



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 20/10/15

51 TC-001965/026/13

Prefeitura Municipal: Guararema.

Exercício: 2013.

Prefeito(s): Marcio Luiz Alvino de Souza.

Advogado(s): Carlos Eduardo Gomes Callado Moraes, Olavo Sachetim Barbosa, Rafael Cezar dos Santos e outros.

Acompanha(m): TC-001965/126/13 e Expediente(s): Tc-000290/007/14, TC-000726/007/13, TC-000954/007/13, TC-001133/007/13, TC-001513/007/14, TC-001521/007/13, TC-003904/026/14, TC-008931/026/14, TC-022112/026/14, TC-032396/026/13 e TC-046358/026/13.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-7 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-7 - DSF-II.

Sustentação oral proferida em sessão de 15-09-15.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **contas anuais** atinentes ao exercício de **2013**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARAREMA**.

1.2. A conclusão do relatório de fls. 17/86, elaborado pela Unidade Regional de São José dos Campos/UR-07, consigna as seguintes ocorrências:

A.1 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – A LOA autoriza abertura de créditos suplementares no percentual de 50% do orçamento; Não editou o Plano de Saneamento Básico, Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, Plano de Mobilidade Urbana;

A.3 – CONTROLE INTERNO – incorreta a instituição do controle interno na Prefeitura e ausência de relatórios periódicos;

B.1.1 – RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – déficit da execução orçamentária de 2,64%; alterações orçamentárias ao percentual de 55,16%, acarretando o descumprimento do parágrafo 1º, do artigo 1º da LRF;



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



B.1.2 – RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL – divergência entre o resultado financeiro apurado pela fiscalização e o constante dos demonstrativos contábeis do órgão;

B.1.6 – DÍVIDA ATIVA – a Prefeitura de Guararema está inscrita na sua própria dívida ativa, implicando em distorções nos resultados contábeis e financeiros do órgão; e não foi adotada providência a fim de excluir a Prefeitura da Dívida Ativa de 2012;

B.3.3.1 – ROYALTIES – aplicação irregular por conta de pagamento de valores a escritório de advocacia pautado em contrato que não obedece às normas legais, em prejuízo aos cofres públicos e descumprimento das recomendações deste Tribunal de Contas em relação a aplicação dos recursos de royalties;

B.4.1 – REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS – pagamento inferior aos devidos por conta de Requisitórios Judiciais.

B.5.1.2.7 – BENEFÍCIOS CONCEDIDOS – concessão de aposentaria à João Franco Neto, pautada em certidão de contagem de tempo de contribuição não fidedigna;

B.5.1.2.13 – APLICAÇÃO DA PORTARIA 916/03 E ATUALIZAÇÕES – cumprimento parcial da Portaria 916/03;

B.5.1.2.19.2 – ATUÁRIO – Parecer não apresentado;

B.5.3.2 – GASTO COM INFRAÇÕES AMBIENTAIS – a Prefeitura foi multada e advertida em 2013 (reincidindo por conta de também ter sido autuada em 2011 e em 2012) pela CETESP por desrespeito às normas ambientais;

B.6 – TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS – locação de veículos sem estudos atualizados de sua viabilidade econômica em comparação à aquisição do bem para o patrimônio público; alienação de máquinas de seu patrimônio e locação de outra para executar serviços necessários, em total contrassenso; adquirir livros para distribuição às escolas, mas mantê-los em almoxarifado; e descumprimento do artigo 164, § 3º, da Constituição Federal;

C.1.1 – FALHAS DE INSTRUÇÃO – as regras dos editais de Convites, bem como os procedimentos adotados pela Administração – Comissão de Licitações afrontam o artigo 37 da Constituição Federal e diversos dispositivos da Lei Federal nº 8.666/93 e;



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



C.2.3 – EXECUÇÃO CONTRATUAL – o contrato firmado com o escritório ‘Bornholdt Advogados’ não obedece aos ditames da Lei Federal nº 8.666/93, e sequer foi encaminhado a esta Casa para análise da inexigibilidade de licitação precedente; no contrato de nº 139/13 firmado com a empresa Lucimel, não identificamos os serviços que teriam sido executados pela contratada; fracionamento de objeto de licitação e não utilização de modalidade de licitação exigida pelo artigo 23, § 5º, da Lei Federal nº 8.666/93; e demais contratos relacionados foram prorrogados e sofreram aditamentos de preços sem justificativas convincentes e desrespeitando os projetos básicos e executivo, em afronta ao artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/93;

C.2.4 - EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO E COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS - antes de aterrar o lixo, o Município não realiza o tratamento de resíduos, quer mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou aproveitamento energético;

D.3.1 – QUADRO DE PESSOAL – nomeação de servidores para cargo em comissão que não possuem as características de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da CF); ausência no quadro de pessoal de empregos de engenheiros e arquitetos; contratação destes profissionais por meio de licitação;

D.3.2 – PROGRAMA DE DEMISSÃO VOLUNTÁRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS – O programa não foi amplo, ficou restrito a determinadas pessoas haja vista que nem todos os que pediram demissão receberam os benefícios do programa; muitos servidores, com mais de 3 anos de serviço, foram demitidos sem que a Administração tenha provado que eles se enquadravam em um dos incisos do artigo 41 da Constituição Federal;

D.4 – DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES – Diversos expediente, nos quais a irregularidade anunciada pelo interessado foi considerada procedente, inclusive quanto ao Programa Emergencial de Auxílio ao Desempregado em Guararema – em 2013, verificamos que houve substituição de empregado público ‘contratado’ diretamente por meio deste programa em prejuízo à ocupação dos empregos existentes, cujas atribuições eram as mesmas que os beneficiários deste programa executavam;

D.5 – ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL – entrega intempestiva de documentos ao Sistema Audesp; e descumprimento das recomendações desta Corte de Contas.



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



DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

Os expedientes TC-22112/026/14, TC-726/007/13, TC-46358/026/13, TC-3904/026/14, TC-32396/026/13, TC-954/007/13, TC-1133/007/13, TC-1521/007/13, TC-290/007/14, TC-8931/026/14 subsidiaram a análise do presente feito, e as matérias foram tratadas em itens próprios do relatório da Fiscalização.

1.3. Devidamente notificado o responsável, nos termos do artigo 30, II, da Lei Complementar nº 709/93 (fls. 90), a Prefeitura Municipal apresentou os esclarecimentos de fls. 102/154.

1.4. Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial, a **Assessoria Técnica** opinou, pela emissão de **parecer prévio desfavorável** à aprovação das contas, em decorrência das falhas registradas no setor de precatórios (fls. 155/157).

1.5. A **Assessoria Técnico-Jurídica** (fls. 158/165), com o endosso da **Chefia da ATJ** (fls. 166), posicionou-se pela emissão de **parecer prévio desfavorável**, também em razão da insuficiência de pagamento de precatórios.

Advertiu que a Origem não comprovou os pagamentos de precatórios informados em suas razões de defesa.

1.6. No mesmo sentido manifestaram-se o **D. Ministério Público de Contas** (fls. 167/175) e a **Secretaria-Diretoria Geral** (fls. 176/180), censurando o pagamento insuficiente de precatórios.

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 2013, da **Prefeitura Municipal de Guararema**.

2.2. Inicialmente, observo o atendimento ao limite mínimo de aplicação no Ensino e na Saúde, bem como ao percentual máximo permitido para despesa com pessoal. Foram, ainda, efetuados os recolhimentos dos encargos sociais e quitados os precatórios judiciais e requisitórios de pequena monta, consoante sintetizado no quadro abaixo:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	26,95%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	93,18%	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 trimestre seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	26,99%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	35,54%	Máximo: 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.		
O Município efetuou o recolhimento dos encargos sociais.		
O Município quitou as dívidas relativas a precatórios judiciais e requisitórios de pequena monta exigíveis no exercício.		

