



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



02-10-18

SEB

61 TC-003902/989/16

**Prefeitura Municipal:** Guararema.

**Exercício:** 2016.

**Prefeito:** Adriano de Toledo Leite.

**Advogados:** Caio César Benício Rizek (OAB/SP nº 222.238), Carlos Eduardo Gomes Callado Moraes (OAB/SP nº 242.953) e outros.

**Procuradora de Contas:** Élide Graziane Pinto.

**Ementa:** CONTAS ANUAIS. SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS OBSERVADOS. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS.

| Título                                                                                                                  | Situação  | Ref.                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------------------------------|
| Aplicação no Ensino – CF. artigo 212                                                                                    | 30,95%    | (25%)                             |
| FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, artigo 21, <i>caput</i> e § 2º                                                       | 100%      | (95% - 100%)                      |
| Pessoal do Magistério – ADCT da CF, artigo 60, XII                                                                      | 100%      | (60%)                             |
| Despesa com Pessoal – LRF, artigo 20, III, “b”                                                                          | 29,21%    | (54%)                             |
| Saúde – ADCT da CF, artigo 77, III                                                                                      | 34,12%    | (15%)                             |
| Transferência ao Legislativo – CF, artigo 29-A, § 2º, I                                                                 | 2,39%     | 7%                                |
| Plano Municipal de Educação<br>Lei federal nº 13.005/14, artigos 1º e 8º, <i>caput</i>                                  | Regular   | 26-06-15                          |
| Remuneração do Magistério de acordo com o Piso Nacional<br>Lei federal nº 11.738/08, artigo 2º                          | Regular   | R\$ 2.135,64 <sup>1</sup>         |
| Plano Municipal de Saneamento Básico - Lei federal nº 11.445/07, artigos 11, 17 e 19 (Lei Municipal 3.210, de 05-07-17) | Regular   | A partir de 2020 <sup>2</sup>     |
| Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos<br>Lei federal nº 12.305/10, artigo 18                          | Regular   | A partir de 02-08-12              |
| Plano Municipal de Mobilidade Urbana - Lei federal nº 12.587/12, artigo 24, § 3º                                        | -         | A partir de abril/19 <sup>3</sup> |
| Lei da Transparência Fiscal - Lei federal nº 12.527/11, artigos 8º, §1º, e 9º.                                          | Regulares |                                   |
| Lei de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Lei federal nº 13.146/15                                                    | Parcial   |                                   |
| Execução Orçamentária: R\$ 7.070.286,56 (Superávit)                                                                     | 4,54%     |                                   |

<sup>1</sup> <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/33421-piso-salarial-dos-professores-tera-11-36-de-reajuste-e-passara-a-valer-r-2-135-64>

<sup>2</sup> Art. 26, § 2º, do Decreto 7.217/10, com a redação dada pelo Decreto nº 9.254/17.

<sup>3</sup> Lei nº 13.683, de 19-06-18.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



|                                                                                                          |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Resultado Financeiro:</b> R\$ 12.297.570,75                                                           | Superávit  |
| <b>Precatórios</b>                                                                                       | Não possui |
| <b>Encargos Sociais</b> (INSS, FGTS, RPPS e PASEP)                                                       | Regulares  |
| <b>Iluminação Pública</b> – O Município instituiu a CIP (Contribuição de Custeio de Iluminação Pública). | Regular    |
| <b>Restrições do Último Ano de Mandato:</b>                                                              |            |
| <b>*Restos a Pagar (Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Financeira)</b><br>LRF, artigo 42             | Regular    |
| <b>*Aumento da Taxa de Despesa de Pessoal</b> – LRF, artigo 21, parágrafo único                          | Regular    |
| <b>*Despesa com Propaganda</b> - Lei federal nº 9.504/97, artigo 73, VI, “b”, e VII                      | Regular    |
| <b>ATJ:</b> Favorável <b>MPC:</b> Desfavorável <b>SDG:</b> -                                             |            |

**Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)**

| Exercício   | IEGM | i-Educ | i-Saúde | i-Planejamento | i-Fiscal | i-Amb | i-Cidade | i-Gov TI |
|-------------|------|--------|---------|----------------|----------|-------|----------|----------|
| 2014        | B+   | A      | B+      | A              | B+       | C+    | C        | B        |
| 2015        | B+   | B+     | B+      | B+             | B        | B     | C        | B        |
| <b>2016</b> | B+   | B+     | B+      | B+             | ↑ B+     | B     | C        | ↓ C+     |

|                               |                            |                     |                                   |                                      |
|-------------------------------|----------------------------|---------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
| <b>A</b><br>Altamente Efetiva | <b>B+</b><br>Muito Efetiva | <b>B</b><br>Efetiva | <b>C+</b><br>Em fase de adequação | <b>C</b><br>Baixo nível de adequação |
|-------------------------------|----------------------------|---------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|

**1. RELATÓRIO:**

**1.1.** Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARAREMA**, exercício de 2016.

**1.2** Nos termos da Resolução nº 01/2012, artigo 1º, § 1º<sup>4</sup>, foi realizada “**Fiscalização Seletiva**” ou “**Fiscalização por Validação**” (TC-A-039686/026/15), no referido Município, por ele estar incluído entre os Municípios Paulistas que cumpriram conjuntamente os seguintes requisitos:

<sup>4</sup> **RESOLUÇÃO Nº 01/2012**  
**TC-A-023486/026/10**

“Aprova novos procedimentos de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e dá outras providências. (...)”

**DAS CONTAS**

Artigo 1º - Os procedimentos fiscalizatórios incidentes nos exames de contas anuais, tanto estaduais como municipais, serão seletivos, conforme critérios objetivos a serem oportunamente definidos.

§ 1º - Com prévia autorização do Conselheiro Relator e mediante o critério da amostragem, os procedimentos fiscalizatórios poderão compreender também exames concomitantes ao exercício em curso. (...)”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



- a) parecer favorável nas contas dos três últimos exercícios;
- b) receita arrecadada inferior a R\$ 1 bilhão de reais;
- c) bons indicadores no IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal.

**1.3.** O relatório da fiscalização *in loco* realizada pela Unidade Regional de São José dos Campos – UR-07 (evento 68.87) apontou diversas ocorrências:

**1.1.1. Alterações Orçamentárias:**

- limite para abertura de créditos suplementares autorizados pela Lei Orçamentária Anual (35%) em percentual superior ao considerado satisfatório por esse E. Tribunal.

**7. Planejamento de Políticas Públicas:**

- necessidade de aperfeiçoamentos quanto ao cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência, sobretudo em logradouros distantes do centro e próprios públicos antigos.

**11. Execução dos Serviços de Saneamento Básico, Coleta e Disposição Final dos Resíduos Sólidos:**

- o Município não realiza tratamento de resíduos, quer mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou aproveitamento.

**12. Atendimento às Determinações e/ou Recomendações do TCESP:**

- não atendimento a recomendações desta Corte de Contas quanto à nomeação de servidores para cargos comissionados que não possuem características de direção, chefia e assessoramento, e quanto à abertura de créditos suplementares.

**14.1. Participação Popular no Planejamento Orçamentário:**

- necessidade de aperfeiçoamentos na propagação de audiências públicas para planejamento orçamentário, tendo em vista a baixa participação de munícipes nas reuniões.

**14.2. Admissão de Servidores para Cargos Comissionados:**

- nomeação de servidores para cargos comissionados sem características de direção, chefia e assessoramento.

**14.3. Adiantamentos:**

- processos de adiantamento sem justificativas de interesse público em viagens frequentes para Brasília.

**14.4. Procedimentos Licitatórios:**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



- violação à Súmula 50 do TCE-SP, no impedimento na participação de empresas em recuperação judicial;
- irregularidade verificada em contratação, na modalidade "Convite".

**15.1.2 Despesa de Pessoal nos Últimos 180 (cento e oitenta) dias do Mandato:**

- incremento de despesas de pessoal nos últimos 180 dias de mandato, em violação à Lei Eleitoral (Art. 73, VIII e Art. 21 parágrafo único).

**15.2.1 Alterações Salariais:**

- considerando que ocorreram modificações que incrementaram estruturas remuneratórias a partir de 07-06-16, entendemos que houve violação ao artigo 73, VIII da Lei Eleitoral.

**15.2.2 Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial:**

- despesas com publicidade em agosto de 2016, em violação ao artigo 73, VI, "b" da Lei Eleitoral.

**1.4** Subsidiou os autos o expediente eTC-011859/989/17 (cópia do expediente TC-015160/026/17) que trata de Ofício nº 21245/2016/DC/SFC-CGU da Controladoria Geral da União, subscrito por seu Diretor de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, encaminhando os resultados do 3º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

A Fiscalização informou (item 13) que o referido Órgão federal realizou trabalhos em alguns municípios no exercício em exame, inclusive o de Guararema, sendo gerado o relatório constante no arquivo "CGU 2016 – Guararema", a fim de verificar as áreas da saúde, educação e de turismo. Foram levantados pela CGU os seguintes apontamentos: a) número de nutricionistas contratados abaixo dos parâmetros legais previstos pelo Conselho Federal de Nutricionistas (CFN); e b) obras paralisadas do Centro de Exposições e do Centro de Eventos Turísticos.

Diante do exposto, a Fiscalização concluiu pela procedência parcial dos fatos narrados. Processo arquivado.

