



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 24/06/14

91 TC-001558/026/12

Prefeitura Municipal: Louveira.

Exercício: 2012.

Prefeito(s): Eleutério Bruno Malerba Filho e Valmir Magalhães.

Período(s): (01-01-12) a (15-01-12) e (16-01-12 a 31-12-12).

Advogado(s): Antonio Sergio Baptista, Thiago Reis Augusto Rigamonti, Camila Cristina Murta, Monica Liberatti Barbosa Honorato e outros.

Acompanha(m): TC-001558/126/12.

Procurador(es) de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

Fiscalizada por: UR-3 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as contas anuais atinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE LOUVEIRA.

1.2. A conclusão do laudo elaborado pela Unidade Regional de Campinas consigna, em síntese, as seguintes ocorrências:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

➤ embora providências estejam sendo adotadas, o Município ainda não editou os Planos de Saneamento Básico, de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de Mobilidade Urbana;

CONTROLE INTERNO:

➤ a Prefeitura não regulamentou o sistema de controle interno, nem apresentou relatórios mensais;

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

➤ déficit de R\$ 71.489.217,72;



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



- planejamento orçamentário insuficiente, haja vista a abertura de créditos adicionais e realização de transferências/remanejamentos/transposições no importe de 45,24% da despesa prevista (final);

RESULTADO FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- resultado econômico negativo;

DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- a Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo;

FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- a Municipalidade não adotou providências para a cobrança de ISSQN, desatendendo ao artigo 11 da LRF;

DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

- despesa empenhada, no total de R\$ 32.069,70, visando à contratação de serviços diversos/shows/aquisição de materiais para festa religiosa denominada "Marcha para Jesus";
- contratação de shows para a Festa da Uva realizada no Município, no total de R\$ 1.350.000,00, quantia excessiva, e em dissonância aos princípios do interesse público e da razoabilidade;

LICITAÇÕES

- inobservância às regras inseridas na Lei n.º 8.666/93, no que se refere aos convites analisados;
- exigências restritivas em Concorrências e Tomadas de Preços;
- mescla entre o constante do inciso II e § 1º e inciso I do artigo 30 da Lei n.º 8.666/93;
- ausência de pesquisa de mercado em pregões para estimar valor da contratação pretendida;
- realização de pregão para contratação de serviços de engenharia, o que é vedado pelo disposto no § 4º do artigo 2º do Decreto Municipal n.º 3014/2006;
- extrapolados os limites do artigo 15, § 7º, inciso I, da Lei n.º 8.666/93 e violação ao inciso II do artigo 3º da Lei n.º 10.520/2002;
- restrição da disputa em razão do tipo de licitação adotado;
- não preenchimento dos requisitos dos incisos II e III do artigo 25 da Lei n.º 8.666/93;

CONTRATOS

- contrato emergencial que extrapolou o prazo máximo legal;
- EXECUÇÃO CONTRATUAL: obra que se encontra suspensa, por decisão da Prefeitura, sem o devido zelo pela contratada;

PESSOAL



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



- inexistência de legislação fixando atribuição dos cargos em comissão;
- pagamento injustificado de adicional de nível universitário;
- critério subjetivo para pagamento de função gratificada;
- horas extras em excesso;

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- atendimento parcial às recomendações e envio extemporâneo de informações ao sistema AUDESP;

AUMENTO DA TAXA DA DESPESA DE PESSOAL NOS ÚLTIMOS 180 (CENTO E OITENTA) DIAS DO MANDATO

- desatendido o disposto no parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL

- despesa no exercício em valor superior ao parâmetro fixado e empenhos de valores a partir de 07/07/12, em afronta ao artigo 73, inciso VI, alínea “b”, da Lei 9.504/97.

1.3. A autoridade responsável exerceu o contraditório, procurando afastar, ou justificar, as impropriedades consignadas no relatório da Fiscalização.

1.4. A **Assessoria Técnica**, circunscrita à área de economia, ressaltou que, apesar de abertos créditos adicionais acima do limite fixado na LOA e da inflação prevista, não restou comprometida a execução orçamentária. Dessa forma, caberia recomendar à Origem que evite incidir na mesma falha.

Ao final, manifestou-se pela emissão de **parecer favorável**.

1.5. No âmbito jurídico, o **Órgão Técnico** observou, em relação ao pagamento de horas extras a servidores ocupantes de cargos em comissão, que a defesa citou diversos julgados da Casa em que a falha foi relevada.

Quanto às despesas com publicidade e propaganda, asseverou que, enquanto o inciso V, “b”, faz menção a publicidade institucional, o inciso VII usa a expressão genérica “publicidade”, causando a impressão de que todas



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



as despesas com publicidade do Município estariam sujeitas às limitações impostas pela norma de regência.