2.3. Quanto aos resultados contábeis, os déficits da execução orçamentária e financeira retificados pela fiscalização não são significativos a ponto de comprometer os demonstrativos em exame.

De fato, a documentação acostada ao feito evidencia que o déficit da execução orçamentária, de R\$4.371.930,11 (2,64%), representa 32% do valor mensal de arrecadação com base na Receita Corrente Líquida (R\$13.664.425,67)¹, assim como o déficit financeiro retificado pela fiscalização

¹ RCL: R\$163.973.108,07/12 = R\$13.664.425,67.



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



de R\$3.443.980,55 equivale a 25% desse mesmo valor, portanto, em patamar aceitável pela jurisprudência² desta Corte de Contas, uma vez que não compromete orçamentos futuros e não exige grande esforço fiscal para sua superação.

No contexto ora apresentado, as inadequações constatadas em relação à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Município podem ser relevadas, sem embargo de se **recomendar** a adoção de medidas voltadas à garantia do equilíbrio fiscal 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 aperfeiçoamento da estimativa das receitas e do contingenciamento das despesas.

2.4. A despeito do equilíbrio das contas, necessário **recomendar** à Origem que deixe de proceder a alterações orçamentárias em elevados percentuais, como apurado no caso em tela (55,16%).

Isso porque a modificação de parte considerável do orçamento, sem autorização legislativa específica, acaba tornando as peças de planejamento meras coadjuvantes, em prejuízo à vontade popular.

Com efeito, as peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) são resultantes da participação popular e de discussões desenvolvidas em audiências públicas promovidas na fase de elaboração dos respectivos projetos, motivo pelo qual, após percorrer seu peculiar processo legislativo, não pode o orçamento ficar vulnerável à sua descaracterização mediante a abertura de créditos suplementares em elevada escala.

O mecanismo de abertura de créditos adicionais destina-se a flexibilizar o orçamento, propiciando certos ajustes em caso de possíveis imprevistos que podem acontecer ao longo do exercício.

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

² TC-001832/026/12, TC-001499/026/12, TC-002032/026/12 e TC-002094/026/12.



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



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.

Além disso, não é difícil perceber que os índices, quando desarrazoados, ou melhor, muito flexíveis, indicam defeito no planejamento orçamentário.

O elevado percentual de alteração orçamentária, fundada exclusivamente em autorização genérica prevista na LOA, como constatado no caso dos autos, pode comprometer o processo democrático.

2.5. Relativamente à falta de edição dos Planos de Saneamento Básico, de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de Mobilidade Urbana, a Origem informou estão em fase final de elaboração, o que deverá ser objeto de análise pela Fiscalização na próxima inspeção ordinária.

2.6. No que concerne ao sistema de controle interno, é pertinente destacar sua importância para o aprimoramento da gestão, mediante: a avaliação do desempenho das atividades do Executivo; a conferência da exatidão e fidelidade dos dados contábeis; a análise dos resultados econômico-financeiros, quanto à eficácia e eficiência; a adoção de providências voltadas ao saneamento de irregularidades no exercício corrente; e a comunicação de ilegalidades e outras ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado.

Assim, **recomenda-se** à Prefeitura Municipal de Guararema que proceda à imediata regulamentação do setor, nos moldes do Comunicado SDG nº 32/2012, em obediência aos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, 54, parágrafo único, e 59 da Lei Complementar nº 101/2000, e, por fim, ao artigo 38, parágrafo único, da Lei Complementar Paulista nº 709/93.

2.7. O ponto mais relevante da instrução processual diz respeito à gestão de precatórios pelo Município de Guararema.



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



Segundo os exames da Fiscalização, a Prefeitura teria deixado de pagar no exercício em exame quantia superior a R\$800.000,00 (*oitocentos mil reais*), devidos aos credores Celso Benedito Antunes, Rosaria das Dores Antunes e Espólio de Etelvina da Costa Calderaro.

Em suas razões de defesa, a Origem informou que referidos pagamentos foram realizados em dezembro de 2012, portanto antes do prazo de vencimento do passivo. Apresentou os comprovantes de quitação.

Com efeito, a despeito das manifestações dos órgãos técnicos de instrução e do d. MPC, os documentos apresentados pela Origem evidenciam que os precatórios relacionados pela Fiscalização foram efetivamente quitados em dezembro de 2012, conforme demonstra os comprovantes armazenados na nas mídias digitais de fls. 142 e 143 (doc. 10) da defesa, que foram impressos e acostados às fls. 188/192.

Demais disso, os dados da execução orçamentária e financeira do exercício de 2012 da Prefeitura Municipal de Guararema, disponível para consulta no Sistema AUDESP³, confirmam que os pagamentos foram realizados ao Tribunal de Justiça, para posterior repasse aos credores, conforme sistemática implantada pela EC 62/2009, vigente à época dos pagamentos (fls. 193).

Ressalte-se, assim, que o pagamento de 27/03/2013 informado pelo Tribunal de Justiça, diz respeito ao repasse efetuado pelo Poder Judiciário aos credores, não se confundindo com os depósitos realizados pela Municipalidade nas contas vinculadas do Poder Judiciário, o que foi realizado em dezembro de 2012.

2.8. A ocorrência tratada no item “B.5.1.2.7 – *Benefícios Concedidos*”, conforme verificado pela própria Fiscalização foi tratada em autos específicos.

2.9. Os convites nºs 04/2013, 05/2013, 06/2013, 07/2013, 12/2013, 13/2013, 15/2013, 21/2013, 24/2013, 26/2013, 30/2013, 32/2013, 34/2013, 39/2013, 49/2013, 50/2013, 51/2013, 53/2013, 58/2013, 63/2013, 65/2013,

³ Fonte: <http://dadosmunicipais.tce.sp.gov.br/pentaho/Login.jsessionid=7E2A873EF5EAE165E1422FDDA471031B>



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



70/2013, 74/2013, 76/2013, 80/2013, 83/2013, 84/2013, 92/2013, 95/2013, 96/2013 e 97/2013, diante da gravidade dos apontamentos da Fiscalização, deverão ser tratados em **autos próprios**.

Da mesma maneira, o contrato s/nº firmado entre a Prefeitura Municipal de Guararema e o escritório de advocacia “Bornholdt Advogados” através de inexigibilidade de licitação deverá ser analisado em autos próprios, incluindo a execução contratual.

2.10. No que diz respeito à falta de política de processamento do lixo produzido no Município antes de encaminhamento para o aterro sanitário, convém **advertir** a Origem sobre as diretrizes da Lei Federal nº 12.305/2010, vigente desde agosto/2014.

Apesar de insuficiente à emissão de juízo desfavorável aos demonstrativos, **recomendo** ao Executivo que adote prontamente medidas voltadas ao cumprimento da referida Lei, em especial, quanto à destinação final ambientalmente adequada dos rejeitos e resíduos sólidos⁴, sobretudo diante das penalidades aplicadas pelo órgão ambiental estadual.

2.11. A nomeação de servidores para cargos comissionados que não possuem características de direção, chefia e/ou assessoramento, apesar de isoladamente não comprometer os demonstrativos, no caso dos autos, enseja a emissão de **severa recomendação** para que a Origem adote imediatas medidas corretivas.

A instrução processual revelou 79 (setenta e nove) cargos de livre provimento cujas atribuições e/ou atividades desenvolvidas não se amoldam à regra do inciso V, do artigo 37 da Constituição Federal.

⁴ Lei Federal nº 12.305/10:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

VII - **destinação final ambientalmente adequada**: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;

VIII - **disposição final ambientalmente adequada**: distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;



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



Ressalte-se que as impropriedades do quadro de pessoal da municipalidade foi objeto de recomendação expressa desta E. Corte de Contas no TC-002836/026/10 para sua regularização.

Conveniente destacar que os cargos em comissão devem ter suas atribuições fixadas em ato normativo próprio e só devem ser utilizados nos casos permitidos pela Constituição Federal, ou seja, no desempenho das funções de assessoramento, chefia e direção.

Ressaltando que o simples fato de constar da nomenclatura os termos “chefe”, “diretor” ou “assessor” seguramente não legitima os aludidos cargos, que devem ter suas atribuições compatíveis com chefia, direção ou assessoramento, definidas em ato normativo próprio, conforme exigido pelo mencionado dispositivo constitucional.

2.12. Ainda no setor de pessoal, recomendo à Origem que efetue estudos para adequação, criação e contratação de servidores efetivos para atuação nas áreas de engenharia e arquitetura, com vistas a diminuir a contratação de terceirizados.

2.13. Sobre o Programa Emergencial de Auxílio ao Desemprego, esta Corte de Contas analisou a matéria nos autos do TC-001488/007/12⁵ e não encontrou elementos de uso indevido.

Nada obstante, compete **alertar** o Executivo de Guararema para que observe com rigor às disposições da legislação municipal de criação e regência do Programa.

2.14. Outros apontamentos que demandam **recomendações** são aqueles anotados nos itens *B.1.6 – Dívida Ativa; B.5.3.2 – Gasto com Infrações Ambientais; B.6 – Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais, e D.5 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.*

⁵ TC-001488/007/12 – Sentença publicada no dia 21/05/2015 – Relator Dimas Eduardo Ramalho.



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



2.15. Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2013, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARAREMA**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, contendo **recomendações** para que:

- Envide esforços na obtenção de economia orçamentária e redução do déficit;
- Restrinja a abertura de créditos suplementares, por ocasião da elaboração da próxima Lei Orçamentária;
- Adote medidas visando ao aprimoramento da atuação do Controle Interno, nos moldes do Comunicado SDG nº 32/2012;
- Adote medidas para fiel cumprimento da Lei Federal nº 12.305/2010, quanto à destinação final ambientalmente adequada dos rejeitos e resíduos sólidos;
- Regularize o quadro de pessoal – cargos comissionados;
- Promova estudos para adequação, criação e contratação de engenheiros e arquitetos;
- Não reincida nas falhas apontadas nos itens B.1.6 – Dívida Ativa; B.5.3.2 – Gasto com Infrações Ambientais; B.6 – Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais, e D.5 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.

Proponho, ainda, diante da gravidade dos apontamentos da Fiscalização, a formação de **autos próprios** para análise dos convites nºs 04/2013, 05/2013, 06/2013, 07/2013, 12/2013, 13/2013, 15/2013, 21/2013, 24/2013, 26/2013, 30/2013, 32/2013, 34/2013, 39/2013, 49/2013, 50/2013, 51/2013, 53/2013, 58/2013, 63/2013, 65/2013, 70/2013, 74/2013, 76/2013, 80/2013, 83/2013, 84/2013, 92/2013, 95/2013, 96/2013 e 97/2013, e do contrato s/nº firmado entre a Prefeitura Municipal de Guararema e o escritório de advocacia “Bornholdt Advogados”, firmado através de inexigibilidade de licitação.

Por fim, diante dos apontamentos registrados no setor de licitações do relatório da fiscalização, proponho a remessa de cópias do relatório da fiscalização, além deste relatório, voto e parecer ao **Ministério Público do**



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



Estado de São Paulo, para adoção das medidas que entender pertinentes, **tão logo se dê o trânsito em julgado.**

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO