



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 14/02/2017

32 TC-002191/026/15

Prefeitura Municipal: Louveira.

Exercício: 2015.

Prefeito(s): Nicolau Finamore Junior.

Acompanha(m): TC-002191/126/15 e Expediente(s): TC-042648/026/15.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

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 **2015**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE LOUVEIRA**.

1.2. A fiscalização foi realizada de maneira seletiva, nos termos previsto no artigo 1º da Resolução nº 01/2012 e no TC-A-39.686/026/15, e na conclusão do relatório de fls. 08/25, a Unidade responsável pela fiscalização assim resumiu os apontamentos:

3.1.2 - DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO

✓ *Insuficiência de vagas no segmento “creche” da Rede Municipal de Ensino;*

7 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

✓ *O município não editou os Planos de Saneamento Básico e de Mobilidade Urbana*

12 - ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TCESP

✓ *Atendimento parcial das recomendações*

14 - OUTROS PONTOS DE INTERESSE



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



✓ **CARGOS EM COMISSÃO**

Funcionários nomeados em cargos de provimento em comissão, cujas funções, s.m.j., não se enquadram em direção, chefia e assessoramento, conforme está previsto no inciso V, do artigo 37 da Constituição Federal.

✓ **COMISSÃO ESPECIAL DE INQUÉRITO**

Apuração de possíveis irregularidades na construção/ampliação do hospital Irmandade Santa Casa de Louveira, conforme TC-42.648/026/15 procedente, que acompanha os presentes autos.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificada, nos termos do artigo 30, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 26), a **Prefeitura Municipal** apresentou os esclarecimentos de fls. 30/45.

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas (fls. 46/54), no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (fls. 55).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer favorável com ressalvas** aos demonstrativos (fls. 56/57).

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 2015, da **Prefeitura Municipal de Louveira**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2015, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	33,94%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	98,51%	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>)	20,15%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	30,84%	Máximo: 54%

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.
O Município efetuou recolhimento de encargos sociais.
O Município depositou os precatórios judiciais e quitou os requisitórios de pequena monta.



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



2.4. FINANÇAS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, a instrução processual revela um déficit orçamentário na ordem de R\$ 92,3 milhões, equivalente a 24,43% das receitas arrecadadas no exercício.

Contudo, referido déficit foi integralmente amparado no superávit financeiro do exercício anterior, R\$ 163,37 milhões, e assim, não compromete os demonstrativos em exame.

Demais disso o Município registrou superávit financeiro no encerramento do exercício, possuindo recursos para o total pagamento das suas dívidas de curto e longo prazo.

2.5. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Quanto ao Plano de Saneamento Básico, a Origem demonstrou que o mesmo já foi elaborado, faltando apenas sua aprovação pelo Legislativo.

Assim, considerando que na data da inspeção *in loco* o Plano ainda não havia sido remetido ao Legislativo para apreciação, **determino** que o Executivo remeta o projeto para apreciação e aprovação.

Ressaltando que essa matéria vem sendo objeto de recomendações nos pareceres das contas do Município de Louveira desde o exercício de 2011 (TC-969/026/11¹), o que demanda a adoção de medidas imediatas pelo gestor.

Sobre o plano de mobilidade urbana a fiscalização informou que sua elaboração está em andamento.

Ante o exposto, a Fiscalização deverá verificar as medidas adotadas pelo Executivo no próximo roteiro de fiscalização *in loco*.

2.6. EDUCAÇÃO

¹ Transitado em julgado em 13/05/2013.



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



A despeito do elevado percentual de recursos aplicados no ensino, 33,94%, verificou-se insuficiência de vagas nas creches da rede municipal de ensino.

Segundo a instrução processual existe uma carência de 180 vagas nas creches do Município, o que corresponde a 15% das vagas existentes.

Tal ocorrência explicita a necessidade de aperfeiçoamento do planejamento do setor educacional, com vistas a suprimir a falta de vagas nas creches, além de tornar o alto investimento no setor educacional mais eficiente, medidas que ficam desde já **recomendadas**.

2.7. QUADRO DE PESSOAL

No setor de Pessoal, foi registrada a existência de cargos em comissão que não possuem atribuições de direção, chefia ou assessoramento, como exigido no artigo 37, V, da Constituição Federal.

Trata-se de fato comumente observado nos órgãos jurisdicionados, e que tem sido objeto de crítica e recomendação por este Tribunal de Contas há muito tempo, inclusive no Executivo de Louveira, nas contas anuais do exercício de 2011 (TC-969/026/11), 2013 (TC-1626/026/13) e 2014 (TC-99/026/14), todas transitadas em julgado.

Aliás, a jurisprudência consolidada nesta Corte converge com o entendimento adotado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, a exemplo da decisão proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2113763-57.2014.8.26.0000^[1]:

Anota-se, para constar, que a simples denominação de cargos públicos como sendo de direção, chefia ou assessoria, por si só, não justifica a dispensa do concurso público, uma vez que *“a criação de cargo em comissão em moldes artificiais e não condizentes com as praxes de nosso ordenamento jurídico e administrativo só*

^[1] Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo. DJE: 25.02.15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



pode ser encarada como inaceitável esvaziamento da exigência constitucional de concurso” (Hely Lopes Meirelles, “Direito Administrativo Brasileiro”, 18ª ed, São Paulo, p. 378).

[...]

Este C. Órgão Especial tem reiteradamente decidido nesse sentido, com destaque para o julgamento da ADIN nº 0260051-76.2012.8.26.0000, Rel. Caetano Lagrasta, j. 05/06/2015, quando questão semelhante foi definida nos seguintes termos:

*“Os cargos de provimento em comissão, da Lei Municipal atacada, foram criados para o exercício de **funções estritamente burocráticas, técnicas ou profissionais, de funções rotineiras, próprias dos cargos de provimento efetivo e, por isso, nos termos do art. 115, II, da CE, devem ser preenchidos por concurso público** de provas, ou de provas e títulos, especialmente **porque não exigem de seu ocupante nenhuma relação especial de fidelidade ou de confiança com a autoridade nomeante**. Vale dizer, ainda que haja contato direto com o agente político ou autoridade, não são cargos em comissão.*

Necessário observar, a propósito, que a regra do inciso V do artigo 37 da Constituição Federal aplica-se independentemente do porte do Município, assim como do número de cargos que compõem seu quadro de pessoal. Em outras palavras, mesmo que haja apenas 01 (um) cargo de livre provimento na estrutura funcional do Órgão, se suas atribuições não forem compatíveis com as funções de direção, chefia ou assessoramento, será considerado irregular.

Razão pela qual não prospera a alegação da Origem de que possui poucos cargos comissionados em relação ao número de efetivos. O ponto central da impugnação da fiscalização são as atribuições dos cargos, e não seu quantitativo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Além disso, ressalto 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.

Da mesma maneira, o atendimento do limite de despesa de pessoal, conforme alegado em sua defesa, não autoriza a Municipalidade a contratar comissionado cujas atribuições não atendam às exigências constitucionais.

Logo, à despeito das medidas anunciadas nas razões defensórias da Origem, e considerando que este Tribunal vem reiteradamente recomendando a regularização dos cargos comissionados do quadro de pessoal, **determino** que Executivo que se ajuste ao teor do mencionado dispositivo constitucional, e das decisões convergentes desta Corte, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal.

Salientando, finalmente, que os cargos impugnados pela Fiscalização, além dos novos criados pela Lei Municipal nº 2.472/2015, portanto após a vistoria *in loco* (junho/2016), já foram declarados inconstitucionais pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade².

A Fiscalização deverá acompanhar as medidas corretivas na ocasião da próxima fiscalização *in loco*.

2.8. DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

O expediente TC-42.648/026/15, que acompanha as presentes contas, trata de eventuais irregularidades em repasses realizados pela Prefeitura Municipal à Santa Casa de Misericórdia de Louveira, objeto de apuração pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Legislativo de Louveira.

² Recurso Extraordinário pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal.



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



Segundo a instrução, as obras de reforma e ampliação da Santa Casa foram finalizadas em 29/10/2015, e as irregularidades estão sendo objeto de ação judicial, junto a 1º Vara Cível da Comarca de Vinhedo.

Além disso, a Prefeitura Municipal informou as medidas administrativas adotadas para o ressarcimento do erário.

Logo, determino que a Fiscalização acompanhe o deslinde da questão na ocasião da próxima fiscalização “*in loco*”, conforme proposto pelo Ministério Público de Contas.

2.9. ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TCESP

O relatório da fiscalização registrou que a Prefeitura Municipal não vem atendendo as recomendações e/ou determinações deste Tribunal.

Embora essa conduta, no caso dos presentes autos, ainda não possua o condão de comprometer os demonstrativos, deprecia a emissão de **ressalvas** às contas.

Alerto ao Executivo de Louveira que o descumprimento sistemático das recomendações e/ou determinações desta Corte poderão ensejar cominações mais severas no julgamento das contas dos próximos exercícios.

2.10. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL COM RESSALVAS** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2015, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE LOUVEIRA**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, **recomendando-lhe** que:

- adote medidas voltadas à aprovação do Plano Municipal de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Saneamento Básico e do Plano de Mobilidade Urbana;

- aprimore o planejamento do setor educacional objetivando suprimir a falta de vagas nas creches municipais;
- promova a imediata regularização dos cargos comissionados do quadro de pessoal, nos termos da Constituição Federal (determinação);
- cumpra as recomendações e determinações deste Tribunal, evitando cominações mais severas nas contas dos próximos exercícios.

Finalmente, proponho que o expediente TC-42.648/026/15 seja desvinculado das presentes contas para tramitação autônoma, e seja remetido à Unidade Regional de Campinas para acompanhamento do deslinde da matéria.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO

GCDER-24