Diante disso, invocou o item 5 do Comunicado SDG nº 24/11, segundo o qual, no escopo do controle trienal exigido pela Lei Eleitoral, é salutar a alocação, na LOA, de específicas atividades programáticas: uma para gastos com propagandas, e outra, para despesas com propaganda institucional.

Explicou que a propaganda institucional consiste na difusão de mensagem de caráter informativo de atos que exigem conhecimento público, ou campanhas com fins educativos. Não possui, assim, o objetivo de promover, direta ou indiretamente, pessoas, produtos ou serviços.

Nesses termos, e com o endosso da **Chefia da ATJ**, a **Assessoria Técnica** posicionou-se pela emissão de **parecer favorável** à aprovação dos demonstrativos.

1.6. O Ministério Público de Contas, de outro lado, manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável**, face aos seguintes motivos:

- a) pagamento de adicional de nível universitário para funcionários que ocupam cargo cujo requisito de preenchimento já exige formação em grau superior;
- b) empenho de gastos com publicidade, no montante de R\$ 213.553,56, a partir de 07 de julho, em ofensa ao artigo 73, VI, "b", da Lei nº 9.504/07;
- c) os gastos com publicidade superaram a média despendida nos 03 (três) últimos exercícios, não atendendo ao disposto no artigo 73, VII, da Lei nº 9.504/07.

Propôs, ainda, as ressalvas e recomendações consignadas às fls. 329/334, bem como a formação de autos próprios para análise de concorrências e tomadas de preço em que verificadas cláusulas com teor restritivo e contrato emergencial que vigeu por período superior ao limite legal.



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



Sobre o tópico “fiscalização das receitas”, entendeu cabível a sanção prevista no artigo 11, parágrafo único, da LRF, além da comunicação do fato para que conste do CAUC – Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias, até que seja comprovada a efetiva arrecadação do ISSQN sobre atividades cartorárias pelo Município.

1.7. A Secretaria-Diretoria Geral opinou pela emissão de parecer favorável.

Registrou que, segundo o Responsável, as despesas com publicidade e propaganda realizadas no último semestre de 2012, embora acima da média de gastos dos 03 (três) últimos exercícios, destinaram-se à publicação de atos oficiais, legislação e para dar ciência à população de atos públicos.

Nesse contexto, entendeu que a falha pode ser relevada, mesmo porque o gasto de 2011 foi bem superior ao de 2012.

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 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE LOUVEIRA.

2.2. Extraí-se dos autos que os recursos obtidos no transcorrer do exercício foram assim direcionados:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	29,58%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	96,52%	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)	27,66%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	29,19%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal		
O Município quitou os precatórios a que estava obrigado a pagar		
Encargos Sociais: recolhimentos efetuados		

2.3. Como se vê, os setores de Ensino e Saúde mereceram investimentos em volumes de recursos superiores aos mínimos obrigatórios, e a despesa com pessoal ficou dentro do limite legal, revelando cautela da Administração no trato do assunto.

2.4. Sob o prisma econômico-financeiro, de igual sorte, é possível qualificar como adequada a gestão de que se cuida, levando em conta a obtenção de



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



resultados positivos, envolvendo os principais indicadores, aliados à pequena expressão da dívida de longo prazo.

O déficit da execução orçamentária, de 29,05%, obtido através das peças contábeis, foi totalmente absorvido pelo superávit financeiro do exercício anterior, da ordem de R\$ 103.238.570,92, restando, ainda, significativo superávit financeiro no exercício em análise, de R\$ 40.142.502,14.

Quanto à dívida de longo prazo, pode-se inferir, face ao pequeno percentual de 0,2% em relação à Receita Corrente Líquida, que, sem maiores esforços ou dificuldades, a Administração equacionará a dívida, sem sacrificar os orçamentos futuros.

Os investimentos em infraestrutura ou despesas de capital atingiram a taxa de 49%, em relação à Receita Corrente Líquida.

Nesse contexto, para as despesas empenhadas e liquidadas nos dois últimos quadrimestres, o Executivo demonstrou ter liquidez, em 31/12/2012, da ordem de R\$ 40.119.657,74, atendendo às determinações do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.5. No setor de planejamento, destaca-se a ausência dos Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Segundo o Responsável, o Plano de Saneamento Básico ficou a cargo da Agência das Bacias PCJ, e o de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, da Ambiética Assessoria Ambiental Ltda., cuja evolução contratual pode ser constatada no *site* da Prefeitura.

Nada obstante, **recomenda-se** à Origem que providencie a efetiva edição dos mencionados Planos, e **determina-se** à Fiscalização que verifique a adoção das providências noticiadas em próximo roteiro.



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



2.6. A instrução indica, ainda, que a Prefeitura não regulamentou o sistema de controle interno, descumprindo, assim, o disposto nos artigos 31 e 74 da Constituição Federal.

Alega o Responsável que a capacitação dos servidores e demais esforços estavam sendo feitos para implantação do sistema, no entanto, a efetiva implementação ficou a cargo da gestão subsequente, que não obteve informações sobre sua evolução pela atual Administração.

Entendo que a falha pode ser relevada no caso em tela, até porque foram observadas as normas constitucionais e legais de maior importância na análise das contas, especialmente aquelas relativas ao investimento no setor educacional e na área da saúde. Demais disso, constatou-se que as finanças do Município se encontram em boa ordem.

Registro, por oportuno, que, com a edição do Comunicado SDG nº 32/2012, espera-se que os Administradores se empenhem para adequar seus Sistemas de Controle Interno às normas que lhe são aplicáveis, de forma que as atividades do setor contribuam para evitar a rejeição das contas e, conseqüentemente, reduzir o risco de inelegibilidade, lembrando que, nos exercícios posteriores a 2012, a matéria passará a ser tratada com maior rigor.

2.7. No capítulo “Fiscalização das Receitas”, registrou-se que a Municipalidade não adotou medidas para cobrança do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, desatendendo ao estabelecido no artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sobre o tema, a autoridade anunciou a providência tomada pela atual Administração, consistente na abertura de processo administrativo para contratação de assessoria para prestação desses serviços, visto que, com apenas um funcionário, sua execução seria inviável.

Observo que o assunto foi objeto de ressalvas nas contas de 2011, processo TC-969/026/11, cujo parecer foi publicado em 11/04/2013, sem



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



tempo hábil, portanto, à adoção das medidas pertinentes em 2012. De qualquer forma, o órgão de instrução da Casa, em futura inspeção, se certificará se a falha foi saneada.

2.8. No tópico “demais despesas elegíveis para análise”, o gasto de R\$ 32.069,70, com serviços e aquisição de materiais para festa religiosa denominada “Marcha para Jesus”, e a contratação de shows para a Festa da Uva, no total de R\$ 1.350.000,00, deverão ser analisadas em **autos próprios**.

2.9. Quanto às impropriedades constatadas em licitações e contratos, algumas podem ser alçadas ao campo das recomendações. Outras, no entanto, por sua gravidade, devem ser objeto de exame em **autos próprios**, a saber:

- a) Tomada de Preços nº 02/2012;
- b) Pregão Presencial nº 67/2012;
- c) Processos de dispensa/inexigibilidade de licitação nºs 219/12, 719/12, 101/12, 211/12, 220/12, 740/12, 141/12, 518/12 e 233/12;
- d) Concessão de serviço de transporte coletivo urbano de passageiros à empresa Rápido Luxo Campinas Ltda.

2.10. Na área de pessoal, a inexistência de atribuição de funções aos cargos em comissão, impedindo a verificação de seu enquadramento como de chefia, assessoramento e direção, foi tratada nas contas do exercício de 2011 (TC-969/026/11), cujo parecer foi publicado em 11/04/13, de modo que não houve tempo hábil para regularização em 2012. Entretanto, a Fiscalização deverá, em próximo roteiro, verificar o saneamento da falha.

2.11. Ainda no tópico “pessoal”, detectou-se o pagamento de gratificação denominada “função gratificada”, com fundamento na Lei Municipal nº 1681/2004, que o prevê como adicional de remuneração, a critério da Administração, em decorrência da natureza especial ou regime especial de trabalho.



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



Indicou, ainda, a instrução que há casos em que o funcionário recebe a referida gratificação, além de horas extras.

Importante destacar que benefícios da espécie podem ser concedidos, desde que voltados à obtenção de maior eficiência na prestação dos serviços públicos, mediante um maior estímulo ao funcionário.

Contudo, não existem parâmetros na legislação que atendam ao princípio da impessoalidade, e, sendo assim, **recomendo** que a impropriedade seja prontamente regularizada, a fim de evitar prejuízos ao erário.

2.12. Nesse mesmo setor, registrou-se o pagamento de adicional de nível universitário para servidores cujos cargos, por sua própria natureza, exigem essa graduação.

Trata-se, evidentemente, de incoerência que precisa ser ajustada, até porque, ao fixar a remuneração de cargo que exige formação em nível superior como condição de seu provimento, deve a Administração, naturalmente, considerar esse fator, de forma que o valor pago ao ocupante do cargo seja coerente com o nível de escolaridade requerido.

Nessa linha, **recomendo** à Origem que providencie a imediata regularização da falha, evitando o pagamento de vantagens indevidas e a deturpação do incentivo à elevação da escolaridade dos servidores, que acabam gerando ônus financeiro desnecessário à Administração Pública.

2.13. Deverá, também, o Executivo de Louveira adotar providências para solucionar a questão relativa ao excessivo pagamento de horas extras aos servidores, coibindo o desnecessário trabalho além da jornada ordinária e realizando, quando imprescindível, um controle efetivo e formal dessas horas, com registros, inclusive, do interesse público envolvido.



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



2.14. No tocante aos gastos com propaganda e publicidade realizadas a partir de 07 de julho do último ano de mandato, a instrução indica que superaram a média dos 03 últimos exercícios.

Por sua vez, o Responsável afirma que todos os valores despendidos no último semestre de 2012 destinaram-se à publicação de atos oficiais, legislação e/ou ciência aos cidadãos quanto aos atos públicos.

Assim como a Secretaria-Diretoria Geral, entendo que a falha pode ser relevada, eis que plausíveis as justificativas apresentadas, principalmente se considerado que, em 2011, a despesa a esse título foi bem superior à de 2012.

2.15. Em relação ao aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato, da ordem de 3,26%, decorreu de atos editados antes do período de vedação, logo, não houve infringência ao parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, referido gasto atingiu o montante de 25,92%, bem abaixo do limite de 54% estabelecido no artigo 20, III, “b”, do citado Diploma Legal.

2.16. As demais incongruências apontadas foram devidamente justificadas ou podem ser relevadas, por não apresentarem gravidade suficiente para comprometer as contas em apreço. Cabe, no entanto, **recomendar** à Municipalidade que evite a reedição daquelas registradas nos tópicos: “execução contratual” (Contrato nº 90/12) e “atendimento às recomendações e Instruções do Tribunal”.

2.17. Por fim, observo que, nas edições de 2008 e 2010 do IPRS¹, Louveira classificou-se no Grupo 1, que engloba os municípios com bons indicadores de riqueza, longevidade e escolaridade:

¹ Sistema de indicadores socioeconômicos destinado a subsidiar a formulação e avaliação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento dos municípios paulistas. Compõe-se de 04 indicadores: três sintéticos setoriais, que mensuram as condições atuais de um município em termos de renda, escolaridade e longevidade, com classificação dos 645 municípios do Estado de São Paulo, segundo cada uma dessas dimensões, e uma tipologia constituída de 05



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



- *Riqueza* - Posições no ranking: 2008 – 5ª; 2010 – 4ª. Louveira somou pontos em seu escore de riqueza, está acima da média estadual e avançou uma posição nesse *ranking*.

- *Longevidade* - Posições no ranking: 2008 – 320ª; 2010 – 295ª. O Município realizou avanços nesta dimensão, somando pontos no escore, mas situa-se abaixo da média estadual. Com esse desempenho, o município conquistou posições no *ranking*.

- *Escolaridade* - Posições no ranking: 2008 – 81ª; 2010 – 118ª. Louveira acrescentou pontos nesse escore no período e está acima da média estadual. Apesar deste desempenho, o município perdeu posições no *ranking* dessa dimensão.

Em síntese, no âmbito do IPRS, o Município registrou avanços em todas as dimensões. Em termos de dimensões sociais, o escore de longevidade está abaixo do nível médio do Estado, enquanto o de escolaridade está acima da média estadual.

2.18. Ante o exposto, no mérito, **VOTO pela emissão de Parecer FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE LOUVEIRA, ressalvando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Executivo, recomendando-lhe que:

- implemente os Planos de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
- providencie a regulamentação do sistema de controle interno, segundo orientação contida no Comunicado SDG nº 32/2012 deste Tribunal;

grupos, denominada grupos do IPRS, que resume a situação dos municípios segundo os três eixos considerados, sem, no entanto, ordená-los.



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



- adote medidas para cobrança do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza;
- observe com maior rigor a Lei de Licitações e Contratos;
- promova a imediata regularização do pagamento de gratificações sob a nomenclatura “função gratificada” e “adicional de nível universitário”, conforme mencionado no corpo do voto;
- evite o pagamento de horas extras em volume excessivo e, quando imprescindível o trabalho além da jornada normal, realize efetivo e formal controle das horas, com o registro, ainda, do interesse público envolvido;
- regularize as falhas anotadas nos tópicos: “contratos” (impropriedades na execução do Contrato nº 90/12) e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e recomendações do Tribunal”.

Proponho a formação de **autos próprios** distintos para análise:

- 1) do valor despendido com a contratação de serviços e aquisição de materiais destinados a festa religiosa (“Marcha para Jesus”), de R\$ 32.069,70, e com a contratação de shows para a Festa da Uva, no total de R\$ 1.350.000,00;
- 2) da Tomada de Preços nº 02/2012;
- 3) do Pregão Presencial nº 67/2012;
- 4) dos processos de dispensa/inexigibilidade de licitação nºs. 219/12, 719/12, 101/12, 211/12, 220/12, 740/12, 141/12, 518/12 e 233/12;
- 5) da concessão de serviço de transporte coletivo urbano de passageiros à empresa Rápido Luxo Campinas Ltda.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO