



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 18/12/12

71 TC-000938/026/11

Prefeitura Municipal: Guarantã.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Iochinori Inoue.

Advogado(s): Gervaldo de Castilho.

Acompanha (m): TC-000938/126/11 e Expediente(s): TC-005575/026/12 e TC-006794/026/12.

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 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARANTÃ.

1.2. A conclusão do laudo de fiscalização, elaborado pela Unidade Regional de Marília - UR/4 apontou, em síntese, as seguintes falhas:

PERSPECTIVA A - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A.1 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: falta de priorização, s.m.j., de atenção à criança e ao adolescente, por anulação de dotação orçamentária inicialmente fixada;

PERSPECTIVA B - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

B.1.1 RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: falta de suficiente planejamento, ante a abertura de créditos adicionais por anulação em percentual de 37,89% do orçamento inicial;

B.1.6 DÍVIDA ATIVA: divergência entre os setores contábil e tributação, quanto aos saldos existentes, denotando falta de controle dos créditos municipais;

B.5.2 SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS: falta de identidade entre as datas de concessão de revisão geral anual para agentes políticos e demais servidores;

PERSPECTIVA C - EXECUÇÃO FÍSICA DOS SERVIÇOS/OBRAS PÚBLICAS

C.1.1 FALHAS DE INSTRUÇÃO: habilitação de licitante em violação à Lei nº 8.666/93; serviços contratados por dispensa de licitação que poderiam ser desempenhados pelos servidores municipais; aditivo de prazo contratual para execução de serviço contratado por dispensa de licitação, o que exigiria a deflagração de certame licitatório;

C.2.2 EXECUÇÃO CONTRATUAL: apresentação de materiais de aparente



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



má qualidade;

PERSPECTIVA D - TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS E DEMAIS ASPECTOS

D.5 ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL: *entrega extemporânea de documentos ao Sistema AUDESP; atendimento parcial às recomendações do Tribunal.*

1.3. A Autoridade responsável, notificada regularmente, ofereceu esclarecimentos em face do conteúdo do relatório de fiscalização:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS - Nesse aspecto, a Origem esclarece que foi feita previsão no valor de R\$212.700,00, na subfunção 243, função 8, porém R\$120.000,00 ficaram classificados na função errada, pois consistia em subvenção à creche do Município, devendo ser classificada na subfunção 365, função 12. Foram feitos ajustes nos lançamentos, e o resultado não deixou de atender a todos os interesses da criança e do adolescente, nem, tampouco, de priorizar o programa específico inicialmente previsto na LOA.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL - Aduz que a LOA estimou a receita e a despesa em R\$11.800.000,00. Constatou-se, posteriormente, um inadequado planejamento na elaboração da proposta orçamentária; que o ajuste realizado, no montante de R\$ 120.000,00 negativos originou-se de lançamento errado no AUDESP, anulando dotação orçamentária que não apresentava saldo inicial. Quanto à constatação de abertura de créditos adicionais, diz que foram atendidas as disposições da Lei Municipal nº 1.603/10 (LOA), que autorizava a abertura de crédito até o percentual de 5% da despesa inicial fixada. No que tange à abertura de créditos suplementares, esclarece que o montante de R\$1.127.395,00 refere-se a créditos especiais oriundos de convênios firmados no decorrer do exercício, sem previsão orçamentária especial. Que a LoA autorizava a abertura de crédito no equivalente a 5%, porém a Municipalidade utilizou somente o equivalente a 4,79%,



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



tentando se aproximar o máximo possível dos índices inflacionários.

DÍVIDA ATIVA - Neste aspecto, esclarece que houve divergências entre o setor Contábil e de Tributação, encaminhando-se para o AUDESP somente o valor da dívida ativa principal, não repassando a atualização. Que a irregularidade já foi sanada.

SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS - No que diz respeito à revisão anual, em razão de Lei Municipal de iniciativa da Câmara, viu-se o executivo, já em janeiro de 2011, obrigado a aplicar o índice de 5,91%; que a revisão para toda a categoria deveria ocorrer no Mês de abril; que entre abril/2010 a abril/2011 a variação do IPCS-IBGE foi de 6,31%, superior, portanto, ao índice de revisão dos subsídios dos agentes políticos e que a Municipalidade não poderia deixar de efetuar as correções devidas. Que os poderes Legislativo e Executivo já estão em negociação, para estabelecer data única para a revisão dos subsídios e que a forma adotada no exercício de 2010 não trouxe prejuízos ao erário.

FALHAS NA INSTRUÇÃO - Esclarece, neste aspecto, que o Município atende aos preceitos da Lei 8.666/93, procedendo rotineiramente à cotação de preços e que procura identificar parceiros no mercado. No que tange à Tomada de Preços, diz que a empresa vencedora apresentou atestado de capacidade técnica que foi contestado por outro licitante, contestação que não foi acolhida pela Comissão de Licitação; aduz que a obra foi concretizada a contento e que, quanto ao emprego de material de baixa qualidade, está providenciando vistoria e caso seja constatada irregularidades, adotará providências visando regularizar a situação. Quanto à Dispensa de Licitação para serviços de pintura deduz que optou por contratar empresa especializada que vem se destacando em contratações dentro de programas do Governo Federal. Que o valor do contrato é de reduzido valor e que o resultado obtido foi altamente vantajoso para o Município. No que diz respeito à contratação de empresa



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



de Auditoria, esclarece que a dispensa de licitação deu-se em razão do baixo valor do contrato. Que a Administração não conta, no momento, com pessoal qualificado para desenvolver as funções da empresa de Assessoria e que os resultados obtidos com a contratada tem sido vantajoso para o Município.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL - Afirma que vem atendendo às instruções e recomendações desta Corte.

1.4 A Assessoria Técnica informou, por entender relevante, que, para uma população de 6.390 habitantes, segundo o Censo de 2010, a Prefeitura, em 31/12/2011, contava com um quadro de pessoal composto por 275 funcionários, o que significa a média de um funcionário para 23 habitantes.

No que toca ao apontamento referente ao Planejamento das Políticas Públicas, entendeu que a ocorrência foi devidamente justificada pela Origem. Quanto ao resultado da Execução Orçamentária, considerou aceitáveis as alterações orçamentárias, devidamente justificadas pela Administração.

Quanto à Dívida Ativa, acolheu a justificativa apresentada pela Origem, no sentido de que houve falha na comunicação da informação transmitida.

Concluiu, com base no exame realizado nas informações contábeis, que são bons os índices de solidez da economia e das finanças do Município, posicionando-se por não haver restrição em relação aos aspectos financeiros orçamentários e contábeis, pela **emissão de parecer favorável** às contas em apreço.

Sob os aspectos jurídicos, a Assessoria Técnica também não identificou óbices intransponíveis para a declaração de regularidade das contas em exame, já que aplicou os recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino em percentuais superiores aos estabelecidos na Constituição Federal, no artigo 212, e inciso XII do artigo 60 do ADCT. Também superou o mínimo obrigatório de aplicação dos recursos do Fundeb. As despesas com pessoal e reflexos registraram 36,71% da receita corrente líquida, dentro dos



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



limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Aplicou 21,44% da receita nas ações da saúde.

Sugeriu a formação de autos apartados para melhor apreciar a questão relacionada com os subsídios e remunerações, e o desrespeito ao art. 37, X, da Constituição Federal. Quanto ao item Licitações e Contratos, sugeriu, **"a critério superior, a tramitação como termos contratuais, nos termos das Instruções vigentes na Casa."**

Posicionou-se, a final, pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas.

O Sr. Assessor Procurador-Chefe, em uníssono com as manifestações anteriores, opinou pela emissão de Parecer Favorável aos demonstrativos em exame.

1.5 O Ministério Público de Contas acompanhou a conclusão da Assessoria Técnica, pela emissão de parecer favorável, ressaltando, todavia, que o ato que concedeu RGA aos agentes políticos é manifestamente inconstitucional, opinando pela expedição de determinação para que a Prefeitura efetue cobranças para recompor o erário dos valores pagos indevidamente. Finaliza, recomendando que nos exercícios seguintes se utilize uma mesma lei para concessão de RGA a todos os servidores.

1.6 A SDG, instada a se manifestar, aduziu que o relatório aponta a ocorrência de uma série de irregularidades de caráter formal, que de acordo com as decisões deste Tribunal, podem ser encaminhadas ao campo das recomendações, especialmente quando à revisão geral anual, que deve ser na mesma data e no mesmo índice para os subsídios e remunerações. Verificou a inexistência de dívidas relativas a precatórios judiciais; o regular recolhimento dos encargos sociais e as adequadas transferências de recursos à Câmara Municipal. Constatou a reversão do déficit vindo de 2010 para superávit em 2011. Entendeu como razoáveis as justificativas prestadas acerca das irregularidades quanto à dívida ativa, licitações e execução contratual.

Concluiu pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas em exame.

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 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL de GUARANTÃ.

2.2. Na análise das contas em apreço, a Administração direcionou os recursos obtidos, de maneira que os principais investimentos ficaram assim distribuídos:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212).	27,51%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII).	60,67%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07).	100,0%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III).	21,44%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b").	36,71%	Máximo = 54%

Os índices indicam que a Administração aplicou suficientemente em prol do ensino e das ações e serviços de saúde, investiu, em relação aos recursos do FUNDEB, o mínimo obrigatório com profissionais do magistério, aplicando a totalidade dos recursos recebidos desse fundo, e que as despesas de pessoal situaram-se abaixo do limite máximo estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

As impropriedades apontadas pela fiscalização, na LOA, no que tange à autorização de abertura de créditos adicionais, até o limite de 5% da despesa fixada, incompatibilidades das metas fiscais previstas na LDO e LOA



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



e inexistência de Anexos de Metas Fiscais, foram explicitadas pela defesa, não merecendo reprovação.

O resultado da execução orçamentária foi superavitário, na ordem de 3,46%, revertendo tendência negativa, considerando que exercício anterior apresentou resultado deficitário de 3,21%.

Os repasses de duodécimos à Câmara Municipal foram de acordo com o previsto no artigo 29-A da Constituição Federal.

Os recursos oriundos da **CIDE** - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - foram utilizados de conformidade com as regras instituídas pela Lei Federal nº 10.336/01.

Os encargos sociais foram devidamente recolhidos.

2.3. Quanto aos apontamentos no tópico "dívida ativa", entendo que foram suficientemente esclarecidos pelo órgão fiscalizado.

2.4. No capítulo "formalização da licitação" o órgão fiscalizador apontou irregularidades no processo no que tange à habilitação de empresa licitante. Aponta ainda a contratação direta de serviços de pintura e de assessoria, ambos sem licitação. As justificativas da defesa, em face das diversas falhas apontadas nos processos licitatórios, podem ser toleradas, uma vez que a maioria é de ordem formal. Aponta-se ainda que não há indícios nos autos de que tenha havido prática de preços acima dos níveis de mercado. Deverá, contudo, ser encaminhada recomendação à



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



Origem no sentido de observar com rigor os dispositivos da lei de licitações e contratos.

Em relação à execução contratual e a constatação de foram empregados materiais aparentemente de baixa qualidade, a Origem informou que foram adotadas providências administrativas com a finalidade de se apurar eventuais irregularidades. **Recomendo** à Municipalidade que, doravante, passe a acompanhar com rigor a execução dos contratos e a qualidade do material empregado, evitando, com isso, despesas e atrasos indesejados.

Quanto aos subsídios dos agentes políticos, apontou a fiscalização que os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito foram fixados pela Lei Municipal nº 1.500, de 10 de setembro de 2008. A revisão geral anual foi de 5,91%, mediante Lei Municipal nº 1.612, de 28 de janeiro de 2011, porém atendeu somente os agentes políticos do município.

A revisão geral dos servidores, por sua vez, deu-se em 12 de abril de 2011, num percentual de 6,31%, além de um aumento real de 2,19%.

Segundo a fiscalização, não ocorreram pagamentos indevidos relativos aos valores fixados pelas mencionadas leis.

Caracterizou-se ainda o não atendimento da periodicidade anual para a revisão dos subsídios, em detrimento à disposição contida no inciso X, do artigo 37 da Constituição Federal e, conforme destacado pelo Ministério Público de Contas, declaradamente inconstitucional a Lei nº 1.612/2011, que dispõe sobre a



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



revisão geral anual dos subsídios mensais do Prefeito, Vice-Prefeito, Presidente da Câmara e Vereadores Municipais.

Recomendo que a Origem, a partir dos próximos exercícios, passe a observar o preceito constitucional do artigo 37, X, da Constituição Federal:

Art. 37- (...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

Entendo, não ser o caso de se efetuar as devidas cobranças para recompor o erário dos valores pagos indevidamente a título de RGA, divergindo, com a devida vênia, do entendimento externado pelo I. Procurador do Ministério Público de Contas.

Noto que os edis reajustaram os subsídios dos agentes políticos em 5,91%, referentes à reposição do índice inflacionário de acordo com o IPCA do IBGE, registrado no exercício de 2010.

Posteriormente, em abril, ocorreu a reposição dos vencimentos dos servidores municipais que, mediante a Lei Municipal nº 1.622/2011, aplicou o percentual de 6,31%, relativos ao IPCA-IBGE, registrados nos últimos doze meses, além de 2,19% de ganho real, somando 8,50%. Ressalto que os agentes políticos não foram contemplados pela mencionada lei e, repiso, a fiscalização não apontou pagamentos indevidos relativos aos valores fixados em lei.

Assim, muito embora inconstitucional, a Lei nº 1.612/2011 apenas repôs o índice inflacionário para o



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



período, e exigir a devolução desse reajuste implicaria na redução dos subsídios dos agentes políticos.

Entendo que, *mutatis mutandis*: "Embora a lei inconstitucional pereça mesmo antes de nascer, os efeitos eventualmente por ela produzidos podem incorporar-se ao patrimônio dos administrados, em especial quando se considere o princípio da boa-fé." (RE 359.043-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 3-10-2006, Segunda Turma, DJ de 27-10-2006.)

2.5. No mérito VOTO no sentido da emissão de **Parecer FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARANTÃ, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício, dirigido ao órgão de Origem, transmitindo as recomendações para que adote providências com relação aos seguintes itens:

- observar os dispositivos da Lei 8.666/93 e acompanhar com rigor a execução dos contratos,
- observação do o artigo 37, X, da Constituição Federal, para a concessão da RGA aos servidores municipais e agentes políticos.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO