



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO:13/08/13

151 TC-001304/026/11

Prefeitura Municipal: Guaíra.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): José Carlos Augusto.

Advogado(s): Alexandre Massarana da Costa e outros.

Acompanha(m): TC-001304/126/11 e Expediente(s): TC-000031/017/11, TC-000250/017/11, TC-000284/017/11 e TC-031157/026/11.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-17 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-17 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1 Em apreciação, as contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE GUAÍRA**.

1.2 A conclusão do laudo de fiscalização, elaborado pela Unidade Regional de Ituverava – UR-17/ DSF-I, apontou, em síntese, as seguintes falhas:

A.1 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Peças do planejamento com indicadores que não permitem efetuar a avaliação da eficácia, a efetividade dos programas, não direcionam a atuação da Prefeitura e nem propiciam transparência na avaliação dos resultados.

Ausência de elaboração dos Planos de Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de que tratam as Leis 11.445/07 e 12.305/10.

B.3.1 ENSINO

Inclusão de profissionais não vinculados ao magistério na folha de pagamento do FUNDEB 60% conforme art.22 da Lei Federal 11.494.

Contabilização de despesas não amparadas em lei, o que demonstra a falta de critério no lançamento das despesas pelo setor responsável, haja vista glosa de R\$ 551.000,00 referente a repasse para entidade do Terceiro Setor que desenvolve atividades artísticas, culturais e profissionalizantes.

B.3.2 SAÚDE

Contabilização de plano de saúde fechado como aplicação na área da



saúde em desatendimento à resolução 322/2003 do Conselho Nacional de Saúde.

Utilização indevida de fonte de recursos na contabilização de verbas provenientes de transferências da União e do Estado; prejudicando a transparência contábil.

B.5.3 DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

Reincidência da Prefeitura Municipal de Guaíra na concessão de adiantamentos que desatendem ao Comunicado nº 19/2010, não constando justificativa adequada como a data e o local das viagens.

Inúmeros adiantamentos concedidos e que transcorrido o prazo para sua utilização foram integralmente devolvidos, sugerindo uma forma desvirtuada de adiantamento salarial ou empréstimo sem juros.

Utilização desarrazoada dos informes publicitários da Prefeitura Municipal e de entes da administração indireta, vinculando a figura do Administrador do Executivo as execuções de obras públicas e ações de governo.

Gastos excessivos com Publicidade e Propaganda, apresentando acréscimos de 96,20% em comparação com o exercício anterior.

B.6 TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS.

Desatendimento ao princípio da evidenciação contábil, haja vista existência de valor debitado pelo banco de R\$ 13.696,96 a título de garantia judicial sem emissão do empenho correspondente, em afronta ao art.60 da Lei 4.320/64.

C.1.1 FALHAS DE INSTRUÇÃO – LICITAÇÕES

Instrução precária na definição dos objetos, fixação de qualificação técnica incompatível com a complexidade da licitação, aglutinação de objetos e despesas realizadas que não seguiram as normas previstas na Lei de Licitações.

C.2.1 CONTRATOS FIRMADOS NO EXERCÍCIO REMETIDOS AO TRIBUNAL

Não encaminhamento de ajuste firmado com a Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo, cujo valor empenhado em 2011(R\$ 2.672.728,34) foi superior ao valor de remessa. Tal ajuste e pagamentos foram realizados sem prévio procedimento licitatório.

C.2.3 EXECUÇÃO CONTRATUAL

Obra não finalizada até o término do prazo contratual e sem novo termo aditivo firmado. Falta de aplicação das penalidades previstas na Lei de



Licitações por descumprimento contratual.

D.1 ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

Não divulgação, em página eletrônica do Município, dos documentos de que trata o artigo 48, caput, da L.C. 101/00.

Falha do Controle Interno no cumprimento dos dispositivos insculpidos no artigo 74 da CF e no artigo 35 da CE, bem como nas Instruções deste Tribunal de Contas.

D.2 FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

Reincidência na utilização de códigos contábeis inadequados para classificação das fontes de recursos do ensino e saúde, prejudicando a transparência e os trabalhos da fiscalização.

D.3 PESSOAL

Pagamento de horas extras sem existência de controle efetivo de horas trabalhadas.

Preenchimento das necessidades de pessoal por meio de contratações temporárias e realização de horas extras ao invés de provimento dos cargos efetivos já existentes no quadro de pessoal.

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

Descumprimento das recomendações desta E.Corte de Contas, haja vista não observância das disposições das Leis Federais 4.320/64 e 8.666/93, bem como, não adequação do Plano de Carreira do Magistério (inclusão do piso nacional) e deficiência na prestação de informações via Sistema Audesp.

D.4 DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

Acompanham o presente feito os seguintes protocolados:

Expediente TC-31/017/11 - Denúncia formulada pelo Sr. Lucas Benedito Saraiva Leite, munícipe de Guaíra, em que comunica irregularidades na contratação de pessoas para Frentes de Trabalho e possível dano ao erário decorrente de acidente com veículo Toyota Corolla da Prefeitura de Guaíra em 2010. A questão das Frentes de Trabalho encontra-se no item “A.1 – Planejamento das Políticas Públicas” e o



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



sinistro do veículo já foi tratado nas contas da Prefeitura Municipal de Guaíra referentes a 2010 (TC-2832/026/10).

Expediente TC-284/017/11 - Expediente aborda declaração prestada pelo Sr. Prefeito do Município de Guaíra, para fins de realização de operação de crédito para o Programa de Intervenções Viárias – PROVIAS. Tratado no item “B.2.1 – Análise dos Limites e Condições da LRF”.

Expediente TC-31157/026/11 - Denúncia apontando irregularidades na contratação da rádio comunitária Associação Cultural Dona Maria Vergentina, uso indevido de logomarca/slogan pela Administração Municipal e contratação de empresa cuja proprietária é servidora Municipal. Assuntos tratados no item “B.5.3 – Demais despesas Elegíveis para Análise”. A contratação da empresa Deise Garcia da Silva ME foi tratada no item “C.2.3 – Execução Contratual”.

1.3. Notificado, o Sr. José Carlos Augusto, responsável pelas contas, apresentou esclarecimentos às fls. 71/105 dos autos, alegando em síntese que:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – no PPA e LDO estão demonstrados os programas, ações, custos estimados, indicadores e metas físicas; que tais dados estão informados no sistema AUDESP; o Plano Municipal de Saneamento Básico e o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos foram realizados conforme documentos juntados (Anexo 2);

EDUCAÇÃO – discorda do entendimento da Fiscalização quanto ao remanejamento das verbas; foram aplicados os percentuais exigidos por lei;

SAÚDE – a Administração está aperfeiçoando os procedimentos contábeis para que o controle de gestão esteja focado na eficiência e transparência; já procedeu à regularização dos lançamentos;

DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE – os adiantamentos foram autorizados e devidamente justificados; os relatórios contêm a descrição das missões, notas, valores, justificativas; o objetivo da publicidade é o de divulgar ao público as ações do governo, os atos normativos, campanhas de interesse geral, projetos, programas, bem como servir de prestação de contas;

TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS – não houve empenho prévio do valor de R\$ 13.696,96 porque se tratou de bloqueio judicial determinado pela Justiça do Trabalho para fins de garantia;

FALHAS DE INSTRUÇÃO – LICITAÇÕES – os objetos foram definidos de forma sucinta e clara; não houve aglutinação, mas sim a necessidade de todos os bens locados fossem entregues na mesma data; a realização do certame da forma como o foi representou economia para o erário;

CONTRATOS REMETIDOS AO TRIBUNAL – no que se refere à falta de encaminhamento ao TCE do convênio com a FACESP, esta recebeu o repasse



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



financeiro na importância exata dos valores do auxílio-alimentação, e as conveniadas prestaram o serviço sem o recebimento de qualquer valor dos cofres públicos; somente teve o conhecimento da necessidade de ser realizado processo de licitação em 05/07/2012, com a publicação da deliberação TC-A-021851/026/12;

EXECUÇÃO CONTRATUAL – a empresa contratada já foi notificada para concluir a obra no prazo de 10 dias; que a empresa se justificou; os pagamentos já estão regularizados de acordo com a aprovação das planilhas pela CEF;

ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS – todos os documentos encontram-se disponibilizados no *site* oficial, onde é possível obter todas as informações;

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP – as divergências apontadas encontram-se devidamente ajustadas na execução orçamentária de 2012; as falhas existentes foram meramente formais e não trouxeram prejuízo ao erário;

PESSOAL – o apontamento se refere ao pagamento de horas extras realizadas por profissionais do magistério; optou por convocar professores efetivos que tinham interesse em prestar horas extras, com intenção de diminuir o número de contratados; tal procedimento traz economia para o Município, já que reduz os contratos pelo regime celetista;

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL – a Municipalidade vem atendendo às instruções e recomendações, especialmente quanto às Leis Federais nºs 8.666/93 e 4.320/64.

1.4. A Assessoria Técnica, considerando os aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial destacou que o resultado da execução orçamentária foi de superávit de 1,27%, ou R\$ 1.157.168,72, já que a receita arrecadada foi de R\$ 90.973.004,16 e a despesa empenhada foi de R\$ 89.815.835,44. O Município apresentou, ao final do exercício um superávit financeiro da ordem de R\$ 7.641.756,79. O resultado econômico foi positivo, no valor de R\$ 5.731.590,45. A dívida de curto prazo exibiu o saldo de R\$ 2.273.402,38 e, segundo a fiscalização, a Municipalidade possuía disponibilidade financeira suficiente para cobertura desta despesa. A dívida ativa, em comparação ao ano anterior, sofreu um aumento de 17,10%.

Concluindo, com base nos dados do relatório, quanto ao aspecto econômico-financeiro, a Assessoria Técnica não encontrou óbices a serem apontados.

1.5. Quanto aos gastos com ensino e despesa com pessoal e reflexos, a Assessoria Técnica observou que os mesmos mantiveram-se em bom patamar, os



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



investimentos na área da saúde apresentaram-se adequados à norma constitucional, assim como os recursos do **FUNDEB** foram apropriadamente direcionados aos profissionais do magistério, sendo aplicado na sua totalidade. As transferências à Câmara obedeceram ao limite constitucional e os encargos sociais foram corretamente recolhidos.

Observou os resultados positivos da execução orçamentária, financeira, econômica e patrimonial, bem como a liquidez frente aos compromissos de curto prazo.

Propôs recomendação à Prefeitura quanto: ao Planejamento das Políticas Públicas; Demais Despesas Elegíveis para Análise; Falhas de Instrução; Contratos, Análise do Cumprimento das Exigências Legais; Fidedignidade dos Dados Contábeis; Expedientes; Atendimento às Instruções e Recomendações do Tribunal.

Entendeu que poderão prosseguir em autos específicos os seguintes itens:

- Contratos – não encaminhamento do ajuste firmado no exercício; desacertos na execução do Contrato nº 82/2011;
- Expediente TC-31157/026/11.

Concluiu, pugnando pela emissão de **Parecer Favorável** às contas da Prefeitura de Guaíra, relativas ao exercício de 2011, sem embargo das recomendações propostas.

1.6. Seguiram os autos para manifestação do Ministério Público de Contas que também se manifestou pela emissão de **Parecer Favorável** sobre as contas em apreço, com as recomendações propostas pela Douta Chefia de Assessoria Técnica.

O **Parquet**, entretanto, opina pela formação de **apartados**, para melhor análise dos itens B.5.3 – Falhas de Instrução; C.2.1 – Contratos Remetidos ao Tribunal; C.2.3 – Execução Contratual, e D.3 – Quadro de Pessoal.

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 Guaíra**.

2.2 Extrai-se da instrução do feito que o Município promoveu os seguintes investimentos:

	APLICADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	30,32%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério(ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	73,62%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (art. 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	95,48% ¹	Mínimo = 95,00%
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, III)	18,93%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (LRF, artigo 20, III, “b”)	41,48%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal nos termos e no limite do artigo 29-A da Constituição Federal		
Superávit Orçamentário de 1,27%		

Os resultados apresentados pela Administração sinalizam situação favorável à aprovação das contas.

O Município aplicou **30,32%** das receitas próprias na manutenção e desenvolvimento do Ensino. Ainda com relação a este tópico, da receita proveniente do **FUNDEB**, **73,62%** foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII, do ADCT. No total geral, constatou-se a utilização integral dos recursos advindos do **FUNDEB** no exercício de 2011, sendo que **95,48%** foram utilizados no decorrer do exercício, e a parcela diferida aplicada no transcorrer do primeiro trimestre de 2012, atendendo ao disposto no artigo 21 da Lei nº 11.494/07.

Nas ações e serviços públicos de saúde, constatou-se a aplicação do correspondente a **18,93%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve o artigo 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

As despesas com pessoal e reflexos não ultrapassaram o limite máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois corresponderam a **41,48%** da receita corrente líquida.

¹ Saldo residual aplicado no primeiro trimestre de 2012.



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



Os repasses ao Legislativo obedeceram ao limite constitucional estabelecido pelo artigo 29-A, e não foram constatados pagamentos indevidos aos Agentes Políticos.

Quanto aos **Subsídios dos Agentes Políticos**, a revisão geral anual dos subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito foi aplicada de forma correta, não ocorrendo pagamentos a maior nem desrespeito à disposição constitucional do art. 37, inciso X.

As Multas de Trânsito e as receitas da CIDE e Royalties receberam o tratamento adequado, nos exatos termos da lei.

Em relação aos aspectos econômicos e financeiros, alinho-me ao entendimento do Assessor Técnico especializado que concluiu por não haver restrições em relação aos aspectos financeiros orçamentários e contábeis.

No mais, cabem **severas recomendações** à Origem quanto aos apontamentos feitos pela Fiscalização no tocante aos itens **D.5 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal** e **D.3 – Pessoal, contratações temporárias**.

Pertinente lembrar, a propósito, que a Constituição, com o objetivo de garantir o livre acesso aos postos públicos, determina, por meio do artigo 37, II da CRFB/88, que: ***“a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”***.

Tem-se, portanto, que a regra para a investidura em cargo ou emprego público é a prévia aprovação em concurso público.

A Constituição também prevê em seu artigo 37, IX que: ***“a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”***. A contratação temporária no âmbito da administração pública deve, portanto, preencher três requisitos: i) prazo determinado; ii) necessidade temporária e excepcional; iii) existência de lei autorizativa.



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



Nesse passo, cumpre **recomendar** à Administração que adote providências imediatas objetivando adequar o preenchimento das vagas dos cargos públicos às normas constitucionais acima mencionadas.

No que toca ao item B.5.3, e os gastos com publicidade e propaganda, à vista das dúvidas que envolvem a questão, determino a formação de **autos próprios**.

Também em **autos próprios** deverá ser tratado o apontado no item C.2.1 – Contratos Remetidos ao Tribunal, para a instrução e melhor análise do ajuste firmado com a Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo.

Por fim, as demais falhas e incorreções apontadas, ou foram suficientemente aclaradas pela Origem ou não configuram falta grave, a ponto de macular as contas, merecendo ser relevadas.

Ante o exposto, no mesmo sentido dos entendimentos externados pela Assessoria Técnica e pelo Ministério Público de Contas, **VOTO** pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas anuais prestadas pela **Prefeitura de GUAÍRA**, relativas ao exercício de 2011, ressalvando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de Ofício à Origem, **recomendando-lhe** a adoção das seguintes medidas:

- imediata regularização das falhas relativas ao Atendimento da Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal;
- pronta suspensão da contratação temporária, observando o art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal.

Proponho, ainda, a formação de **autos próprios** para aprofundar a análise das questões apontadas no item **B.5.3**, e os gastos com publicidade e propaganda, e item **C.2.1** – Contratos Remetidos ao Tribunal, no tocante ao Ajuste firmado com a Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo.

O expediente TC- 31157/026/11 deverá acompanhar o presente feito.



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



Os expedientes TC- 31/017/11 e TC- 284/017/11 deverão ser arquivados.

É como voto.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO