



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheira-Substituta Silvia Monteiro
Segunda Câmara
Sessão: 1/12/2015

106 TC-001566/026/13

Prefeitura Municipal: Capivari.

Exercício: 2013.

Prefeito(s): André Luis Rocha e Rodrigo Abdala Proença

Período(s): (1º-01-13 a 14-03-13) e (15-03-13 a 31-12-13).

Advogado(s): Marcos Jordão Teixeira do Amaral Filho, José Américo Lombardi, Cássio Telles Ferreira Netto, Marcelo Palavéri e outros.

Acompanha (m): TC-001566/126/13 e Expediente(s): TC-042590/026/13, TC-013619/026/13, TC-002518/003/13, TC-002774/003/13, TC-002775/003/13, TC-002776/003/13, TC-022186/026/13, TC-005563/026/14, TC-010397/026/14 e TC-030437/026/14.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-3 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	25,25%	(25%)
FUNDEB	100,00%	(95%~100%)
Magistério	77,21%	(60%)
Pessoal	46,56%	(54%)
Saúde	22,81%	(15%)
Transferências ao Legislativo	5,50%	(7%)
Execução orçamentária	Déficit→ 3,90%	
Execução financeira	Déficit	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Relevado	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Encargos sociais	Irregular	

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Capivari**, relativas ao exercício de **2013**, que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

foram fiscalizadas pela equipe técnica da Unidade Regional de Campinas (UR-03).

As principais ocorrências, anotadas no relatório de fiscalização, são as seguintes:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

- não edição do Plano de Mobilidade Urbana - artigo 24, § 3º, da Lei nº 12.587/12;
- não edição do Plano de Saneamento Básico - artigo 11,17 e 19 da Lei Federal nº 11.445/07;

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

- existência de déficit no resultado da execução orçamentária de -3,90%, não amparado por superávit financeiro do ano anterior;

INFLUÊNCIA DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO SOBRE O RESULTADO FINANCEIRO:

- aumento do déficit financeiro do exercício decorrente do déficit orçamentário apresentado;

DÍVIDA DE CURTO PRAZO:

- falta de liquidez para os compromissos de curto prazo;

FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS:

- existência de precatórios a receber não contabilizados no Balanço Patrimonial decorrente de ações contra a Fazenda do Estado de São Paulo;

DESPESA DE PESSOAL:

- inconsistência de valores informados ao Sistema AUDESP quanto às informações pertinentes;

ENSINO:

- inconsistência no valor informado das retenções do FUNDEB ao Sistema AUDESP, distorcendo a análise naquele Sistema;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

ENCARGOS:

-existência de parcelamentos e reparcelamentos de obrigações com a Previdência Própria do Município;

GASTO COM COMBUSTÍVEL:

-ausência de relatórios informatizados, no exercício analisado, para controle da Frota de Veículos.

TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS:

-existência de divergências de saldos de contas bancárias na comparação com Sistema AUDESP e Contabilidade, ensejando acompanhamento da regularização;
-não conclusão do levantamento geral dos bens imóveis para atualização no Balanço Patrimonial.

ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS:

-não apresentação de justificativas publicadas para ocorrências do descumprimento;

FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES:

-falha no envio de informações ao Sistema AUDESP, prejudicando a transparência dos atos analisados;

FALHAS DE INSTRUÇÃO:

-utilização da ata de registro de preços para contratação de serviços previsíveis e mensuráveis em prejuízo à economicidade;
-aglutinação de serviços de natureza distinta, limitando a concorrência;
-exigência de atestado incompatível com o objeto licitado;

EXECUÇÃO CONTRATUAL:

-excesso no procedimento de prorrogação de prazo, não configurando os motivos dos incisos I a VI do § 1º do artigo 57 da Lei de Licitações;
-não disponibilização nos autos do comprovante de renovação da garantia contratual;
-inexistência de serviços em execução quando da fiscalização *in loco*, que justifique os termos aditivos de prazo, com deterioração do imóvel visitado;
-necessidade de monitoramento efetivo na execução contratual das concessões em andamento.

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP:

-divergências apuradas denotando falha grave, não atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

PESSOAL:

-admissão de comissionados para funções que não atendem às disposições do inciso V do art. 37 da Constituição Federal por serem atribuições de natureza técnica;
-pagamento de horas extras acima do quantitativo autorizado na norma reguladora.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL:

-não cumprimento de algumas recomendações do Tribunal oriundas de exercícios anteriores.

Notificado, o responsável retirou cópia do relatório de fiscalização e juntou aos autos alegações de defesa e documentos.

Nelas, contesta algumas considerações lançadas pela equipe de fiscalização, informa que medidas corretivas já foram adotadas para outras, e procura justificar ou demonstrar a legalidade dos demais procedimentos, ponderando, em linhas gerais, que não houve qualquer prejuízo ao erário.

A **Assessoria Técnica de Economia** (fls. 514/517) procedeu à análise das Contas considerando os aspectos orçamentário e financeiro do Município. Destacou que a Administração arrecadou menos que o previsto, o que contribuiu na formação do déficit orçamentário e refletiu de modo indesejado no saldo financeiro, agravando a situação. Ressaltou, ainda, a abertura de créditos suplementares adicionais superiores à expectativa inflacionária. Por todos esses motivos, recomendou a emissão de **parecer desfavorável**.

Sob o **aspecto jurídico**, a Assessoria Técnica (fls. 518/523) destacou o não recolhimento integral de encargos, em favor do Instituto de Previdência local, como principal aspecto de desaprovação às Contas, recomendando a emissão de **parecer desfavorável**.

A **chefia da ATJ** (fls. 524) ratificou as manifestações de seus órgãos técnicos e recomendou a emissão de **parecer desfavorável**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

O **Ministério Público de Contas** (525/527) também opinou pela emissão de **parecer desfavorável** considerando os seguintes aspectos: déficit orçamentário (3,90%), sem lastro financeiro anterior; resultado financeiro deficitário, além de redução do saldo patrimonial em 7,05%; elevação da dívida flutuante e baixo índice de liquidez imediata para honrar compromissos de curto prazo; e ausência de recolhimento das parcelas devidas ao RPPS durante o exercício de 2013.

Opinou pela abertura de apartados/autos próprios para melhor análise dos subitens C.1.1 - Pregão Presencial nº 025/2013; C.2.3 - Execução contratual (Contrato nº 152/2010 e aditivos); e D.3.1 - Pagamento de horas extras.

Consignou, ainda, a necessidade de determinações e recomendações relativas às demais falhas.

Em nova manifestação (fls. 538/558), a defesa argumentou que os resultados contábeis deveriam ser alterados em razão do cancelamento, em 2015, de nota de empenho de 2013, por rescisão contratual.

Quanto à ausência de repasses ao regime próprio de previdência, no exercício de 2013, afirmou que o valor era de apenas R\$ 147.847,98, e teria sido incluído no acordo de parcelamento nº 811/2014.

A **Assessoria Técnica de Economia** (fls. 769/771), valendo-se das regras da Lei Federal nº 4.320/64, entendeu que se deve prestigiar a anualidade das contas (art. 34) e a competência/disponibilidade financeira (art. 35), em que despesas legalmente empenhadas devem onerar a execução orçamentária do mesmo exercício, ou seja, para a assunção de compromissos/despesas deve haver a correspondente disponibilidade financeira.

Por essa razão, entendeu que o cancelamento de nota de empenho no exercício de 2015 não deve produzir efeitos nos demonstrativos em exame. Manteve, portanto, a manifestação anterior, no sentido de **emissão de parecer desfavorável** em razão do desequilíbrio fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Sob o **aspecto jurídico** (fls. 772/774), a Assessoria Técnica observou que o parcelamento realizado em 2014 não deixa dúvidas de que não houve pagamento integral dos encargos sociais devidos no exercício examinado, fato que fundamenta a manifestação de **juízo desfavorável** emitida.

A **chefia da ATJ** (fls. 775), mais uma vez, ratificou as manifestações de seus órgãos técnicos e recomendou a emissão de parecer **desfavorável**.

O **Ministério Público de Contas** (fls. 776/777), entendendo que permaneceram as falhas que motivaram o juízo negativo, manifestou-se novamente pela emissão de parecer prévio desfavorável.

Por fim, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, a situação operacional da educação no Município é retratada pela Tabela 01, bem como pelas Figuras 01 e 02.

Tabela 01 - Qualidade do Ensino

Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica									
	Nota Obtida					Metas			
CAPIVARI	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013
Anos Iniciais	4,1	4,7	5,5	5,7	5,9	4,1	4,5	4,9	5,2
Anos Finais	-	4,2	5,1	5,5	5,2	-	4,3	4,5	4,8



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Figura 01 - Frequência Escolar

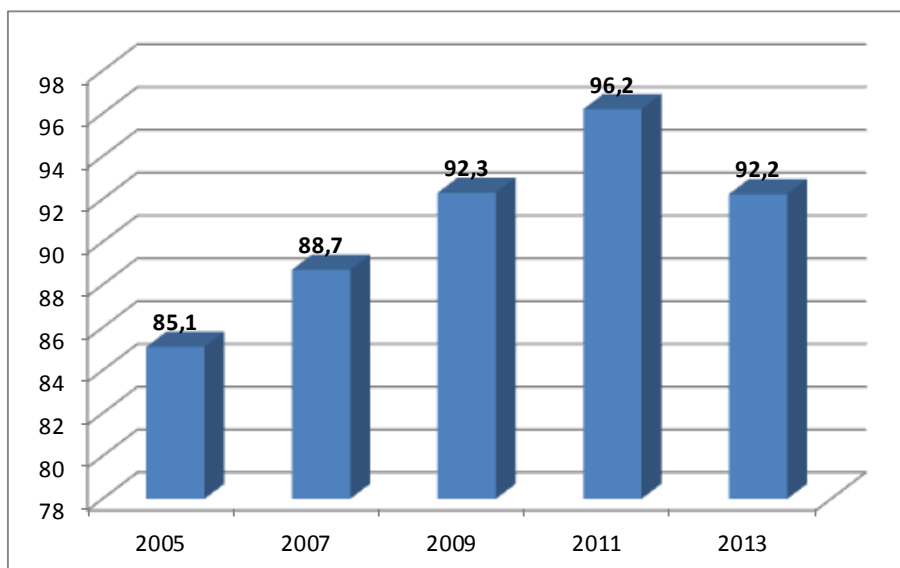
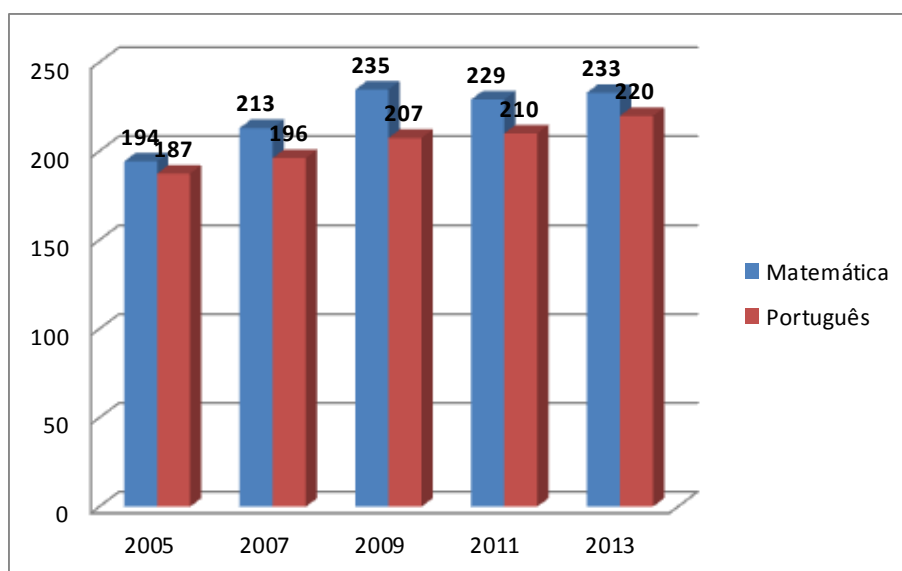


Figura 02 - Evolução do Desempenho



Subsidiaram o exame dos autos os seguintes expedientes:

TC-001566/126/13 - Acompanhamento da Gestão Fiscal;

TC-010397/026/14 - interessado: anônimo. Assunto: comunica possíveis irregularidades na aquisição de gleba de terra



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

para instalação do novo Distrito Industrial de Capivari. Fiscalização atesta que o procedimento atendeu a regularidade formal exigida. Matéria tratada no próprio expediente.

TC-022186/026/13 - interessado: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - assunto: trata da comunicação pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO - TJSP, acerca do parcelamento dos precatórios. A matéria foi tratada no item B.4 dos autos, com regularidade formal no procedimento.

TC-042590/026/13 - interessado: anônimo - assunto: comunica possíveis irregularidades praticadas na Prefeitura Municipal de Capivari. Fiscalização não constatou irregularidades. Matéria tratada no próprio expediente.

TC-005563/026/14 - interessado: Adilson Horta de Freitas - assunto: encaminha cópia do processo administrativo nº 08/2013. A origem conclui pela aplicação de penalidade de advertência e outras medidas em desfavor da empresa AIM-Comércio e Representações Ltda, exaurindo dessa forma o contencioso administrativo. Matéria tratada no próprio expediente.

TC-013619/026/13 - interessado: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - assunto: trata da comunicação pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO - TJSP, acerca da inadimplência do Município com parcelas de precatórios. A matéria foi tratada no item B.4 dos autos, com regularidade formal no procedimento, face ao acordo de parcelamento efetuado.

TC-030437/026/14 - interessado: Adilson Horta de Freitas - assunto: encaminha cópia do processo administrativo nº 02/2014, que apurou possíveis irregularidades cometidas pela empresa Arquitetura Milena Nazatto Ltda, que firmou o contrato nº 027/2012.

TCs-002518/003/13, 002774/003/13, 002775/003/13 e 002776/003/13 - interessado: Prefeitura Municipal de Capivari - assunto: envia documentos para formalização visando contratação de operações com recursos do Orçamento Geral da União. Fiscalização atesta regularidade formal do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

procedimento. Matérias tratadas nos próprios expedientes.

Contas anteriores:

2012 TC 001498/026/12	favorável com recomendação
2011 TC 000909/026/11	favorável com recomendação
2010 TC 002437/026/10	favorável com recomendação

É o relatório.

rfl



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-001566/026/13

As contas da Prefeitura Municipal de Capivari reúnem condições para sua aprovação, posto estarem em ordem os principais aspectos legais e constitucionais que norteiam o exame de aludidos demonstrativos, em que pese as manifestações em sentido contrário dos Órgãos técnicos desta Casa e do d. MPC.

As principais divergências dizem respeito aos aspectos contábeis e aos recolhimentos de encargos sociais.

No caso dos autos, o Município apresentou déficit orçamentário de 3,90% (R\$ 4.523.452,13) o que contribuiu para o aumento do déficit financeiro vindo de 2012, gerando resultado negativo de R\$ 5.974.047,28.

Entretanto, mencionados déficits correspondem a menos um duodécimo da Receita Corrente Líquida do exercício (R\$ 129.068.443,57), demonstrando que podem facilmente serem revertidos em orçamentos futuros, razão pela qual relevo esses aspectos negativos da execução orçamentário-financeira, conforme precedente desta e. Corte¹. Cumpre destacar, também, os resultados econômico e patrimonial positivos.

A instrução revelou, ainda, que a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e transposições atingiram 29,82% da despesa prevista (inicial).

Entretanto, levando-se em consideração que a alteração orçamentária não causou sério desajuste fiscal, somado ao atendimento dos principais índices constitucionais e legais, relevo a falha, sem prejuízo de recomendação para que a Administração efetue um adequado planejamento das

¹ TC-001272/026/11 - "No que diz respeito ao resultado orçamentário e financeiro, houve déficit de R\$ 1.112.224,12 (2,72%) e R\$ 5.982.030,72, respectivamente, patamar este que tem sido tolerado por esta Corte, haja vista a possibilidade de ser revertido".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

peças orçamentárias, limitando as alterações ao índice de inflação, atendendo ao Comunicado SDG nº 29/2010.

Outra questão de destaque é a relativa às obrigações sociais devidas ao Regime Próprio de Previdência local.

Restou comprovado que o Município deixou de repassar integralmente o montante devido ao Instituto de Previdência do Município.

Entretanto, a defesa demonstrou que deixou de repassar apenas R\$ 123.903,70, relativos a divergências no cálculo da contribuição patronal devida sobre a remuneração dos servidores no gozo de auxílio-doença. Relatou que teve ciência da divergência apenas quando da fiscalização da Auditoria Direta Específica do INSS, e então tomou as devidas providências.

Essa alegação é comprovada pelo citado relatório, juntado aos autos, que, tratando dessa questão, assim relata: *"entretanto, assim que os gestores tomaram ciência da irregularidade constatada durante a ação de auditoria, as partes (Município e IPREM), antes do fechamento deste relatório, decidiram sanar a pendência celebrando, com base na Lei Municipal nº 4.545/2014, de 16 de setembro de 2014, acordo de pagamento parcelado do débito apurado pela auditoria..."*.

Após, foi formalizado o acordo de parcelamento nº 811/2014, que abrange débitos desde janeiro/2008 (R\$ 1.976.834,98), porém, apenas R\$ 147.847,98 (montante atualizado), relativos ao exercício de 2013.

Desse modo, em que pese o acordo ter sido celebrado no exercício seguinte, entendo que tal falha possa ser excepcionalmente relevada, pois não constato conduta tendenciosa de não recolhimento deliberado dos encargos devidos, já que, após o fim da citada divergência, o Município firmou o parcelamento, além de considerar o diminuto montante, relativo apenas a contribuições patronais sobre concessões de auxílio-doença.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Entretanto, determino que as próximas fiscalizações acompanhem a quitação integral do débito relativo ao acordo de parcelamento em questão.

Sobre os demais aspectos que envolvem a gestão municipal tem-se o seguinte:

A instrução processual revelou que a Administração investiu na manutenção e desenvolvimento do **Ensino** o equivalente a **25,25%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Da receita proveniente do FUNDEB, **77,21%** foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT.

A instrução processual revelou, ainda, que foram utilizados **100,00%** dos recursos do FUNDEB no exercício em exame, atendendo ao que estabelece o § 2º do artigo 21 da Lei Federal 11.494/07.

Contudo, de acordo com o noticiado nos autos, deve a origem corrigir inconsistências, cuidando para que as peças contábeis guardem confiabilidade e identifiquem-se com as informações transmitidas ao Sistema Audep.

No setor educacional, conforme tabelas ilustradas no relatório que antecede este voto, verifica-se que o Município obteve um bom desempenho, uma vez que ultrapassou as metas do IDEB. Em relação à frequência escolar, o percentual de alunos diminuiu em relação aos últimos exercícios. Portanto, deve o gestor intensificar esforços visando melhorar todos os índices.

Prosseguindo, nas ações e serviços públicos de **Saúde**, os órgãos de instrução atestaram que a Administração aplicou o correspondente a **22,81%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve a Lei Complementar Federal 141, de 13 de janeiro de 2012.

As **despesas com pessoal e reflexos** não ultrapassaram o máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra "b", da Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

de Responsabilidade Fiscal, pois corresponderam a **46,56%** da receita corrente líquida.

Os gastos com o pagamento dos subsídios aos agentes políticos mantiveram-se de acordo com o ato fixatório, nos limites legais, e as transferências financeiras ao Legislativo situaram-se dentro da limitação imposta pela Constituição Federal.

Sobre o passivo judicial, a fiscalização demonstrou a regularidade da matéria. Entretanto, comunicou a ausência de registros de precatórios a receber, em favor do Município. Diante da apresentação de registros pela defesa, determino que as próximas fiscalizações acompanhem as medidas a serem tomadas pela Administração, para o recebimento desses créditos.

No tocante ao quadro de pessoal, é certo que a regra para a investidura em cargos na Administração é o concurso público (art. 37, II da CF), admitindo-se, por exceção, a nomeação em comissão para o desempenho de tarefas cujas atribuições sejam de direção, chefia e assessoramento. Deve o gestor promover adequações no quadro de pessoal, para que funções que reclamem competência técnica sejam ocupadas em decorrência de seleção por mérito, própria de concurso público, cumprindo, assim, os preceitos contidos no inciso V, do artigo 37 da Constituição Federal².

Quanto aos pagamentos de horas extraordinárias, a análise demonstrou que a concessão extrapolou a normalidade, ocorrendo casos de pagamentos em valores elevados. Entretanto, diante da ausência de indícios de que

² **Artigo 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998):

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

os serviços não tenham sido efetivamente prestados, por ora, relevo a falha.

Entretanto, deve a Origem se abster do pagamento de horas extras desprovidas da real necessidade de prestação dos serviços, além de observar a limitação máxima de horas extras diárias, de acordo com a legislação de regência, evitando-se a descaracterização da excepcionalidade dos serviços extraordinários.

Em relação a outros apontamentos relativos à formalização de licitações e contratos, tendo em vista os esclarecimentos apresentados pela defesa, relevo as falhas devido à ausência de constatação, pelos agentes fiscalizadores, de prejuízos concretos ao Município, sem embargos de determinação para que o Gestor observe fielmente a Lei de Licitações.

Entretanto, no caso específico do Pregão nº 25/2013, diante das diversas falhas noticiadas, determino a abertura de autos próprios para melhor análise da matéria.

Por fim, outras falhas registradas no laudo de fiscalização são meras formalidades que não trouxeram prejuízos ao erário, devendo, porém, ser corrigidas.

Por tudo o que foi exposto, voto no sentido da emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas anuais, referentes ao exercício de 2013, da Prefeitura Municipal de Capivari, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, determino que se expeça ofício ao Executivo com as seguintes recomendações:

- adotar medidas efetivas com vistas a aprovar o Plano Municipal de Saneamento Básico e o de Mobilidade Urbana;
- aprimorar os mecanismos de cobrança da dívida ativa para possibilitar maior índice de recuperação de créditos;
- promover eficiente controle e registro dos precatórios;
- promover eficaz controle dos gastos com combustíveis da frota municipal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- observar a ordem cronológica de pagamentos;
- aprimorar o controle da Tesouraria, sanando-se divergências com o Sistema Audesp;
- promover corretamente o registro dos bens patrimoniais no Balanço Patrimonial;
- aprimorar a gestão de pessoal, observando-se as regras constitucionais, em especial a do art. 37, incisos II e V;
- atender à Lei de Licitações;
- promover imediatos ajustes a garantir a fidedignidade das informações enviadas a este Tribunal por meio do sistema AUDESP;
- atender às Instruções e Recomendações do Tribunal.

Ainda à margem do Parecer, determino que se arquivem os expedientes TC-010397/026/14, TC-022186/026/13, TC-042590/026/13, TC-005563/026/14, TC-013619/026/13, TC-030437/026/14, TC-002518/003/13, TC-002774/003/13, TC-002775/003/13 e TC-002776/003/13, que acompanharam estas contas.

Reafirmo, também, a determinação de abertura de autos próprios para análise do Pregão nº 25/2013.

É como voto.