**1.5** Regularmente notificado (evento 72.1), o Prefeito apresentou justificativas (evento 99.1), sustentando, em síntese:

**1.1.1. Alterações Orçamentárias:**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



No exercício de 2015, o limite para a abertura de créditos era de 50%. Em 2016 o Município reduziu para 35%, e em 2017 para 30% (evento 99.3), objetivando um planejamento gradualmente mais preciso.

**7. Planejamento de Políticas Públicas:**

A Administração tem se dedicado a promover a acessibilidade no Município, efetivando reformas em edifícios públicos mais antigos, conforme declaração (evento 99.4), contendo registros fotográficos.

**11. Execução dos Serviços de Saneamento Básico, Coleta e Disposição Final dos Resíduos Sólidos:**

Informa que o Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos do Município de Guararema prevê o tratamento de resíduos sólidos antes da disposição final no aterro sanitário, e são executados dentro dos prazos estipulados (Lei Municipal nº 3.104/15).

**14.1. Participação Popular no Planejamento Orçamentário:**

O Poder Executivo atuou na divulgação, dando a devida publicidade, conforme documento anexo (evento 99.5).

**14.2. Admissão de Servidores para Cargos Comissionados:**

A Municipalidade instituiu um grupo de trabalho visando à reforma administrativa e à promoção de maior eficiência e qualidade no atendimento do interesse público, bem como à redução na quantidade de cargos comissionados, secretarias e despesas com pessoal. Resultando na Lei Municipal nº 3.150, de 07-06-16, revogada pela Lei Municipal nº 3.229, de 20-10-17, que dispôs sobre a nova estrutura de Empregos, Salários e Carreiras da Prefeitura Municipal de Guararema (evento 99.11), bem como na nova Estrutura Organizacional da Administração Direta, reformada pela Lei Municipal nº 3.228, de 20-10-17 (evento 99.10).

O quadro de pessoal da Administração Municipal é objeto de exame nos autos da Ação Direta de inconstitucionalidade – Processo nº 2191856-29.2017.8.26.0000, que tramita perante o Colendo órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (evento 99.12).

Em 25-07-17, o Conselho Superior do Ministério Público deliberou sobre o arquivamento do inquérito civil instaurado para apurar irregularidades no quadro de servidores ocupantes de cargos em comissão, resultando no compromisso de ajustamento de conduta celebrado entre a Prefeitura e o Ministério Público do Estado, visando à extinção dos cargos de assistente I e II e os cargos cujas atribuições não se enquadrem no art. 37, incisos II e V, da CF, exoneração e proibição de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



nova nomeação no caso de vacância. Seus efeitos deveriam ocorrer no prazo de 6 (seis) meses a partir da Homologação do compromisso de ajustamento de conduta.

**14.3. Adiantamentos:**

A defesa apresentou justificativas para adiantamentos, relativos aos deslocamentos à Brasília, com registros fotográficos da participação dos representantes da Prefeitura nos respectivos eventos (evento 99.14).

**14.4. Procedimentos Licitatórios:**

Sobre a violação da Súmula nº 50 deste E. Tribunal, decorreu de um lapso, visto que constava dos modelos antigos de editais. Tão logo a Administração tomou conhecimento, determinou a imediata atualização, possibilitando a participação de empresas em recuperação judicial, conforme declaração (evento 99.16).

Em relação ao Convite nº 49/2016, realizado sob a forma de pagamento dos serviços de manutenção com preço fixo mensal, esclareceu que a escolha por este procedimento se deu pela média de gasto prevista para os 12 (doze) meses de execução do contrato (evento 99.16), visto que, na época, o entendimento era de que seria mais vantajoso para a Administração.

**15.1.2 Despesa de Pessoal nos Últimos 180 (cento e oitenta) dias do Mandato:**

A Defesa informa que houve a instauração de Processo Administrativo nº 5.226/16 para verificação do não atendimento ao artigo 21, parágrafo único da LRF, notificado por este E. Tribunal. Apurou-se que a despesa com pessoal, referente ao mês de junho de 2016, fora empenhada no dia 01-07-16. Desta forma, a despesa com pessoal no encerramento do mês de junho/2016 (evento 99.19), calculada na forma do art. 18, § 2º, da LRF, seria de 30,36%, e não 26,5540%, conforme apurado pela equipe de fiscalização.

Portanto, considerando que no mês de dezembro/2016 o percentual de gasto foi de 29,21%, a Prefeitura Municipal de Guararema atendeu ao disposto no art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**15.2.1 Alterações Salariais:**

Ressaltou que o Plano de Carreira entrou em vigor em 01-01-17, conforme o artigo 80 da Lei Municipal 3.148, de 07-06-16, e que



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



as aplicações remuneratórias ocorreram em maio de 2017, conforme disposto no artigo 40, §1º e §2º.

**15.2.2 Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial:**

Esclareceu que o empenho nº 5.691/2016, referente ao primeiro aditamento ao contrato firmado com a empresa *Caveat Comunicação Ltda.* (Contrato nº 81/2015), diz respeito à publicidade legal obrigatória municipal, previstos no Edital da Concorrência nº 01/2015 (evento 99.22), cujas publicações ocorreram no período de 20-08-16 a 21-12-16 (evento 99.23). Destacou também que as notas fiscais apresentadas que não correspondem a atos oficiais foram executadas após o período de vedação eleitoral.

**1.6.** Instada, a **Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica** (evento 110.1) manifestou-se pela emissão de **parecer favorável** às contas apresentadas pela Municipalidade, considerando os aspectos econômico-financeiros.

A **Unidade Jurídica** (evento 110.2) entendeu cumpridos os quesitos constitucionais e legais que norteiam esta E. Corte na apreciação das contas municipais.

Pertinente à violação da Lei Eleitoral (artigo 73, inciso VIII e artigo 21, parágrafo único), apontada nos itens 15.1.2 – Despesa de Pessoal nos Últimos 180 (cento e oitenta) Dias do Mandato, e 15.2.1 – Alterações Salariais, considerou-a descaracterizada ante os esclarecimentos prestados (evento 99.1, fls. 23/25). Consignou que a correta despesa com pessoal no encerramento do mês de junho-16, calculada na forma do artigo 189, §2º, da LRF, foi de 30,36% (conforme documento 15 – evento 99.19), sendo este o percentual a ser observado nos meses seguintes para fins de verificação do atendimento ao disposto na legislação fiscal. Portanto, o percentual de 29,21% apurado em dezembro-16 atendeu ao disposto no artigo 21, parágrafo único, da LRF.

Acerca do item 15.2.2 (Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial), concordou com as justificativas ofertadas (evento 99.1, fls. 26), que as publicações do período referem-se à obrigatoriedade de o Município dar publicidade aos seus atos oficiais, não sendo inseridos gastos repreendidos pela Lei Eleitoral, e que os demais gastos liquidados de publicidade e propaganda não superaram a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos exercícios financeiros (2013 a 2015).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



Opinou, portanto, pela emissão de **parecer favorável**, com recomendações à Prefeitura, sendo acompanhada pela **Chefia do Órgão** (evento 110.3).

**1.7.** O **Ministério Público de Contas** (evento 117.1) opinou pela emissão de **parecer prévio desfavorável** às contas municipais apresentadas, em especial pelos seguintes motivos: alterações orçamentárias equivalentes a 21,68% da despesa inicialmente prevista, revelando forte descompasso entre as fases de planejamento e execução do orçamento; insuficiência de vagas na Educação infantil, em inobservância ao disposto no artigo 208 da CF; nomeação para cargos em comissão sem a necessária característica de direção, chefia ou assessoramento, em inobservância ao que dispõe o artigo 37, inciso V, da Constituição Federal.

Ademais, propôs **recomendações** para que a Administração adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei e aprimore sua gestão.

**1.8.** Pareceres anteriores:

2013 – **Favorável** (TC-001965/026/13 – Relator E. Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO, DOE de 04-12-15).

2014 – **Favorável** (TC-000438/026/14 – Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI, DOE de 15-04-16).

2015 – **Favorável** (TC-002530/026/15 – Relator E. Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO, DOE de 26-10-17).

**1.9.** Dados Complementares:

- a) Receita *per capita* do Município em relação ao Estado e à média dos demais Municípios Paulistas:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



| <b>Guararema</b>                    | <b>2013</b>    | <b>2014</b>    | <b>2015</b>    | <b>2016</b>    |
|-------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Habitantes                          | 26.881         | 27.248         | 27.621         | 27.973         |
| Receita Arrecadada                  | 165.462.138,24 | 164.500.876,80 | 143.829.810,28 | 155.602.478,86 |
| [A] Receita Per Capita no Município | 6.155,36       | 6.037,17       | 5.207,26       | 5.562,60       |
| [B] Receita Per Capita no Estado    | 2.502,33       | 2.686,80       | 2.797,86       | 2.950,97       |
| [C] Média Individualizada           | 3.045,39       | 3.316,01       | 3.320,70       | 3.570,57       |
| [A] / [B] (em %)                    | 246%           | 225%           | 186%           | 189%           |
| [A] / [C] (em %)                    | 202%           | 182%           | 157%           | 156%           |

Fonte: AUDESP

**b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:**

| <b>EXERCÍCIOS</b>          | <b>2013</b>    | <b>2014</b> | <b>2015</b>    | <b>2016</b> |
|----------------------------|----------------|-------------|----------------|-------------|
| <b>(Déficit)/Superávit</b> | <b>(2,64%)</b> | 1,87%       | <b>(3,81%)</b> | 4,54%       |

**c) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**

**Anos iniciais - 4ª Série/5º Ano**

| <b>Município de Guararema (*)</b> | <b>2009</b> | <b>2011</b> | <b>2013</b> | <b>2015</b> |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Crescimento</b>                | -           | <b>-9%</b>  | +12%        | 16%         |
| <b>IDEB</b>                       | 5,6         | 5,1         | 5,7         | 6,6         |
| <b>Meta</b>                       | 4,8         | 5,2         | 5,5         | 5,8         |

(\*) Fonte: endereço eletrônico <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>

**Comparativo com o Federal e o Estadual**

| <b>Entes Federativos (*)</b>  | <b>IDEB observado</b> |             |             |             |
|-------------------------------|-----------------------|-------------|-------------|-------------|
|                               | <b>2009</b>           | <b>2011</b> | <b>2013</b> | <b>2015</b> |
| <b>Guararema</b>              | 5,6                   | 5,1         | 5,7         | 6,6         |
| <b>Estado de SP – Pública</b> | 5,3                   | 5,4         | 5,8         | 6,2         |
| <b>Brasil – Pública</b>       | 4,4                   | 4,7         | 4,9         | 5,3         |

(\*) Fonte: endereço eletrônico <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>

**Percentuais Alcançados pelo Município**

| <b>Aplicação (*)</b>       | <b>2009</b> | <b>2011</b> | <b>2013</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Artigo 212 CF (25%)</b> | 26,21%      | 25,72%      | 26,95%      | 26,01%      | 30,95%      |



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



|                      |        |        |        |        |      |
|----------------------|--------|--------|--------|--------|------|
| FUNDEB (100%)        | 100%   | 100%   | 100%   | 100%   | 100% |
| Artigo 60 ADCT (60%) | 80,19% | 83,36% | 93,18% | 93,98% | 100% |

Fonte: (\*) TC-000438/026/09 (Exercício de 2009), TC-001308/026/11 (Exercício de 2011), TC-001965/026/13 (Exercício de 2013) e TC-002530/026/15 (Exercício de 2015).

**d) Investimento na Educação Per Capita** (Recursos Próprios considerando o “plus” aplicado do FUNDEB, quando houver).

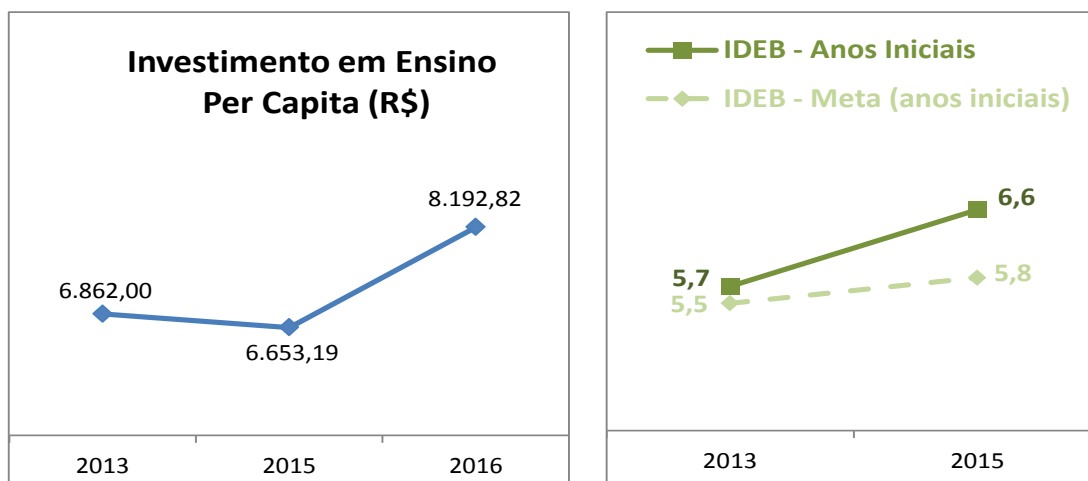
| em R\$    |                   |                            |                                   |               |                      |            |
|-----------|-------------------|----------------------------|-----------------------------------|---------------|----------------------|------------|
| Exercício | Recursos Próprios | FUNDEB - Perda ou Plus (1) | Aplicação Excedente do FUNDEB (2) | TOTAL         | Nº de Matrículas (3) | Per Capita |
| 2013      | 20.044.054,38     | 1.372.241,95               |                                   | 21.416.296,33 | 3.121                | 6.862,00   |
| 2015      | 19.219.602,46     | 3.241.581,19               |                                   | 22.461.183,65 | 3.376                | 6.653,19   |
| 2016      | 24.822.189,07     | 3.451.221,55               |                                   | 28.273.410,62 | 3.451                | 8.192,82   |

(1) Total Receitas do FUNDEB (-) Receitas Retidas do FUNDEB

(2) Valor Aplicado no FUNDEB (-) Total Receitas do FUNDEB

(3) Fonte: endereço eletrônico <http://portal.inep.gov.br/basica-censo>

**e) Investimento *Per Capita* em relação à Evolução do IDEB.**



Os gráficos indicam que o Município apresentou um crescimento no investimento em ensino *per capita* entre **2013 e 2016** (R\$ 6.862,00 em 2013, R\$ 6.653,19 em 2015 e R\$ 8.192,82 em 2016).

Em relação ao IDEB, no período de **2013 a 2015** houve evolução do índice nos anos iniciais (de 5,7 em 2013, para 6,6 em 2015), superando a meta projetada para 2015 (5,8).

É o relatório.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



## **2. VOTO:**

**2.1.** A instrução dos autos demonstra que o **Município de GUARAREMA** observou as normas **constitucionais e legais** no que se refere à aplicação no ensino, FUNDEB, saúde, remuneração dos profissionais do magistério, despesa com pessoal, precatórios, transferências de duodécimos ao Legislativo, remuneração dos agentes políticos e encargos sociais (INSS, FGTS, RPPS e PASEP).

**2.2.** Na avaliação da efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores municipais, efetuada por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), o Município apresentou a **nota B+ (Muito Efetiva)**, mantendo-se no mesmo patamar alcançado no exercício anterior.

Também os índices **i-Educ** (2015: B+/2016: B+), **i-Saúde** (2015: B+/2016: B+), **i-Planejamento** (2015: B+/2016: B+), **i-Amb** (2015: B/2016: B) e **i-Cidade** (2015: C/2016: C) obtiveram os mesmos resultados apurados no exercício anterior. Verifico, entretanto, evolução no quesito **i-Fiscal** (2015: B/2016: B+), e regressão no índice **i-Gov Ti** (2015: B/2016: C+).

Cumprir anotar, ainda, a necessidade de se regularizar os apontamentos, ainda pendentes de solução, efetuados quando da Fiscalização Ordenada nas áreas de Resíduos Sólidos<sup>5</sup> e Transporte Escolar<sup>6</sup> (item 16 do relatório da Fiscalização).

Tal cenário evidencia que o Executivo local deve avançar na qualidade de sua gestão, **independentemente do alcance formal dos índices mínimos constitucionais e legais exigidos**, adotando medidas efetivas que busquem a constante melhoria na prestação dos serviços públicos.

Nesse sentido, a avaliação das respostas apresentadas pelo Município à matriz de questionamentos aponta para necessidade de aperfeiçoamentos nos seguintes temas:

<sup>5</sup> **Resíduos Sólidos**: não está constituído o Conselho de Resíduos Sólidos no Município; não possui coleta seletiva; não é realizado tratamento de resíduos sólidos antes do aterramento; não possui Plano de Resíduos da Construção; não possui Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos das Atividades Agrossilvopastoris; não existem sanções para o descumprimento dos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos.

<sup>6</sup> **Transporte Escolar**: veículos fiscalizados possuíam débitos de IPVA e Multas.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



- **i-Educ**
  - nem todos os professores da Educação Básica possuem formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, conforme instituído no art. 62 da Lei Nº 9.394, de 20-12-96;
  - o absenteísmo dos professores é a principal causa para pagamento de horas extras.
- **i-Saúde:**
  - o Município não implantou o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus);
  - os locais de atendimento médico-hospitalar municipais e UBSs não possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros);
  - o Município não disponibiliza serviço de agendamento de consulta médica nas UBSs por meio de telefone, VOIP, Internet, totem, etc.;
  - o Município não possui o componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria estruturado.
- **i-Planejamento**
  - a estrutura de planejamento não foi criada com cargos específicos (analista/técnico de planejamento e orçamento);
  - a LDO não prevê critérios para limitação de empenho e movimentação financeira;
  - os servidores do setor de planejamento ou que cuidam dessa atividade não têm dedicação exclusiva para essa matéria;
  - os servidores dos demais setores, excluindo os do planejamento, não recebem treinamento sobre planejamento;
  - os servidores responsáveis pelo planejamento não recebem treinamento específico para a matéria;
  - as atas de audiências públicas não são divulgadas na Internet;
  - não há coleta de sugestões pela internet;
  - não há margem ou projetos destinados para programas ou projetos originários da participação popular;
  - nos levantamentos dos problemas, necessidades, deficiências do Município antecedentes ao planejamento, não são levados em conta os planos do governo federal ou estadual;
  - o sistema informatizado não é descentralizado (a unidade central de planejamento alimenta e consolida as informações);
  - não houve pontualidade na entrega das peças de planejamento (PPA, LDO, LOA).
- **i-Amb**
  - não existem ações e medidas de contingenciamento para os períodos de estiagem;
  - não existem ações e medidas de contingenciamento para provisão de água potável e de uso comum para a rede municipal da Atenção Básica da Saúde e para a Rede Municipal de Ensino;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



- não há um plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez;
- a Prefeitura Municipal não possui Plano de Resíduos da Construção Civil que aborde itens tais como coleta, transporte e destinação final.

