



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



SEGUNDA CÂMARA SESSÃO: 31/10/2017

43 TC-002097/026/15

Prefeitura Municipal: Álvaro de Carvalho.

Exercício: 2015.

Prefeito(s): Marcos Del Castilho Zorzeto.

Advogado(s): Cibele Geni Nenartavis Lopes (OAB/SP nº 373.189), Claudinei Aparecido Mosca (OAB/SP nº 116.947) e José Roberto Mosca (OAB/SP nº 74.753).

Acompanha(m): TC-002097/126/15 e Expediente(s): TC-000234/004/16.

Procurador(es) de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Júnior.

Fiscalizada por: UR-4 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-4 - DSF-II.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** atinentes ao exercício de **2015**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁLVARO DE CARVALHO**.

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Marília – UR/04, que na conclusão de seu relatório de *fls. 07/47*, apontou falhas nos seguintes tópicos:

A.2. CONTROLE INTERNO

✓ *Adoção parcial de providências, pelo Executivo Municipal, para sanar as falhas apontadas pelo Controle Interno;*

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

✓ *Déficit orçamentário sem amparo em superávit financeiro do ano anterior, mesmo tendo sido alertado pelo Sistema AUDESP;*

✓ *Abertura de créditos adicionais desprovida de recursos para sua cobertura (reincidência);*

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

✓ *Todos os resultados negativos no exercício;*

B.1.2.1. INFLUÊNCIA DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO SOBRE O RESULTADO FINANCEIRO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ *Divergência entre o resultado financeiro apurado e aquele extraído das peças contábeis;*

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO.

- ✓ *Falta de liquidez face aos compromissos de curto prazo;*

B.3.1.1. ENSINO - AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO

- ✓ *Glosas de gastos considerados impróprios à manutenção e desenvolvimento do Ensino;*

B.3.1.2. DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO

- ✓ *Atuação inconsistente do Conselho Municipal de Alimentação Escolar e falta de atuação do Conselho Municipal de Educação;*

B.3.3.4. ILUMINAÇÃO PÚBLICA

- ✓ *Falta de regulamentação da lei que instituiu a CIP;*
- ✓ *Falta de incorporação contábil-patrimonial dos ativos da iluminação pública;*

B.4.1.1. REGIME ESPECIAL ANUAL

- ✓ *Baixa indevida dos valores depositados ao TJSP, ocasionando inconsistência entre o saldo registrado na contabilidade e o valor real da dívida;*
- ✓ *Divergência entre as informações prestadas ao Sistema AUDESP e as contabilizadas pela Origem;*
- ✓ *Descumprimento de acordo celebrado diretamente com o credor;*
- ✓ *Inobservância de acordo firmado com a DEPRE;*

B.4.1.2. QUITAÇÃO DE PRECATÓRIOS ATÉ 2020 (STF)

- ✓ *Considerando o valor depositado ao TJSP em 2015, o débito não será quitado até 2020;*

B.5.1. ENCARGOS

- ✓ *Falta de recolhimentos do FGTS;*
- ✓ *Falta de recolhimentos ao FAPEN das contribuições previdenciárias da parte patronal, dos aportes e dos parcelamentos (reincidência);*
- ✓ *Inadimplência das contribuições patronais referentes ao período de 01/2009 a 11/2010 não englobadas pelos parcelamentos das contribuições em atraso, vigentes em 2015;*

B.5.3.1. GASTOS SOB O REGIME DE ADIANTAMENTO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ *Concessão de mais de dois adiantamentos a servidor na mesma data;*

B.6.2. ALMOXARIFADO

- ✓ *Controle de tráfico ineficaz;*
- ✓ *Ausência de controle das despesas com combustíveis;*

B.6.3. BENS PATRIMONIAIS

- ✓ *Bens adquiridos em 2015 foram parcialmente patrimoniados;*
- ✓ *Ausência de levantamento geral dos bens patrimoniais (reincidência);*

C.1. FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS

- ✓ *Empenhos classificados incorretamente quanto à modalidade de licitação;*

D.1. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- ✓ *Falta de criação do Serviço de Informação ao Cidadão;*
- ✓ *Falta de divulgação, na página eletrônica do Município, dos pareceres prévios do Tribunal de Contas e disponibilização das receitas com defasagem temporal;*

D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ *Acusamos divergências entre os dados registrados na Origem e os informados ao Sistema AUDESP;*

D.3.2. AUSÊNCIA DE REVISÃO GERAL ANUAL

- ✓ *Ausência de concessão de revisão geral anual aos servidores municipais, tendo como consequência, o pagamento de salários em valor abaixo do mínimo nacional;*

D.5. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- ✓ *Reincidência em falhas que ensejaram a emissão de Parecer desfavorável por esta Casa.*

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30, III da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 49), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos de fls. 60/96.



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



1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer prévio desfavorável** à aprovação das contas (*fls. 98/110*), no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (*fls. 111*).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

No mesmo sentido, o **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** aos demonstrativos, devido à falta de recolhimento de encargos sociais, pagamento insuficiente de precatórios e desequilíbrio orçamentário e financeiro. Propôs, adicionalmente, recomendações acerca dos itens *A.2, B.3.1.1, B.3.1.2, B.4.1.1, B.5.3.1, B.6.2, B.6.3, C.1, D.1 e D.2 (fls. 131/135)*.

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 2015, da **Prefeitura Municipal de Álvaro de Carvalho**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2015, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVA- DO	ESTABELECI- DO
Resultado da Execução Orçamentária	Déficit de 2,14%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	25,98%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	63,96%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	100%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trim. seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	25,29%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	49,02%	Máximo: 54%

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.
O Município efetuou recolhimento parcial de encargos sociais.
O Município não quitou os precatórios judiciais; quitou os requisitórios de baixa monta.

Os dados dos quadros acima revelam que o Executivo de Álvaro de Carvalho cumpriu os limites constitucionais de aplicação na Educação e na Saúde, além de ter respeitado o limite de repasses ao Poder Legislativo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Contudo, a despeito do atendimento dos limites legais e constitucionais acima mencionados, a instrução processual evidenciou falhas relevantes atinentes às finanças, ao recolhimento de encargos sociais e quitação dos precatórios judiciais que não foram afastadas pelas justificativas apresentadas e que comprometem os presentes demonstrativos.

2.4. IMPROPRIEDADES QUE COMPROMETEM AS CONTAS ANUAIS

2.4.1. FINANÇAS

Com relação à execução orçamentária, ressalto inicialmente que a Prefeitura de Álvaro de Carvalho deixou de empenhar a importância de R\$158.937,85, a título de parcelamentos e contribuições previdenciárias, conforme apurado pela Fiscalização.

Este procedimento constitui verdadeira ocultação de passivo e distorce o resultado, em afronta ao basilar princípio da evidenciação contábil, abrigado no art. 83 da Lei 4.320/64. Também constitui burla ao regime de competência determinado pelo art. 35 da Lei Federal 4.320/64 e art. 50, II da LRF, além de caminhar na contramão do equilíbrio e da transparência na gestão pública, regidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente em seu art. 1º, §1º.

Incluído o valor acima no resultado do exercício, verifico que o déficit da execução orçamentária do Executivo foi de R\$279.193,01, equivalente a 2,14%. Já o déficit financeiro, de R\$3.273.025,92, corresponde a mais de três meses de arrecadação¹, valor muito superior ao usualmente aceito por esta Corte de Contas.

E mesmo se acolhêssemos a pretensão da defesa de desconsiderar dos resultados o valor de restos a pagar não processados, cancelados em 2016, ainda assim o resultado financeiro seria deficitário em valor superior a um mês de arrecadação, não podendo ser relevado.

Outro indicativo da má gestão financeira do Executivo de Álvaro de Carvalho é a situação de iliquidez em que se encontra, tendo em vista que dispõe de apenas R\$0,21 para cada R\$1,00 exigível. Já a dívida de longo prazo aumentou em quase 50%, devido a parcelamentos de contribuições previdenciárias. Corroboram para o juízo desfavorável às contas o resultado econômico negativo, a redução do saldo patrimonial, o baixo grau de investimento² e a realização de

¹ Um mês de arrecadação = RCL / 12 = R\$12.580.069,31 / 12 = R\$1.048.339,11

² Investimento em % da RCL = 3,72% (A média dos municípios paulistas é de 8,01%. Fonte: AUDESP).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



elevadas alterações orçamentárias correspondentes a 34% da despesa inicial fixada, sendo parte delas efetuadas por meio de abertura de créditos adicionais respaldados em inexistente excesso de arrecadação. Tal falha somente é relevada por esta Corte quando não tenha provocado desequilíbrio fiscal, que não é o caso das presentes contas.

Ressalto que, embora tanto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal como no artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64, não haja determinação expressa que limite o percentual de abertura de créditos suplementares à estimativa de inflação, este Tribunal vem, reiteradamente, recomendando que a alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário, conforme disposto no Comunicado SDG nº 29/2010.

Nesse contexto, **determino** à Origem que adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de contingenciamento das despesas.

2.4.2. ENCARGOS SOCIAIS

Mais uma impropriedade relevante que compromete os demonstrativos é a falta de recolhimento de encargos previdenciários ao Regime Próprio de Previdência Social, administrado pelo Fundo de Aposentadoria e Pensões de Álvaro de Carvalho – FAPEN.

A Fiscalização resumiu no quadro de fls. 32 os valores não pagos pela Prefeitura ao FAPEN, no valor de R\$1.005.177,59, composto de cotas dos servidores não repassadas e cotas patronais não recolhidas, além de parcelas referentes a acordos anteriores não pagas ou não empenhadas.

Os valores referentes a 2015 foram objeto de parcelamento com autorização legislativa. No entanto, no contexto apresentado, tais ações não afastam a irregularidade da matéria.

Isso porque o município já possuía diversos outros acordos de parcelamentos, referente a créditos que datam desde 2001. E mais, parcelas vencidas em 2015 não foram pagas, algumas sequer empenhadas, evidenciando que os acordos de parcelamentos não estão sendo cumpridos e são utilizados apenas como meio de protelar o passivo para exercícios futuros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Nesse sentido verificamos o quadro elaborado pela Fiscalização às fls. 31, contendo todos os acordos de parcelamentos e reparcelamentos efetivados pela Prefeitura de Álvaro de Carvalho, no montante de quase R\$6 milhões de reais, valor equivalente a aproximadamente 50% da Receita Corrente Líquida do Município.

A desídia da administração, evidentemente, gera um passivo composto pelos valores das obrigações principais e acréscimos incidentes (multas e juros), que oneram os orçamentos futuros e comprometem os resultados da Municipalidade.

Demais disso, diante de todas essas circunstâncias, o Município não dispunha do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, emitido pelo Ministério da Previdência Social, ficando sujeito a diversas restrições, entre elas o recebimento de transferências voluntárias de recursos da União e a obtenção de empréstimos em instituições financeiras federais.

Ante o exposto, considerando a recorrente falta de recolhimento de encargos ao regime próprio de previdência, **recomendo** que o Executivo de Álvaro de Carvalho reavalie a conveniência da manutenção de um Instituto de Previdência local em detrimento da opção pelo Regime Geral de Previdência Social.

Finalmente, no caso do não recolhimento da parcela retida dos segurados, no valor de R\$30.046,52, existe a possibilidade de configuração de crime de apropriação indébita previdenciária (Lei nº 9.983 de 14 de julho de 2000), razão pela qual deve ser dada ciência imediata do fato ao D. Ministério Público do Estadual.

2.4.3. PRECATÓRIOS

Concorre para a emissão de juízo desfavorável o pagamento insuficiente de precatórios judiciais exigíveis no exercício. Com efeito, a fiscalização constatou que a Prefeitura não depositou nas contas do Tribunal de Justiça o valor devido no exercício, de acordo com o regime especial anual.

Segundo a instrução, deixou de efetuar o depósito de parte do valor referente ao parcelamento de valores anteriores ao exercício em análise, homologado pelo DEPRE, e também não efetuou o depósito da parcela anual devida em 2015, correspondente a 1% da RCL, descumprindo assim a EC nº 62/09.

O Município também não cumpriu acordo derivado de requisitório trabalhista, rea-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



lizado diretamente com o credor, pois pagou apenas três das cinco parcelas devidas.

Dessa forma, no final do exercício em exame foi registrado um saldo de precatórios em aberto na ordem de R\$2.368.292,71, conforme apurado pelo DEPRE (fls. 27/28), correspondente a 18,8% da Receita Corrente Líquida.

Tal conduta afronta o regramento constitucional de pagamento de precatórios, e, portanto, no contexto dos elevados déficits verificados nos presentes autos, comprometem as presentes contas.

Finalmente, a fiscalização constatou falhas nos registros e na contabilização dos passivos judiciais no balanço patrimonial e no Sistema AUDESP, que deverão ser corrigidas pela Prefeitura, em atendimento aos princípios da transparência fiscal (art. 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei Federal nº 4.320/64).

2.5. DEMAIS APONTAMENTOS

A Prefeitura Municipal não criou o Serviço de Informação ao Cidadão, importante instrumento garantidor de transparência da gestão pública, que a Lei Federal nº 12.527/11, conhecida como Lei de Acesso à Informação, tornou obrigatório para todos os órgãos e entidades do poder público.

Sendo assim, **determino** ao Executivo que disponibilize prontamente esse serviço aos munícipes de Álvaro de Carvalho.

As falhas registradas nos itens *A.2 – Controle Interno*, *B.3.1.1 – Ensino – Ajustes da Fiscalização*, *B.3.1.2 – Demais Aspectos Relacionados à Educação*, *B.3.3.4 – Iluminação Pública*, *B.5.3.1 – Gastos Sob Regime de Adiantamento*, *B.6 – Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais*, *C.1 – Formalização das Licitações, Inexigibilidade e Dispensas*, *D.2 – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp* podem ser alçadas ao campo das **recomendações**, devendo a Prefeitura Municipal implementar ações para que as mesmas não voltem a se repetir.

A Fiscalização deverá verificar as medidas adotadas no próximo roteiro de fiscalização *“in loco”*.

2.6. CONCLUSÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Ante o exposto, no mérito, acompanho o posicionamento unânime dos órgãos técnicos da casa e do Ministério Público de Contas e **VOTO** pela emissão de **PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2015, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁLVARO DE CARVALHO**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes **recomendações e determinações**:

- Envide esforços para aprimorar a gestão orçamentária e financeira, utilizando planejamento adequado e buscando superávit a fim de equilibrar as contas Municipais (*determinação*);
- Efetue o recolhimento da totalidade dos encargos sociais no exercício em que são devidos, bem como cumpra os acordos de parcelamentos existentes;
- Quite os precatórios judiciais exigíveis no exercício e os acordos de parcelamentos homologados pelo TJ/SP;
- Cumpra a Lei de Transparência e Acesso à Informação e promova a imediata criação e regulamentação do Serviço de Informação ao Cidadão (*determinação*);
- Atenda às instruções e recomendações do Tribunal de Contas;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens A.2 – *Controle Interno*, B.3.1.1 – *Ensino – Ajustes da Fiscalização*, B.3.1.2 – *Demais Aspectos Relacionados à Educação*, B.3.3.4 – *Iluminação Pública*, B.5.3.1 – *Gastos Sob Regime de Adiantamento*, B.6 – *Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais*, C.1 – *Formalização das Licitações, Inexigibilidade e Dispensas*, D.2 – *Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp*.

Determino a remessa imediata de cópia desta decisão (relatório o voto) ao Ministério Público Estadual, em face dos fatos narrados no item 2.4.2.

Os expedientes que subsidiaram a matéria deverão acompanhar as presentes contas após o trânsito em julgado.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO

GCDER-41