



**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:

<b>ITENS</b>	
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%
<b>Resultado da execução orçamentária déficit sem lastro financeiro</b>	<b>-16,80%</b>
Pagou os precatórios judiciais?	Sim
Recolheu encargos previdenciários ao RGPS	Sim
<b>Recolheu encargos previdenciários ao Regime Próprio</b>	<b>Não</b>
<b>Foi atendido o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal?</b>	<b>Não</b>
Foi atendido o art. 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal?	Sim
Foi atendida a Lei Eleitoral?	<b>Sim</b>
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:

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

**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**