- **i-Cidade**

- não possui Plano de Contingência de Defesa Civil;
- não possui um estudo de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde atualizado;
- não possui local físico com sala e telefone para atendimento de ocorrências de Defesa Civil;
- não possui a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC estruturada;
- não utiliza nenhuma forma de registro eletrônico para cadastramento de ocorrência de Defesa Civil;
- não capacita seus agentes para ações municipais de Defesa Civil;
- não foi elaborado seu Plano de Mobilidade Urbana;
- o Município não está cadastrado no sistema da Defesa Civil estadual denominado SIDEC.

- **i-Gov TI**

- não disponibiliza, periodicamente, programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI;
- a Prefeitura Municipal não define as competências necessárias para as atividades de seu pessoal de TI (área de formação, especialização etc.);
- não possui um documento formal publicado que estabeleça procedimentos quanto ao uso da TI pelos funcionários municipais, conhecido como Política de Uso Aceitável ou Política de Segurança da Informação;
- não possui um PDTI - Plano Diretor de Tecnologia da Informação - que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro;
- não há uso de tecnologia (internet) para as modalidades de licitação (compras eletrônicas);
- os dados relativos a atas da comissão de licitação de processos licitatórios não são divulgados na Internet.

**2.3.** Em relação aos **Resultados Econômico-Financeiros**, o Município apresentou déficit de arrecadação no montante de R\$ 31.331.679,34 (16,76% menor que a receita prevista de R\$ 186.934.158,20). O resultado da execução orçamentária foi superavitário em R\$ 7.070.286,56, correspondente a 4,54% das receitas arrecadadas no exercício.

O resultado financeiro encerrou o exercício com superávit de R\$ 12.297.570,75, um crescimento de 164,33% em comparação com o período anterior.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



A Prefeitura demonstrou capacidade de pagamento de suas obrigações de curto prazo, com um Índice de Liquidez Imediata de 2,82 (evento 68.78, fl. 8).

Quanto às **alterações realizadas no Orçamento**, a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições atingiram um valor total de R\$ 38.468.100,14, equivalente a 21,68% da despesa inicial prevista. Ainda que dentro da margem de 35% permitida pela Lei municipal nº 3.113<sup>7</sup>, de 05-11-15 (LOA – evento 68.86), tal percentual mostrou-se superior ao considerado satisfatório por este Tribunal.

Tendo em vista, entretanto, que tais modificações não ocasionaram desajuste fiscal, entendo possa tal falha ser conduzida ao campo das advertências.

**2.4.** No tocante às **Restrições de Último Ano de Mandato**, a Prefeitura cumpriu o disposto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, eis que possuía cobertura monetária para despesas empenhadas e liquidadas nos dois últimos quadrimestres.

No que respeita ao artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (aumento de taxa de despesa de pessoal nos últimos 180 dias de mandato), anotou a Fiscalização que o aumento apurado decorre de atos de gestão expedidos a partir de 05-07-16<sup>8</sup>. Entretanto, constatou também que índice de referência de junho-16 está distorcido, pois o Município acumulou o pagamento de 2 meses de salários em julho.

<sup>7</sup> “Lei municipal nº 3.113, de 05-11-15:

**Artigo 4º:** O Poder Executivo é autorizado, nos termos da Constituição Federal e Lei de Diretrizes Orçamentárias a: (...)

II – abrir créditos adicionais suplementares e especiais até o limite 35% (trinta e cinco por cento) do total do orçamento, nos termos da legislação vigente;”.

| Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de: |                     |                          |          | 2016      |
|----------------------------------------------------------------------|---------------------|--------------------------|----------|-----------|
| Mês                                                                  | Despesas de Pessoal | Receita Corrente Líquida | %        | Parâmetro |
| 06                                                                   | 38.850.480,56       | 146.307.331,43           | 26,5540% | 26,5540%  |
| 07                                                                   | 42.603.572,98       | 146.383.834,70           | 29,1040% |           |
| 08                                                                   | 43.309.740,25       | 143.979.959,75           | 30,0804% |           |
| 09                                                                   | 43.558.582,58       | 142.857.598,05           | 30,4909% |           |
| 10                                                                   | 44.019.702,80       | 145.220.173,04           | 30,3124% |           |
| 11                                                                   | 43.839.197,54       | 149.213.512,22           | 29,3802% |           |
| 12                                                                   | 44.518.118,85       | 152.389.936,40           | 29,2133% |           |
| Aumento de despesas nos últimos 180 dias do mandato em:              |                     |                          |          | 2,66%     |



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



A Prefeitura demonstrou que, corrigindo essa distorção, o valor de referência no mês de Junho seria de 30,36% (ante os 26,5540% anotados pela Fiscalização) e que, comparados aos 29,21% de dezembro-16, não incidiria na vedação legal. A argumentação foi convalidada pela Assessoria Técnico-Jurídica (evento 110.2, fl. 10). Após ajustes<sup>9</sup>, houve diminuição de 1,15% das despesas nos últimos 180 dias de mandato. Portanto, afasto a irregularidade apontada.

Quanto às Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial, informou a Fiscalização quanto ao desatendimento do artigo 73, VI, "b" da Lei nº 9.504/97, ao empenhar<sup>10</sup> gastos com publicidade com a empresa Caveat Comunicação Ltda., após o período de vedação legal.

O Responsável alegou, em suas justificativas, que o empenho referia-se a gastos com publicidade de seus atos oficiais. Apresentou também 34 notas fiscais emitidas em nome da referida empresa, com discriminação de serviços e valores compatíveis com o objeto contratado e o montante pago. A Assessoria Técnico-Jurídica (evento 110.2, fls. 4/5) acompanhou a argumentação da Defesa. Afasto, portanto, o apontamento da Fiscalização.

No que se refere ao item 15.2.1. (Alterações Salariais), verifico que não restou comprovado que a promulgação da Lei 3.150<sup>11</sup>, em 07-06-16, tenha produzido efeitos na remuneração dos servidores públicos superiores ao autorizado pelo artigo 73, VIII da Lei Eleitoral. Portanto, não há que se falar em irregularidade.

| Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de: |                     |                          |          | 2016      |
|----------------------------------------------------------------------|---------------------|--------------------------|----------|-----------|
| Mês                                                                  | Despesas de Pessoal | Receita Corrente Líquida | %        | Parâmetro |
| 06                                                                   | 41.474.314,95       | 136.590.491,44           | 30,3640% | 30,3640%  |
| 07                                                                   | 42.603.572,98       | 136.594.919,66           | 31,1897% |           |
| 08                                                                   | 43.309.740,25       | 143.979.959,75           | 30,0804% |           |
| 09                                                                   | 43.558.582,58       | 142.857.598,05           | 30,4909% |           |
| 10                                                                   | 44.019.702,80       | 145.220.173,04           | 30,3124% |           |
| 11                                                                   | 43.839.197,54       | 149.213.512,22           | 29,3802% |           |
| 12                                                                   | 44.518.118,85       | 152.389.936,40           | 29,2133% |           |

<sup>9</sup> Diminuição das despesas nos últimos 180 dias do mandato em: **1,15%**

<sup>10</sup> **Empenho nº 5691/2016.** Objeto: Contratação de Agência de Serviços Publicitários (Concorrência Pública 01/2015). Favorecido: Caveat Comunicação Ltda. Data: 03-08-16.  
Valor empenhado: R\$ 67.719,00. Valor liquidado e pago: R\$ 58.165,70

<sup>11</sup> **Lei 3.150/16** "Dispõe sobre a Estrutura de empregos, salários e carreiras da Prefeitura Municipal de Guararema e dá outras providências".



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



**2.5.** As demais impropriedades apontadas pela Fiscalização, ainda que também possam ensejar advertências com vistas à sua regularização, não apresentam gravidade suficiente para macular a totalidade dos presentes demonstrativos.

**2.6.** Diante do exposto, acompanho a manifestação da Assessoria Técnico-Jurídica e voto pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas da Prefeitura de GUARAREMA, relativas ao exercício de 2016.

**2.7.** Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes **advertências**:

a) Harmonize as fases de planejamento e execução do orçamento, de modo a evitar a ocorrência de elevados percentuais de alterações orçamentárias.

b) Disponibilize vagas necessárias na Rede Municipal de Ensino às crianças em idade escolar, nos termos do inciso IV do artigo 208 da Constituição Federal.

c) Promova as melhorias necessárias, com vistas ao atendimento à legislação relativa à pessoa com deficiência e às normas de acessibilidade vigentes.

d) Regularize as impropriedades quanto ao tratamento de resíduos sólidos.

e) Aprimore a gestão de pessoal, com vistas à identificação das atribuições e requisitos para provimento dos cargos em comissão, atentando para a excepcionalidade estabelecida pelo artigo 37, V, da Constituição Federal, de modo que suas atribuições efetivamente se caracterizem como de chefia, assessoramento ou direção.

f) Atenda, rigorosamente, às disposições da Lei nº 8.666/93 no que se refere às contratações realizadas.

g) Empreenda as medidas necessárias para solucionar os apontamentos efetuados por ocasião das Fiscalizações Ordenadas (Resíduos Sólidos e Transporte Escolar).

h) Promova as medidas necessárias para a melhoria dos índices atribuídos à formação do IEGM, com revisão dos pontos de atenção destacados.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



**2.8.** Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 02 de outubro de 2018.

***SIDNEY ESTANISLAU BERALDO***  
***CONSELHEIRO***