



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 25/08/2015 – ITEM 77

TC-001543/026/13

Prefeitura Municipal: Avaí.

Exercício: 2013.

Prefeito: Celso Roberto de Faveri.

Advogado: José Camilo dos Santos Neto.

Acompanha: TC-001543/126/13.

Procurador de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-2 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-2 - DSF-II.

RELATÓRIO

Em exame as contas da **Prefeitura Municipal de Avaí**, referentes ao **exercício de 2013**.

A Unidade Regional de Bauru - UR-2, responsável pela fiscalização "in loco" dos atos de gestão praticados, elaborou o relatório de fls.13/53, consignando os apontamentos que seguem:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – a LOA não decompõe as despesas por unidades orçamentárias até o nível de elemento, desatendendo ao artigo 15 da Lei nº 4.320/64; falta de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico e do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, em detrimento às disposições contidas nas Leis Federais nºs 11.445/07 e 12.305/10, respectivamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

CONTROLE INTERNO – falta de adoção de providências em relação às advertências relativas ao déficit orçamentário e despesas com pessoal acima do limite prudencial; ausência de parecer sobre a regularidade da prestação de contas de adiantamento, conforme previsto no item 7 do Comunicado SDG nº 19/20.

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – déficit de 2,48%, sem amparo em superávit financeiro do exercício anterior; abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e transposições equivalentes a 47,34% da despesa prevista, denotando insuficiente planejamento orçamentário.

RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E PATRIMONIAL – elevação do déficit financeiro.

DÍVIDA DE CURTO PRAZO – aumento de 85,34% em relação ao ano anterior; falta de liquidez frente aos compromissos dessa natureza.

DÍVIDA DE LONGO PRAZO - elevação de 78,44% em comparação ao exercício pretérito.

FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS – contabilização incorreta das receitas do FPM e da LC nº 87/96.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

DÍVIDA ATIVA – saldo final da dívida constante do Balanço Patrimonial corresponde apenas ao valor principal, sem atualização monetária, multas e juros; elevação de 10,78% no montante inscrito.

ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LEI FISCAL – falta de comprovação da aplicação da receita de capital derivada da alienação de ativos.

DISPÊNDIOS COM PESSOAL – equivalentes a 54,14% da Receita Corrente Líquida; tal percentual foi apurado após alguns ajustes promovidos pela Fiscalização, com a inclusão nos respectivos cálculos de valores referentes ao que segue: remuneração de servidores do setor da Educação, cujos pagamentos foram contabilizados em elementos econômicos incorretos; pagamento efetuado aos membros do Conselho Tutelar e aos profissionais autônomos contratados para ministrar aulas e cursos diversos; emissão de alerta quanto à superação de 90% do limite da despesa laboral; mesmo encontrando-se no limite prudencial houve nomeação de servidores em comissão e pagamento de horas extras.

APLICAÇÃO NO ENSINO – após a realização dos ajustes¹ demonstrados no quadro de fl.27, a Fiscalização apurou a destinação

¹ Glosa de materiais de consumo para merenda escolar; pagamento de multas de trânsito e restos a pagar não quitados até 31/01/2014 – total de R\$ 76.385,55.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENO MARTINS COSTA

de 32,74% da receita de impostos na manutenção do ensino global; utilização de 100% das receitas advindas do FUNDEB, destinando 71,45% para valorização do magistério.

DESPESAS COM SAÚDE – após alterações² efetuadas pela UR-2, a aplicação dos recursos em ações e serviços do setor alcançou o percentual de 15,49% da receita de impostos, em atendimento à previsão constitucional.

ENCARGOS SOCIAIS – atraso no recolhimento do INSS e FGTS, gerando a incidência de juros; falta de recolhimento total ou parcial do FGTS (período de 09/2007 a 03/2013), resultando em três autos de infração pelo Ministério do Trabalho e Emprego, cujos valores correspondentes estão sendo regularmente recolhidos pela Prefeitura de forma parcelada (fls.460/461 do Anexo II).

GASTO COM COMBUSTÍVEL – deficiências no controle do consumo de combustível.

DESPESAS COM ADIANTAMENTOS – concessão de mais de dois adiantamentos no mesmo período ao mesmo servidor, descumprindo o artigo 69 da Lei Federal nº 4.320/64; diversos gastos efetuados em data anterior ao empenho, contrariando os artigos 60 e 68 da referida legislação; ausência de requisição de adiantamentos; falta de

² Quadros Demonstrativos de fls.29/30.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

emissão de parecer do Controle Interno sobre a regularidade da prestação de contas; relatório das despesas desprovido do detalhamento necessário.

DESPESAS IMPRÓPRIAS – pagamento³ indevido de passagens de pedágio, referente a veículo que não consta da relação da frota da Prefeitura; gastos com juros por atraso no pagamento de fornecedores e encargos sociais.

ALMOXARIFADO – divergência entre os registros do setor e o saldo de estoque constante das peças contábeis.

PATRIMÔNIO – o Balanço Patrimonial não registra corretamente o saldo apurado no levantamento geral de bens móveis.

ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS – descumprimento, tendo em vista a existência de restos a pagar processados pendentes de exercícios anteriores.

CONTRATOS – falta de renegociação de contratos com as empresas beneficiadas pela isenção do recolhimento patronal ao INSS.

CONTRATOS EXAMINADOS "IN LOCO" - contratação indevida da Cooperativa de Transporte Escolar de Avaí, para prestação dos serviços de transporte de alunos da zona rural para as escolas da zona urbana.

³ R\$ 2.357,94 (fls.207/313 do Anexo II).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENO MARTINS COSTA

COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DE REJEITOS E RESÍDUOS

SÓLIDOS – ausência de realização do tratamento de resíduos, quer mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou aproveitamento energético, antes de seu aterramento pela empresa responsável.

ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS –

cumprimento parcial do artigo 48, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA

AUDES – inconsistências entre os dados informados pela origem e aqueles apurados através do aludido Sistema.

PESSOAL – nomeação de servidores para ocupar cargos em comissão desprovidos das características reclamadas no inciso V, do artigo 37 da Constituição Federal, bem como contratações não precedidas de concurso ou processo seletivo; servidores em desvio de função; pagamento de horas extras para servidores comissionados e precariedade no seu controle; inadequação no registro dos horários efetivamente trabalhados, culminando em aplicação de multa pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E

RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL – descumprimento dos prazos estabelecidos nas Instruções nº 02/08 desta Corte; atendimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

parcial das recomendações exaradas nos Pareceres sobre contas de anos anteriores.

Os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito foram fixados pela Lei Municipal nº 1.936/12.

Em 2013 não houve revisão remuneratória.

De acordo com a Fiscalização, não ocorreram pagamentos a maior do que os parâmetros fixados no exercício.

Foram apresentadas as Declarações de Bens dos Agentes Políticos, nos termos da Lei Federal nº 8.429/92.

Após regular notificação, o Chefe do Executivo, por seu advogado, apresentou as justificativas constantes de fls.64/99, buscando afastar pontualmente as falhas apontadas durante a instrução.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENO MARTINS COSTA

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

Assessoria de ATJ, responsável pelos cálculos, sopesando as alegações de defesa em relação aos Gastos com Pessoal, ratificou o percentual de 54,14% como sendo o despendido no segmento, ficando, pois, em desconformidade com o limite disciplinado no artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei Fiscal.

Anotou, contudo, que a Municipalidade reconduziu as despesas ao patamar determinado pela legislação de regência nos 1º e 2º quadrimestre de 2014 (respectivamente 52,60% e 52,28%), observando, entretanto, que tais dados poderão ser eventualmente ajustados pela Fiscalização, consoante o ocorrido no exercício em apreço.

Quanto aos aspectos de ordem econômica, o Órgão Técnico, levando em conta o déficit da execução orçamentária; o resultado financeiro negativo; o aumento da dívida de curto prazo;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

bem como a abertura de créditos adicionais e demais alterações orçamentárias, ofereceu conclusão no sentido da desaprovação da matéria.

Na visão jurídica, entendeu que a falha relativa aos Gastos com Pessoal poderia ser relevada, em face da previsão legal de recondução dos gastos e da jurisprudência da Corte sobre o assunto. Apesar disso, considerando os resultados contábeis, manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável, sem prejuízo de recomendações e da proposta de formação de autos próprios para o exame de matéria contratual.

Tais pronunciamentos foram corroborados pela Chefia de ATJ.

O MPC perfilhou igual entendimento, sugerindo a formação de autos próprios para a análise dos assuntos contidos nos itens B.5.3.4 – Despesa Imprópria e C.2.2 – Contratos Examinados “in loco”.

SDG, por sua vez, entendeu que o déficit de 2,48% pode ser relevado, especialmente por não comprometer orçamentos futuros, sendo que as alterações orçamentárias podem constituir-se em objeto de alerta à origem. Quanto aos Gastos com Pessoal, afastou dos cálculos o montante despendido com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

profissionais autônomos e indicou o percentual de 53,84% como sendo o utilizado no setor, cumprindo-se assim a norma de regência, sem prejuízo de se advertir ao Executivo sobre a necessidade de contenção dos gastos, haja vista ter alcançado o limite prudencial.

Desse modo e considerando que as demais falhas apuradas não prejudicam os demonstrativos, manifestou-se pela emissão de parecer favorável às contas.

Subsidiou o exame dos presentes autos o Acessório nº 01, TC-1543/126/13, versando sobre o Acompanhamento da Gestão Fiscal.

Acompanha, também, a análise deste feito, o processo eTC-4269.989.14-1, tratando de possíveis irregularidades na destinação de recursos públicos à OSMA – Obras Sociais do Município de Avaí.

A UR-2 informou que o assunto em foco será objeto de tratamento em processo próprio, conforme o disposto no artigo 3º da Resolução nº 05/2014, desta Corte.

Este é o relatório.

s



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO

As contas da **Prefeitura de Avaí**, relativas ao **exercício de 2013**, apresentaram os seguintes resultados:

ITENS	RESULTADOS
Ensino	32,74%
FUNDEB	100%
Magistério	71,45%
Pessoal	53,84%
Saúde	15,49%
Transferências ao Legislativo	6,69%
Execução Orçamentária – déficit	2,48% - R\$ 406.768,30
Resultado Financeiro – negativo	R\$ 174.261,80
Remuneração dos Agentes Políticos	Regular
Ordem Cronológica de Pagamentos	Relevada
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Regular

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

A abertura de processos apartados no exame de contas municipais é de iniciativa 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 a apreciação geral e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

fundamentada sobre todo o exercício financeiro e a execução do orçamento, devendo indicar, se for o caso, as irregularidades, 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."*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

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

Ultrapassada a questão preliminar, passo à análise de mérito.

A gestão da Prefeitura de Avaí denotou observância de pontos relevantes no exame das contas, haja vista o cumprimento dos mandamentos constitucionais relativos às Despesas com Saúde, Transferências de Recursos à Câmara, Precatórios⁴, Aplicação dos Recursos no Ensino Global, Fundeb e Magistério, bem como a licitude nos pagamentos dos subsídios dos Agentes Políticos.

Os principais empecilhos apontados durante a análise dos autos recaíram sobre os aspectos relacionados às Despesas com Pessoal e a Execução Orçamentária da Municipalidade.

A respeito de ambos os tópicos acolho a bem lançada manifestação da SDG.

Em primeiro lugar, quanto aos Gastos com Pessoal, depreende-se da análise do demonstrativo de fl.24 que houve adequação dos gastos até o terceiro quadrimestre do exercício,

⁴ Item B.4.1 – Deferido parcelamento da quantia de R\$ 30.097,33, correspondente ao saldo em aberto, em 3 parcelas mensais. A Prefeitura efetuou os recolhimentos em 11/13, 12/13 e 01/14.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

com os respectivos percentuais de 50,84% e 51,51%; sendo apurado o índice de 53,10% em Dezembro/2013.

Ocorre que, após alguns ajustes promovidos pela Fiscalização, tal percentual alcançou 54,14%, superando o limite da despesa laboral previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

No entanto, das inclusões procedidas pela UR-2, considero, na linha de pensamento da SDG, possa ser afastado do cômputo dos cálculos o valor⁵ referente aos profissionais autônomos contratados para ministrar aulas eventuais de artesanato, teatro, cultura e lazer, marcenaria e corte e costura.

Isso especialmente porque nas contratações destacadas e no desempenho de suas funções inexistiram contraprestação revestida de pessoalidade, continuidade e subordinação funcional à Administração Pública, o que afasta a figura de empregado em substituição de mão de obra. Os monitores contratados não possuem vínculo empregatício e são pagos com verbas asseguradas por programas sociais.

Desse modo, indico a efetiva aplicação de 53,84% da Receita Corrente Líquida, índice que atende à regra legal incidente, remetendo a questão ao atingimento do limite prudencial,

⁵ R\$ 49.673,13.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

chegando-se ao período no qual se impõe restrição dos gastos capitulados nos incisos I a V, do artigo 22 da Lei Complementar nº 101/00.

A propósito, a Fiscalização apontou a nomeação de 18 servidores para cargos em comissão, as quais, entretanto, ocorreram nos meses de Janeiro a Junho de 2013, período em que existia margem para as correspondentes despesas.

Aduziu, inclusive, que 06 (seis) delas ocorreram em virtude de exoneração direta no mesmo cargo para o qual o funcionário foi nomeado, não implicando qualquer alteração no percentual indicado.

Nesse sentido, afasto o óbice relacionado às Despesas com Pessoal.

Em relação ao déficit orçamentário da ordem de 2,48%, ainda na linha da manifestação da SDG, tenho que a situação das contas do Município se apresenta tolerável, uma vez que tal descompasso não se releva demasiado e, portanto, com as cautelas necessárias não causará maiores impactos negativos a ponto de comprometer orçamentos futuros, podendo ser alçado ao campo das recomendações ao Executivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

De igual modo, o déficit financeiro apurado pela Fiscalização, de R\$ 174.261,80, é representativo de menos de 4 (quatro) dias da arrecadação da receita do Município⁶, podendo ser revertido sem grande esforço da Administração.

Ressalte-se que os resultados econômico e patrimonial se mostraram positivos, sendo que os investimentos corresponderam a 2,22% da Receita Corrente Líquida.

Nesse contexto relevo igualmente as alterações orçamentárias, que totalizaram 47,34%. Não obstante, o Administrador deverá adotar medidas buscando diminuí-las, melhorando o planejamento da Lei Orçamentária e minimizando suas modificações, que devem ficar próximas ao percentual da inflação, preservando-se, assim, o orçamento original.

Por derradeiro, tenho que as demais falhas verificadas durante a instrução não possuem gravidade para prejudicar a gestão, considerando-se as alegações de defesa ofertadas, como também o caráter formal de que se revestem. Necessária, contudo, a expedição de alertas com vistas à coibição de eventuais reincidências.

⁶ R\$ 16.709.642,09/12= R\$ 1.392.470,17/30 dias= R\$ 46.415,67 x 4 = R\$ 185.662,68.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Em face de todo o exposto e acolhendo a manifestação da SDG, voto pela emissão de **parecer favorável** às contas da **Prefeitura Municipal de Avaí**, referentes ao **exercício de 2013**, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.

Recomende-se ao Chefe do Executivo o que segue: elabore de imediato o Plano Municipal de Saneamento Básico e o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, de acordo com as disposições contidas nas Leis nºs 11.445/07 e 12.305/10, respectivamente; aprimore os mecanismos de cobrança da Dívida Ativa; não repita as faltas verificadas nos itens Fiscalização das Receitas e Patrimônio; atente que a margem orçamentária para abertura de créditos suplementares deve ser moderada, próxima à inflação do exercício financeiro, com vistas ao adequado planejamento orçamentário, observando, para tanto, às diretrizes traçadas no Comunicado SDG nº 29/10 e aos termos da Emenda Constitucional nº 85/15; busque sempre o equilíbrio entre receitas e despesas, nos moldes pretendidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; dê atendimento aos termos da Lei Federal nº 12.305/10, no que concerne à destinação final dos rejeitos e resíduos sólidos; cesse eventual pagamento de horas extras aos servidores em comissão; proceda ao adequado controle do registro da jornada de trabalho, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

fim de coibir eventuais penalidades por parte do Ministério do Trabalho e Emprego; promova a renegociação de contratos com as empresas beneficiadas pela isenção de recolhimento patronal ao INSS, em conformidade com o Comunicado SDG nº 44/2013; aprimore o controle do consumo de combustíveis; cumpra as normas de regência dos adiantamentos, bem como o Comunicado SDG nº 19/10; regularize a situação funcional de funcionários em eventual desvio de função e de servidores em comissão, cuja natureza de suas atribuições não se coadunem com aquelas previstas no inciso V, do artigo 37 da Constituição Federal; dê efetivo cumprimento à ordem cronológica de pagamentos; alimente o Sistema Audeps com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil; e obedeça às Instruções nº 02/08, quando do envio de documentos a esta Corte.

Por derradeiro, caberá à Fiscalização, quando da próxima inspeção "in loco", verificar a efetiva adoção da providência anunciada pela defesa, relativamente à correção no cadastro do Sistema "Sem Parar" (item B.5.3.4 – fls.84/85) e ao levantamento geral dos bens móveis e imóveis (item B.6.3 – fls.85/86).

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro