



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 14/02/2017

35 TC-002443/026/15

Prefeitura Municipal: Santo Expedito.

Exercício: 2015.

Prefeito(s): Ivandeci José Cabral.

Advogado(s): Everton de Souza Trevelin (OAB/SP nº 304.311), Juliano Martins Costa (OAB/SP nº 318.667) e outros.

Acompanha(m): TC-002443/126/15.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-5 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-5 – DSF-II.

Sustentação oral proferida pelo Ministério Público de Contas em sessão de 07-02-17.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** atinentes ao exercício de **2015**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO EXPEDITO**.

1.2. Na conclusão do relatório de fls. 07/49, a Unidade de fiscalização responsável pela fiscalização assim resumiu os apontamentos:

A.1. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ✓ *A Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO não prevê critérios para limitação de empenho e movimentação financeira; - O Artigo 8º, inciso IV, da LDO está em desacordo com a Constituição Federal;*
- *Ausência de mecanismos de acessibilidade no prédio da sede administrativa do município;*

A.3. CONTROLE INTERNO

- ✓ *O sistema de Controle Interno não se encontra regulamentado;*

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ *Alterações orçamentárias correspondentes a 40,70% da Despesa Fixada; - deficiência no planejamento do orçamento municipal; - Abertura de Créditos Adicionais, utilizando-se como fonte de recursos inexistentes (excesso de arrecadação);*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



B.1.6 DÍVIDA ATIVA

- ✓ Dependência técnica da empresa terceirizada para emissão de relatórios da Dívida Ativa requisitados pela fiscalização; - Não foi emitido o livro da Dívida Ativa referente às informações de 2015 (Reincidência); - Agentes e ex-agentes políticos inadimplentes, em 2015, dívida oriunda do julgamento das contas anuais (TC-2404/026/04) da Câmara Municipal de Santo Expedito;

B.2.2 DESPESA COM PESSOAL

- ✓ A superação do limite com despesa de pessoal, 54,42%; não houve recondução no prazo legal, tendo em vista que a superação ocorreu no 2º quadrimestre de 2015 e no 1º de 2016 o limite ainda estava extrapolado; - Não atendimento aos alertas quanto à superação de 90% do limite (3 alertas);

B.3.1 ENSINO

- ✓ Falta de fidedignidade nas informações a este Tribunal de Contas; - Pagamento do Piso Nacional do Magistério, em 2015, inferior ao Piso Nacional da categoria; - Itens do i-EGM (EDUCAÇÃO) com indicadores negativos impactando no i-EDUC.

B.5.2. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

- ✓ Não foram apresentadas as declarações de bens, nos termos da Lei Federal n.º 8.429/92;

B.6. TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

- ✓ a) Tesouraria – Não há autenticação eletrônica nas guias/documentos de arrecadação; - A autenticação se dá com a assinatura da Tesoureira; - Fragilidade nas conciliações bancárias, valores debitadas/creditados pelos bancos e não correspondidos na contabilidade (reincidência);
- ✓ b) Bens Patrimoniais – Não foi realizado o Inventário Anual de bens móveis e imóveis, em 31/12/2015, em contrariedade do art. 96 da Lei 4.320/64; - Parcialmente elaborado durante a Fiscalização; - Falta atribuição/reavaliação dos valores; - Bens sem chapa patrimonial; - Saldo divergente com o apresentado no Balanço Patrimonial;

D.1.1. LIVROS E REGISTROS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ *Contabilização de empenhos sem a identificação do credor; - Falta de registro da data da prestação de contas na contabilização de Adiantamentos, - Não atendimento ao Princípio da Transparência, bem como falta de fidedignidade nas informações prestadas;*

D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ *Falta de fidedignidade das informações enviadas a este Tribunal nos itens B.3.1, B.6, e D.1.1;*

D.3.1.1. CARGOS EM COMISSÃO

- ✓ *A Lei de criação dos cargos não especifica as suas atribuições; - Manutenção de estrutura de quadro de pessoal com excessivo número de cargos em comissão, contrariando a Jurisprudência deste Tribunal; - Cargos em comissão não guardam compatibilidade com o mandamento do art. 37, V da Constituição Federal;*

D.3.1.2. CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO

- ✓ *Omissão de requisitos e critérios a serem preenchidos para pagamento de gratificação aos servidores; - Ofensa ao princípio da Reserva Legal;*

D.3.1.3. INSALUBRIDADE

- ✓ *Pagamento de adicional de insalubridade sem respaldo em laudo pericial;*

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

- ✓ *Atendimento parcial das recomendações contidas nos Pareceres das contas anuais dos exercícios de 2012 e 2013; - Entrega intempestiva de documentos.*

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificada, nos termos do artigo 30, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 53), a **Prefeitura Municipal** apresentou os esclarecimentos de fls. 60/74.



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



1.4. MANIFESTAÇÕES DA ASSESSORIA TÉCNICA ESPECIALIZADA

O setor especializado da Assessoria Técnica analisou os demonstrativos e retificou o cálculo da Fiscalização relativo às despesas com pessoal, apurando o seguinte percentual: 53,87% (fls. 75/80).

Ponderou que é parcialmente procedente o pedido da Origem para excluir o valor relativo ao pagamento de férias indenizadas e proporcionais aos servidores decorrentes de rescisão de contratos de trabalho.

Assim, recalculou as despesas com pessoal de 54,85% para 53,87%.

1.5. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E SECRETARIA DIRETORIA GERAL

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas (fls. 81/82 e 83/85), no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (fls. 86).

1.6. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

No mesmo sentido o **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer favorável** aos demonstrativos (fls. 87/88).

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 Santo Expedito**.

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>)	29,93%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	67,98%	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>)	15,92%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	53,87%	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 não possuía dívidas de precatórios judiciais ou 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 equilíbrio nas contas.

O Município registrou superávit da execução orçamentária de R\$ 513.351,99 (*quinhentos e treze mil, trezentos e cinquenta e um reais e noventa e nove centavos*), equivalente a 4,75%, e resultado financeiro positivo em R\$ 592.306,97 (*quinhentos e noventa e dois mil, trezentos e seis reais e noventa e sete centavos*).

Demais disso, os resultados econômico e patrimonial apurados em 2015 foram positivos, houve diminuição das dívidas de curto e longo prazo.

A despeito do equilíbrio orçamentário, pertinente **recomendar** à Origem que balize a abertura de créditos adicionais aos limites previstos na Lei Orçamentária Anual e deixe de proceder a alterações orçamentárias em elevados percentuais, como apurado no caso em tela (40,70%).

O elevado percentual de alteração orçamentária, fundada exclusivamente em autorização genérica prevista na LOA, como constatado no caso dos autos, compromete o processo democrático, afigurando-se situação anômala, em que o Chefe do Executivo se investe de um poder que favorece a desmandos, ao imediatismo.

Registro, ainda, que embora nem § 8º do artigo 165 da Constituição Federal e nem o artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64 delimitem um limite de percentual para abertura de créditos suplementares, este Tribunal vem, reiteradamente, recomendando que a alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário.

2.5. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Quanto à acessibilidade dos prédios públicos, a Origem demonstrou que os novos prédios já foram projetados para atender as pessoas portadoras de necessidades especiais, e informou a adoção de medidas para adaptação



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



dos próprios já construídos.

A Fiscalização deverá verificar as medidas adotadas no próximo roteiro de fiscalização *in loco*.

2.6. CONTROLE INTERNO

Sobre o 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 comunicação de ilegalidades e outras ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado.

Assim, embora a Prefeitura Municipal tenha instituído o controle interno com a nomeação de servidor efetivo, faz-se necessário **recomendar** a adoção de medidas pela Origem para criação do setor e regulamentação, incluindo o estabelecimento das funções, prerrogativas e obrigações, nos moldes do Comunicado SDG nº 32/20121, 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. DÍVIDA ATIVA

As ocorrências registradas no setor da dívida ativa merecem especial atenção por parte da Origem.

Embora a Prefeitura Municipal possa se socorrer de sistemas informatizados para controle da dívida ativa, seu acesso e operação deve ser realizado por servidores do Executivo, devidamente e habilitados treinados.

Da mesma maneira, deverá a Prefeitura providenciar a emissão de todos os livros referentes à Dívida Ativa, promovendo sua adequada escrituração.

¹ Publicado o D.O.E. em 29/09/2012. Disponível no endereço eletrônico: www.tce.sp.gov.br/comunicados



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



Por fim, alerto a Origem que a cobrança regular da dívida ativa, além de medida de preservação do erário, pode se tornar uma importante fonte de receitas para o Município, sobretudo em um cenário de crise econômica e diminuição de repasses e transferências constitucionais.

2.8. DESPESA COM PESSOAL

As despesas com pessoal do Executivo atingiram o 53,87%, conforme cálculos da Assessoria Técnica especializada.

Com efeito, as despesas com indenização de férias não devem ser apropriadas nas despesas com pessoal, conforme inteligência dos artigos 18, *caput* e do art. 19, § 1º da LRF.

Assim, embora o índice apurado tenha ficado abaixo do limite de 54%, ficou acima do limite prudencial estabelecido pelo art. 22, parágrafo único da LRF, recomendo que a Origem aprimore seu planejamento e atente para os limites da LRF, adotando medidas de contingenciamento caso necessário.

2.9. 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.

Ressalto, aliás, que 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]:

^[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



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 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



estrutura funcional do Órgão, se suas atribuições não forem compatíveis com as funções de direção, chefia ou assessoramento, será considerado irregular.

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.

Logo, à despeito das medidas anunciadas nas razões defensórias da Origem, **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.

A respeito do pessoal em desvio de função, a Municipalidade apresentou esclarecimentos e informou adoção de medidas corretivas.

Determino à Fiscalização que verifique as medidas quanto à eficácia e eficiência no próximo roteiro de fiscalização *in loco*.

2.10. APONTAMENTOS REMANESCENTES

As falhas tratadas nos itens *A.1. Planejamento das Políticas Públicas; B.3.1 Ensino; B.5.2. Subsídios dos Agentes Políticos; B.6. Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais; D.1.1. Livros e Registros; D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP, e D.5. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal*, podem ser relevadas, recomendando-se a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.11. CONCLUSÃO

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



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



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

- aperfeiçoe o planejamento orçamentário, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias, tal qual orienta o Comunicado SDG nº 29/2010;
- regulamente o setor de controle interno;
- regularize a escrituração da dívida ativa;
- aprimore o planejamento do setor de despesas com pessoal e atente para os limites da LRF, adotando medidas de contingenciamento caso necessário;
- regularize a situação dos cargos comissionados, nos exatos termos do artigo 37, V, da Constituição Federal;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens *A.1. Planejamento das Políticas Públicas; B.3.1 Ensino; B.5.2. Subsídios dos Agentes Políticos; B.6. Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais; D.1.1. Livros e Registros; D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP, e D.5. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.*

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO

GCDER-24