ofício ao Ministério Público Estadual, para ciência do aumento de despesas com publicidade e propaganda e da gestão irregular dos recursos previdenciários.

1.6. O Ministério Público de Contas também se posicionou pela emissão de Parecer Prévio Desfavorável, considerando a utilização de 93,39% dos recursos do FUNDEB; o déficit da execução orçamentária, e a recorrente inadimplência ao RPPS.

Sugeriu a instauração de procedimentos específicos para a análise do apontado nos itens B.1.6 (cancelamentos da dívida ativa); B.5.3.2 (despesas em regime de adiantamento, contratações diretas de serviços de locação e fretamento de ônibus e micro-ônibus e de serviços médicos prestados pelo Instituto Hygia de Saúde e Desenvolvimento Social).

Propôs, ainda, o encaminhamento dos documentos relacionados ao tópico B.6 à Câmara Municipal e ao Ministério Público do Estado, diante das graves e diversificadas irregularidades e inconsistências nos registros contábeis, bem assim no que diz respeito ao descumprimento da prescrição contida no inciso VI, alínea “b”, do artigo 73 da Lei nº 9.504/97.

1.7. A Secretaria-Diretoria Geral não divergiu dos demais Órgãos, ante as reiteradas impropriedades, a saber: 4º déficit de execução orçamentária; descumprimento do artigo 42 da LRF, e não recolhimento das contribuições previdenciárias ao Regime próprio.

No tocante a algumas das irregularidades apontadas pela Fiscalização, entendeu oportuno tecer considerações a respeito, inicialmente, do artigo 21 da LRF, e a constatação de um aumento de 1,99% das despesas com pessoal entre junho e dezembro, proveniente de leis editadas antes do período restritivo, observando, também, a redução de servidores no quadro, passando de 2.615 para 2.494, em 2012.

No que se refere ao artigo 73 da Lei Eleitoral, considerando a média de empenhos liquidados nos 03 últimos exercícios, de R\$ 754 mil, o valor gasto em 2012, de R\$ 841 mil, equivaleu a apenas 11% a mais, ou R\$ 87 mil. Assim, entendeu que o fato não compromete os demonstrativos.



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



Finalmente, quanto à aplicação de 99,03% dos recursos do FUNDEB, ou R\$ 263.631,06, apurada após glosas da Fiscalização, propôs que dita quantia seja depositada em conta específica para utilização no exercício seguinte ao da publicação destas contas, na forma como decidido no TC-1427/026/11.

Sugeriu a abertura de autos próprios para melhor análise do anotado em relação às seguintes matérias: royalties e falta de documentação específica; indevido cancelamento de créditos tributários; contratações diretas de serviços de locação e fretamento, bem como de serviços médicos junto ao Instituto Hygia de Saúde e Desenvolvimento Social, e de autos apartados para exame das questões referentes à Tesouraria e às diferenças na conciliação bancária e contabilidade da Prefeitura.

Sintetizou assim os resultados da gestão:

ITENS	
Percentual aplicado no Ensino	27,50%
Percentual do FUNDEB aplicado na valorização do magistério	63,00%
Total do FUNDEB aplicado em 2012	99,03%
Percentual aplicado na Saúde	25,80%
Resultado da execução orçamentária déficit sem lastro financeiro	-16,80%
Pagou os precatórios judiciais?	Sim
Recolheu encargos previdenciários ao RGPS	Sim
Recolheu encargos previdenciários ao Regime Próprio	Não
Foi atendido o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal?	Não
Foi atendido o art. 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal?	Sim
Foi atendida a Lei Eleitoral?	Sim
Despesas com pessoal em relação à RCL	53,50%

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE AVARÉ.

2.2. Os recursos obtidos no transcorrer do exercício foram assim direcionados pela Administração:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	27,50%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	63,00%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	99,03%	Mínimo 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	25,80%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, “b”)	53,50%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal		

2.3. De início, observa-se o atendimento ao disposto nos artigos 60, XII, do ADCT e 212 da Constituição Federal, eis que observados os percentuais mínimos de aplicação no ensino e na remuneração dos profissionais do Magistério.

2.4. Assim também ocorreu em relação à saúde, a que destinados 25,80% dos recursos arrecadados, e à despesa com pessoal, que não ultrapassou o limite fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.5. A despeito desses aspectos, foram detectadas falhas graves, capazes de comprometer integralmente as contas da Prefeitura Municipal de Avaré, a começar pelos sucessivos déficits orçamentários – em 2012, foi o quarto registrado –, que atingiu, neste exercício, 16,81% da receita arrecadada, sem o devido suporte financeiro.

Agravam a situação as alterações orçamentárias correspondentes a 39% das despesas definidas para o exercício, denotando falta de planejamento e total desapego ao orçamento previamente discutido, além de afronta ao Comunicado SDG nº 29/2010.



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



Noto, ainda, que o endividamento do Município atingiu 57% de toda a Receita, e que houve redução patrimonial em comparação com o exercício anterior, que antes representava R\$ 133.971.311,46 e, ao final de 2012, foi reduzido para R\$ 122.461.597,57, ou 8,59% do Ativo Real.

Alega a Origem que o resultado da execução orçamentária não pode ser visto como prejudicial, **“posto que está maquiado por valores que não comprometeram os recursos financeiros do Poder Executivo”**. Alegou que o resultado apurado é composto por empenhos que não se traduzem em despesas efetivamente assumidas, já que não processadas.

Tais argumentos não prosperam, pois, como observou a Assessoria Técnica, os empenhos não processados, no montante de R\$ 22.278.072,11, mesmo se cancelados integralmente, não seriam suficiente para cobrir o déficit orçamentário de R\$ 27.201.007,31.

2.6. Concorre para a reprovação das contas o fato de, no final do mandato, o Executivo não dispor de numerário suficiente para fazer frente às despesas inscritas em restos a pagar, na medida em que passou de uma iliquidez de R\$ 33.378.904,84, em 30/04, para uma iliquidez ainda maior, de R\$ 40.256.072,81, em 31/12/2012.

Necessário destacar, a propósito, que o Município foi alertado 08 (oito) vezes sobre esse descompasso, mas não adotou nenhuma providência destinada à sua regularização, motivo pelo qual incabível a relevação do déficit orçamentário verificado, cujo patamar não se mostra tolerável, considerando que a situação em exame desrespeitou o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.7. A todos estes descompassos acrescenta-se a reiterada falta de recolhimento das contribuições previdenciárias patronais e dos segurados do Regime Próprio de Previdência.

Conforme apontado pela Fiscalização, dos R\$ 14.041.038, 26 devidos, a Prefeitura não repassou R\$ 6.913.714,95. Além de não recolher as contribuições patronais, a Administração está se apropriando indevidamente das contribuições previdenciárias descontadas dos pagamentos dos servidores. Inaceitáveis os argumentos da Origem de que a falta de



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



recolhimento deu-se em razão de indisponibilidade financeira e que a Administração buscou soluções para regularizar as questões.

Consoante pacífica jurisprudência deste Tribunal, a falta de recolhimento de contribuições ao órgão de previdência local determina, por si só, a emissão de parecer desfavorável aos demonstrativos, a exemplo da decisão proferida no TC-001937/026/08, Prefeitura Municipal de Biritiba Mirim:

[...] a auditoria constatou a falta de recolhimento das contribuições ao Instituto de Previdência Municipal, além das Competências outubro e dezembro/08; e recolhimento parcial novembro/08; quitação irregular dos parcelamentos efetuados, ressentindo-se os autos de qualquer justificativa para a falha. Tal ocorrência por si só conduz à reprovação dos demonstrativos, pois conforme assinala SDG a inadimplência previdenciária aumenta a dívida municipal, afronta o princípio da responsabilidade fiscal e o da anualidade orçamentária, sem embargo de comprometer a futura agenda de programas governamentais. (Decisão mantida em grau de recurso – E. Tribunal Pleno de 02-03-11)

2.8. Por fim, no que tange ao FUNDEB, após as glosas efetuadas pela Fiscalização, apurou-se que a Origem aplicou 99,03% dos recursos. Os ajustes efetuados referem-se à exclusão de despesas com pagamento dos servidores que trabalham exclusivamente na Cozinha Piloto, que não fornece alimentação para as Escolas de Ensino Infantil e Fundamental. Entendo que o erro é inescusável e compromete as contas em apreço, por descumprimento do artigo 21 da Lei nº 11.494/07.

2.9. Ante o exposto, no mérito, **VOTO pela emissão de Parecer DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE AVARÉ, ressalvando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino a formação de **autos apartados**, para melhor análise das questões relacionadas **(i)** à Tesouraria e às diferenças apontadas pela Fiscalização na conciliação entre o saldo bancário e a contabilidade do Executivo; **(ii)** à revisão geral anual concedida aos agentes políticos e aos servidores, em desacordo com o artigo 37, X, da Constituição Federal, e **(iii)**



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



aos cancelamentos de créditos tributários inscritos na Dívida Ativa, no valor de R\$ 205.000,00, sem observância às formalidades administrativas.

Por sua vez, as contratações diretas de **(i)** serviços de locação e fretamento de ônibus junto à Empresa Viação Lira Ltda., e **(ii)** serviços médicos junto ao Instituto Hygia de Saúde e Desenvolvimento Social deverão ser examinados em **autos próprios**.

À margem do Parecer, recomendo ao Executivo que:

- Institua os Planos Municipais de Saneamento Básico, de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de Mobilidade Urbana;
- Regularize os serviços de Acesso à Informação e relativos à Lei da Transparência;
- Adote providências concretas para o efetivo funcionamento do controle interno;
- Observe rigorosamente a ordem cronológica de pagamentos, devendo, no caso de relevantes razões a ensejar a quebra, publicar previamente as justificativas, nos termos da Lei;
- Alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e evidenciação contábil;
- Encaminhe a este Tribunal os documentos exigidos pelo Sistema AUDESP nos prazos fixados nas Instruções TC-02/2008.

Após o trânsito em julgado, oficiem-se à **Prefeitura Municipal de Avaré** e ao **Ministério Público Estadual**, com cópia do relatório e voto; a primeira, para ciência das recomendações supra, e o segundo, para as providências que entender pertinentes, tendo em vista as graves irregularidades aqui relatadas.

Arquivem-se os expedientes TCs. 1846/026/12, 30033/026/12, 35133/026/12, 0594/016/12, 35711/026/12 e 23588/026/12, que acompanham o presente processo de contas anuais.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO