



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 09/09/2014 – ITEM 27

TC-001607/026/12

Prefeitura Municipal: Reginópolis.

Exercício: 2012.

Prefeito: Marco Antonio Martins Bastos.

Advogados: Emerson de Hypolito e outros.

Acompanham: TC-001607/126/12 e Expediente: TC-002042/002/12.

Procurador de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-2 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-2 - DSF-II.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame das contas da **Prefeitura Municipal de Reginópolis**, relativas ao **exercício de 2012**.

Responsável pela instrução processual, a Unidade Regional de Bauru-UR-2, após a verificação "in loco" dos atos praticados, elaborou o relatório de fls.12/44, consignando os seguintes apontamentos:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – não elaboração dos Planos de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; falta de providências quanto à Acessibilidade em Prédios Públicos, conforme estabelece o artigo 11 da Lei nº 10.098/00.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E LEI DE TRANSPARÊNCIA

FISCAL – falta de criação da aludida legislação, conforme determina o artigo 9º da Lei nº 12.527/11.

CONTROLE INTERNO – não regulamentação; ausência de elaboração dos relatórios referentes às suas funções institucionais.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - superávit de 2,37%; abertura de créditos adicionais e alterações orçamentárias equivalentes a 33,28% da despesa prevista.

DÍVIDA DE CURTO PRAZO – falta de liquidez frente aos compromissos de curto prazo.

DÍVIDA ATIVA - lançamentos efetuados pelo setor da dívida não são corretamente evidenciados nos registros contábeis; deficiências na cobrança; elevação do saldo em 11,16%.

DISPÊNDIOS COM PESSOAL – equivalentes a 45,92% da Receita Corrente Líquida¹.

APLICAÇÃO NO ENSINO – destinou 25,56%² das receitas de impostos ao ensino global; utilizou 100% dos recursos advindos do

¹ UR-2 promoveu ajustes na Receita Corrente Líquida, tendo em vista que dela constava receita meramente escritural a título de compensações previdenciárias (fl.41 do Anexo). Não haviam sido consideradas as despesas patronais com o Pasep (fl.222 do Anexo II).

² Deduzidas as glosas de restos a pagar não quitados até 31.01.13 – R\$ 3.152,89 e de despesas impróprias com aquisição de lembranças para formatura – R\$ 1.400,00 e serviço de filmagem – R\$ 580,00.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Fundeb durante o exercício; contudo, após as glosas³ efetuadas pela Fiscalização, o índice decaiu para 98,96%; destes aplicou 66,46% na remuneração do magistério.

DESPESAS COM SAÚDE – aplicação de 33,14% em ações e serviços do segmento; exclusão dos Restos a Pagar não quitados até 31.01.13 (demonstrativo de fl.25).

ENCARGOS SOCIAIS – compensação de valores referentes ao INSS (R\$ 608.531,37 – fl.41 do Anexo I), apurados de forma unilateral por assessoria jurídica contratada para esse fim, sem, contudo, contar com o reconhecimento do crédito ou autorização para tal procedimento.

DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE – fracionamento de despesas com material farmacológico por meio de dispensa de licitação⁴.

BENS PATRIMONIAIS – falta de levantamento geral dos bens móveis e imóveis, em detrimento ao disposto no artigo 96 da Lei Federal nº 4.320/64.

³ Despesas não amparadas pelo artigo 70 da LDB (uniformes escolares - R\$ 17.421,60) – fl.24.

⁴ Total de R\$ 725.367,11, sendo R\$ 719.000,05 referentes ao fornecimento de remédios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

TESOURARIA – distorções no registro de saldos contábeis de contas correntes.

ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS – descumprimento, tendo em vista a existência de restos a pagar de exercício anterior.

FALHAS DE INSTRUÇÃO – não caracterizada a situação de emergência em contrato celebrado com fundamento no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93; inobservância do artigo 60, parágrafo único, da aludida legislação, na aquisição de combustível.

EXECUÇÃO CONTRATUAL – impropriedades em execuções contratuais relativas ao Contrato nº 27/12 e 41/12.

COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DE REJEITOS E RESÍDUOS SÓLIDOS – não realização do tratamento dos resíduos antes do aterramento do lixo.

ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS – desatendimento ao disposto no artigo 48, *caput*, da Lei Fiscal.

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP – divergências entre os dados da origem e aqueles transferidos ao referido Sistema.

QUADRO DE PESSOAL – ausência de lei definindo as atribuições concernentes ao cargo de Procurador Municipal; não comprovação de serviços extraordinários realizados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

AUMENTO DA TAXA DE DESPESA DE PESSOAL - infringência ao disposto no artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista a existência de contratações⁵ e nomeação⁶ que provocaram o aumento da despesa em 1,64%.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL - descumprimento de recomendações exaradas em contas de anos anteriores; inobservância das Instruções nº 02/08, quanto ao envio intempestivo de documentos ao Sistema Audesp.

Os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais foram fixados pela Lei nº 1.966/08.

Em 2012, não houve Revisão Geral Anual.

De acordo com os cálculos da Fiscalização, não ocorreram pagamentos a maior que os fixados durante o exercício.

Com fundamento no artigo 194 do Regimento Interno da Corte, o Ministério Público de Contas opinou pelo chamamento do Município jurisdicionado, para manifestação acerca da conclusão dos trabalhos da UR-2.

⁵ Arlina Rosaria Kerche em 03/09/2012 e Marli Aparecida Biazetto Ferro em 06/09/2012, por meio de processo seletivo 02/2011 para exercer, temporariamente, a função de Professor Auxiliar.

⁶ Aparecido Lira, em 17/10/2012, para o cargo em comissão de Assessor de Tesouraria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Após regular notificação (fl.50), o Chefe do Executivo, por seu advogado, apresentou as razões de defesa de fls.64/98, acompanhadas dos documentos de fls.99/187.

Inicialmente, em sede de preliminar, requereu aquela autoridade formação de autos apartados para análise de todas as matérias estranhas à avaliação do exercício financeiro e execução orçamentária, e também a definição da responsabilidade solidária pelos atos de gestão imputados pela Fiscalização, com a notificação dos agentes políticos e administrativos que deram causa às falhas apontadas no relatório.

Sustentou que nenhuma das possíveis irregularidades relativas aos itens Contratos, Licitações, Quadro de Pessoal e Dívida Ativa dizem respeito ao aspecto contábil, não devendo ser levadas em consideração para fins de emissão do parecer.

Após, insurgiu-se acerca das falhas suscitadas na instrução, procurando justificá-las.

Assessoria de ATJ, quanto ao enfoque econômico, concluiu que os resultados contábeis obtidos pela Municipalidade foram satisfatórios, ressaltando que a ausência de liquidez para cobertura dos compromissos de curto prazo e as divergências nos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

lançamentos da dívida ativa são aspectos passíveis de recomendações à origem. Sendo assim, restringindo-se aos tópicos concernentes a sua área de atuação, não vislumbrou óbices à boa ordem das contas.

O Setor de Cálculos de ATJ, após sopesar as alegações de defesa relacionadas à Aplicação dos Recursos no Ensino, ratificou os percentuais relativos ao Ensino Global, ao Magistério, bem como à destinação dos recursos do Fundeb, por considerar procedente a manutenção da glosa efetuada pela UR-2, relativamente ao montante despendido com uniformes escolares.

No que respeita ao aumento das despesas de pessoal nos últimos 180 dias do Mandato, entendeu que as contratações apontadas pelo Órgão Instrutivo não podem ser responsáveis pelo aludido aumento, conforme explicitou em fls.199/200, concluindo, portanto, como afastada a afronta ao artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Órgão Técnico, quanto ao prisma jurídico, manifestou-se no sentido da desaprovação da matéria.

Chefia de ATJ assentiu.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

O Ministério Público de Contas entendeu que o somatório de irregularidades compromete totalmente a matéria e conduz à emissão de parecer desfavorável.

Na visão da SDG algumas das falhas podiam ser rechaçadas, tais como o Aumento da Despesa de Pessoal, Iliquidez Financeira e Aplicação dos Recursos do Fundeb. Entretanto, em face das irregularidades relativas aos Encargos Sociais e Compensação Previdenciária, pronunciou-se pela desaprovação das contas, sem embargo de recomendações e da sugestão de formação de autos próprios⁷.

O Acessório nº 01, TC-1607/126/12, versando sobre o Acompanhamento da Gestão Fiscal, subsidiou o exame dos presentes autos.

Também acompanhou a análise deste feito o expediente TC-2042/002/12, remetido pelo Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, Vara do Trabalho de Lins, acompanhado de cópia de sentença exarada no processo nº 0002095-23.2010.5.15.0062 RTOrd, versando sobre Reclamação Trabalhista

⁷ Aquisição de material farmacológico sem licitação; contrato para compra de combustível; pagamento de horas extras e ajuste firmado com Cestrein Consultoria Empresarial Ltda. (Convite nº 15/12).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

movida por Ecio Inácio de Oliveira em face do Município de Reginópolis.

Tal assunto foi tratado no item D.3 do relatório da Fiscalização (fls.35/36).

Este é o relatório.

s



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO

As contas da **Prefeitura Municipal de Reginópolis**, relativas ao **exercício de 2012**, apresentaram os seguintes resultados:

Execução Orçamentária: superávit de 2,37% - R\$ 428.740,75

Aplicação Ensino: 25,56% **Magistério:** 66,46% **Fundeb:** 98,96%

Despesas com Saúde: 33,14% **Gastos com Pessoal:** 45,92%

Subsídios dos Agentes Políticos: em ordem.

Inicialmente, não há como se acolher a preliminar invocada pela defesa.

A abertura de processos apartados no exame de contas municipais é de competência exclusiva e discricionária da Câmara deste Tribunal, nos termos do § 2º, do artigo 195 do Regimento Interno desta Corte.

Ao contrário do que assevera a origem, a análise realizada sobre os demonstrativos municipais não abrange apenas o aspecto contábil das contas, mas sim uma apreciação geral e fundamentada sobre todo o exercício financeiro e a execução do orçamento, devendo indicar, se for o caso, as irregularidades,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

parcelas impugnadas, ressalvas e recomendações, tudo conforme dispõe o artigo 24, § 3º, da Lei Complementar nº 709/93.

Incabível, também, o pleito no sentido da definição de responsabilidade solidária pelos atos de gestão praticados. Com efeito, o Prefeito é o Chefe do Executivo Municipal, agente político e dirigente supremo da Prefeitura.

Vale lembrar os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, em Direito Municipal Brasileiro, 9ª Ed., pg.511, quando bem expôs que *"como Chefe do Executivo e agente político, tem atribuições governamentais e administrativas. Claro está que o prefeito não realiza pessoalmente todas as funções do cargo, executando aquelas que lhe são privativas e indelegáveis e traspassando as demais aos seus auxiliares e técnicos da Prefeitura (secretários municipais, diretores de departamentos, chefes de serviços e outros subordinados). Mas todas as atividades do Executivo são de sua responsabilidade direta ou indireta, quer pela sua execução pessoal, quer pela sua direção ou supervisão hierárquica."*

Ademais, não vislumbro, na particular situação dos autos, qualquer ato que eventualmente reclamasse imputação de responsabilidade de caráter personalíssimo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Ultrapassada a questão preliminar, passo à análise de mérito.

A gestão da Prefeitura de Reginópolis denotou observância de pontos relevantes no exame das contas, haja vista o cumprimento dos mandamentos constitucionais relativos às Despesas com Saúde, Gastos com Pessoal, Transferências de Recursos à Câmara, Precatórios⁸, Aplicação dos Recursos no Ensino Global e Magistério, bem como a licitude nos pagamentos dos subsídios dos Agentes Políticos.

O resultado da execução orçamentária evidenciou superávit de 2,37%, indicando melhora em relação ao déficit de 1,60% verificado em 2011.

Ao final do exercício em apreço, houve redução do déficit financeiro, sendo que o resultado econômico positivo (R\$ 1.008.416,84) elevou em 21,57% a situação patrimonial.

A ausência de liquidez para honrar os compromissos de curto prazo foi justificada pela origem, sendo que a divergência nos registros da Dívida Ativa é falta que pode ser objeto de alerta à origem.

⁸ Mapa incidente em 2012 – R\$ 146.349,10 e requisitórios de baixa monta – R\$ 6.676,96 (quadro demonstrativo de fl.26).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Constatado, também, o atendimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os principais empecilhos apontados durante a análise dos autos recaíram sobre o Aumento de Despesas com Pessoal; a Aplicação dos Recursos do Fundeb e a Compensação dos Encargos Sociais.

Em primeiro lugar, quanto ao suscitado Aumento de Despesas com Pessoal, acolho o entendimento exposto pela Assessoria de ATJ, no sentido de que não se pode atribuir tal elevação às contratações de pessoal mencionadas pela Fiscalização.

Isso porque, conforme esclarecimentos da defesa, corroborados por documentos, tais contratações ocorreram em substituição de servidores do Quadro de Pessoal e foram efetuadas em Setembro e Outubro/2012, portanto, produzindo reflexos a partir da folha de pagamento nos meses subsequentes ao do ingresso.

Ademais, depreende-se que mencionadas despesas, verificadas nos meses de competência Novembro/2012 (44,87%) e Dezembro/2012 (45,91%), foram menores que aquelas apontadas em Setembro/2012 (46,21%) e Outubro/2012 (46,44%), não evidenciando que tenham produzido efeitos no aumento constatado ao encerramento de 2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Nesse contexto, dou por afastada a afronta ao artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que respeita aos Recursos do Fundeb, houve utilização da totalidade da receita recebida à conta do Fundo no exercício de 2012. Ocorre que a Fiscalização efetuou a procedente glosa do montante despendido com a aquisição de uniformes escolares, decaindo o índice para 98,96%.

Sobre o apontamento, o interessado informou que o Conselho Municipal do Fundeb, em 25/09/2013, consentiu a devolução da quantia glosada (R\$ 17.421,60) à conta do Fundo, o que efetivamente ocorreu em 01/10/2013 (doc. B.3.1.02 - fls.121/126). A fim de corroborar os gastos realizados com referido montante, apresentou as Notas de Empenhos nºs 06/07139 e 2/07140, ambas emitidas em 01/10/2013.

Em que pesem tais argumentos, alio-me ao entendimento exposto pela Assessoria de ATJ, na detalhada manifestação de fls.194/200, no sentido de que os mesmos não foram hábeis a regularizar a insuficiente destinação dos recursos no exercício sob apreciação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Dessa forma, reitero a utilização de 98,96% da receita advinda do Fundeb, em desacordo com a disposição contida no § 2º, do artigo 21, da Lei nº 11.494/07.

Agrava a situação dos autos a questão relacionada aos Encargos Sociais.

A Fiscalização informou que a Prefeitura de Reginópolis efetuou compensação de valores relativos às parcelas do INSS, totalizando a quantia de R\$ 608.531,37 (fls.41/62 do Anexo I), apurados de forma unilateral por assessoria jurídica contratada para tal finalidade⁹, sem, contudo, contar com reconhecimento do crédito e respectiva autorização para sua efetivação.

A despeito das justificativas da origem (fls.76/84), não há como acolher os argumentos no sentido de que os recolhimentos efetuados pela Municipalidade para financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de capacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho -RAT, tenham ocorrido de forma indevida e nessa circunstância passíveis de compensação.

⁹ Cestrein Consultoria Empresarial Ltda., por meio do Convite nº 15/12, valor pago em 2012 – R\$ 15.800,00 (fls.42/62 do Anexo I).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Como bem observou SDG, os valores apurados e os recolhimentos anteriormente promovidos estiveram a cargo da própria Administração, levando-se em conta o enquadramento da Prefeitura em atividade econômica sujeita ao percentual combatido (2%).

De mais a mais, não consta dos autos qualquer prova ou apontamento quanto à alteração desse enquadramento ou indicação de homologação dos recolhimentos efetuados a menor em decorrência das compensações promovidas.

Com efeito, tal procedimento deve ser amparado por decisão judicial, conforme previsão constante do artigo art.170-A do Código Tributário Nacional, ou de decisão final em procedimento administrativo fiscal, o que efetivamente não restou comprovado pela origem.

Assim, tal prática ensejou recolhimento a menor, sujeitando o Município ao pagamento dos valores acrescidos de juros, multa e correção, nos termos da Lei Federal nº 9.430/96, com prejuízo ao erário, além do possível comprometimento dos orçamentos subsequentes.

Tal irregularidade é grave e concorre igualmente no sentido da desaprovação das presentes contas, conforme caminha



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

a jurisprudência desta Corte, a exemplo do decidido nos TCs-2637/026/10 e 1453/026/11.

Por derradeiro, mister consignar que as demais impropriedades verificadas durante a instrução (Planejamento das Políticas Públicas, Lei de Acesso à Informação e Lei de Transparência Fiscal, Controle Interno, Ordem Cronológica de Pagamentos, Bens Patrimoniais, Licitações e Execução Contratual, Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp, Coleta e Disposição Final dos Rejeitos e Resíduos Sólidos, Atendimento às Instruções da Corte) podem ser relevadas em face de sua natureza formal e das justificativas e providências anunciadas pelo Chefe do Executivo, sem embargo de recomendações à Administração.

Em razão de todo o exposto, voto pela emissão de **parecer desfavorável** às contas da **Prefeitura Municipal de Reginópolis**, relativas ao **exercício de 2012**, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.

Recomende-se ao atual Prefeito o que segue: elabore os Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, respectivamente nos termos da Lei Federal nº 11.445/07 e Lei nº 12.305/10; aprimore a cobrança da Dívida Ativa, atentando, ainda, aos lançamentos efetuados, a fim de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

evitar divergências; regulamente o Sistema de Controle Interno, nos termos do artigo 74 da Constituição Federal e diretrizes constantes do Comunicado SDG nº 32/2012; adote as providências quanto à acessibilidade aos prédios públicos; institua o Serviço de Informação ao Cidadão, estabelecido no artigo 9º da Lei Federal nº 12.527/11; regulamente as atribuições dos cargos em comissão, prescrevendo características que permitam aferir a compatibilidade com o disposto no inciso V, do artigo 37 da Constituição Federal; não compute, nas despesas com Saúde e Educação, os valores não quitados até 31/01 do exercício seguinte; utilize os recursos do FUNDEB em plena conformidade com o disposto no artigo 21 da Lei nº 11.494/07; dê atenção às normas vigentes da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, quando do pagamento de horas extraordinárias aos servidores; cumpra a ordem cronológica de pagamentos; observe os ditames da Lei nº 8.666/93, nas futuras licitações levadas a efeito; guarde conformidade entre os dados apurados e aqueles transmitidos ao Sistema Audep; cumpra as Instruções nº 02/08, no que concerne ao envio de documentos a esta Corte.

Caberá ao Órgão de Fiscalização, quando da próxima inspeção “in loco”, verificar a efetiva implementação das medidas anunciadas nas razões de defesa de fls.64/98,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

especialmente quanto aos itens Quadro de Pessoal e Bens Patrimoniais.

Considerando-se a eventual lesão ao patrimônio público municipal, decorrente da adoção de procedimento de compensação de contribuições previdenciárias em descompasso com as normas tributárias, determino o envio de ofício à Receita Federal do Brasil, acompanhado de cópia deste voto, para ciência dos fatos e adoção das medidas que entender cabíveis.

Por derradeiro, determino o arquivamento do TC-2042/002/12, uma vez que o assunto nele contido foi tratado em item próprio do relatório da Fiscalização.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro