



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



SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 09/05/2017

67 TC-002328/026/15

Prefeitura Municipal: Echaporã.

Exercício: 2015.

Prefeito(s): Aristeu Bomfim.

Advogado(s): Cleber Rogério Barbosa (OAB/SP nº 185.187) e Márcio Silveira (OAB/SP nº 213.836).

Acompanha(m): TC-002328/126/15.

Procurador(es) de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-4 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-4 - DSF-II.

1. RELATÓRIO

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

1.2. Na conclusão do relatório de fls. 07/39, a equipe responsável pela fiscalização assim resumiu os apontamentos:

A.2. CONTROLE INTERNO

✓ O Controle Interno relatou a necessidade de providências quanto ao limite de despesas com pessoal.

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

✓ Elevado índice de alterações orçamentárias.

B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

✓ Aumento da Dívida de Longo Prazo

B.2.2. DESPESA DE PESSOAL

✓ Após ajustes da fiscalização a Despesa de Pessoal ultrapassou o limite legal.

B.3.1.2. DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO

✓ O Conselho Municipal de Educação não vem cumprindo as atribuições de sua competência.



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



B.6. TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

- ✓ *Divergências no controle de estoques no Almocharifado da Farmácia Municipal;*
- ✓ *Divergências nos registros de bens imóveis em relação ao demonstrado no Balanço Patrimonial.*

C.1. FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS

- ✓ *Classificação errônea de despesas quanto a modalidade licitatória na emissão de notas de empenho.*

D.3.1. QUADRO DE PESSOAL

- ✓ *Ausência de norma legal acerca das atribuições relativas aos cargos em comissão.*

D.3.1.1. CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO SEM REGULAMENTAÇÃO

- ✓ *Concessão de gratificação por serviços extraordinários sem descrição de critérios objetivos, portanto, sem regulamentação.*

D.3.1.2 REMUNERAÇÃO DE MÉDICOS EM VALOR SUPERIOR AO TETO CONSTITUCIONAL

- ✓ *Pagamentos acima do teto remuneratório do Sr. Prefeito para médicos titulares de cargo efetivo e também contratados temporariamente pela Prefeitura Municipal.*

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

- ✓ *Atendimento parcial das recomendações exaradas nas contas dos exercícios de 2011 e 2010.*

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificada, nos termos do artigo 30, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 41), a **Prefeitura Municipal** apresentou os esclarecimentos de fls. 53/82.

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

A assessoria técnica especializada analisou os demonstrativos no que diz respeito às despesas com pessoal, e concluiu que a Municipalidade



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



despendeu 57,09% da Receita Corrente Líquida, portanto acima do limite máximo previsto na LRF. Contudo, destacou que os gastos foram reconduzidos nos 2 (dois) quadrimestres subsequentes, regredindo ao percentual de 51,87%.

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas (fls. 93/104), no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (fls. 106).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

De outro lado, o **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** (107/110).

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 Echaporã**.

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>)	28,94%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da <i>Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	71,02%	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 (ADCT da <i>Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	27,28%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	57,09%	Máximo: 54%

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

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

2.4. FINANÇAS

No Setor das Finanças, os exames da fiscalização revelaram que houve equilíbrio na gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Com efeito, embora tenha registrado déficit orçamentário de R\$ 813.868,08, equivalente a 4,06% da receita efetivamente arrecadada, este valor foi integralmente amparado no superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 2,19 milhões).

Bem assim, os demais resultados contábeis foram positivos, os investimentos somaram 6,36% da RCL, e o superávit financeiro registrado no encerramento do exercício indica que a Prefeitura possuía recursos para quitar a dívida de curto prazo em sua totalidade.

Diante desse quadro, as inadequações constatadas em relação à gestão orçamentária e financeira do Município, sobretudo no que diz respeito às alterações orçamentárias, podem ser relevadas, sem embargo de **recomendar** à Origem que aprimore seu planejamento e deixe de proceder a alterações orçamentárias em elevados percentuais, como apurado no caso em tela (30,42%).

Saliento que, 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 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, conforme disposto no Comunicado SDG nº 29/2010.

2.5. DESPESA DE PESSOAL

A instrução processual revelou que as despesas de pessoal do Executivo atingiram 57,09% da Receita Corrente Líquida no encerramento do exercício em exame, contrariando a regra do artigo 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixa o limite máximo de 54%.

Referido percentual foi apurado pela fiscalização, após a inclusão de despesas relativas à terceirização de mão de obra para manutenção do PSF – Programa Saúde da Família. Os cálculos foram ratificados pela Assessoria Técnica especializada (fls. 87/92).

Com efeito, as despesas para prestação de serviços médicos e odontológicos devem ser incluídas nos cálculos das despesas com pessoal, pois representam atividade fim da Prefeitura Municipal, portanto, adequado os cálculos da fiscalização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Entretanto, consoante atestado pela Assessoria Técnica, a Origem reconduziu as despesas ao patamar de 51,87% da RCL no 2º quadrimestre do exercício subsequente, conforme determina o artigo 23 da Lei Fiscal.

Assim, a falha em questão pode ser relevada, sem embargo de **recomendar** à Origem a adoção de medidas voltadas ao aprimoramento do seu planejamento e maior atenção aos limites da LRF, além da adoção de medidas de contingenciamento quando necessário.

Ressaltando que o Setor de Controle alertou o gestor quanto à necessidade de providências quanto ao limite das despesas com pessoal durante o transcurso do exercício, razão pela qual deverá a Origem se manter permanentemente vigilante e não ignorar os apontamentos realizados pelo Controle Interno, objetivando regularizar as falhas encontradas rapidamente e garantir uma ação mais efetiva e eficiente do Executivo, medida que fica desde já **determinada**.

Por fim, **determino** que o Executivo passe a contabilizar todas as despesas com terceirização de atividade fim nos cálculos das despesas com pessoal, conforme disciplinado no artigo 18, § 1º da LRF.

2.6. QUADRO DE PESSOAL

No setor de pessoal foram constatadas falhas que revelam a necessidade de imediata adoção de medidas corretivas pelo Executivo de Echaporã, especialmente porque algumas já foram objeto de recomendações deste Tribunal nos pareceres das contas de exercícios anteriores.

A primeira diz respeito à falta de legislação específica para disciplinar as atribuições dos cargos comissionados. Tal omissão não permite verificar se as funções dos cargos se amoldam à regra do inciso V, do artigo 37 da Constituição Federal.

É notório 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.

Da mesma maneira, 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.



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



Assim, **determino** que a Prefeitura promova adequações necessárias e edite ato normativo regulamentando as atribuições dos cargos do quadro de pessoal, nos termos disciplinado pelo art. 37, V, da Carta Magna.

Outro ponto de destaque é o pagamento da Gratificação de “Serviços Extraordinários”, definida pelas Leis Municipais nº 1.114/96 e nº 1.027/93.

Conforme evidenciado nos autos, a citada legislação de regência não regulamentou ou definiu os critérios para concessão, avaliação e definição do valor a ser pago a cada servidor.

Na prática, verifica-se que os percentuais concedidos são livremente fixados pelo Chefe do Executivo sem a fixação legal de critérios objetivos, o que dá ensejo ao beneficiamento de alguns em detrimento de outros, a exclusivo critério do Administrador, procedimento que atenta contra o princípio da isonomia e da impessoalidade.

Ressalto que a regulamentação do pagamento da gratificação em questão já foi recomendada por este Tribunal no parecer das contas dos exercícios de 2011 (TC-001106/026/11), 2012 (TC-001695/026/12) e 2013 (TC-001763/026/13).

Portanto, não existindo critérios definidos para concessão e diferenciação do percentual de fixação da gratificação, não se revela adequada sua aplicação, razão pela **determino** que o Executivo de Echaporã promova a adequação da lei, fixando critérios e parâmetros objetivos para concessão do benefício, ou cesse imediatamente os pagamentos.

Salientando que o pagamento irregular de gratificações ou outras vantagens pecuniárias poderá acarretar eventual necessidade restituição ao erário pelo gestor.

Finalmente, o ponto de maior relevo constatado diz respeito aos pagamentos de remunerações em valor superior ao teto constitucional.

Segundo os exames da fiscalização houve pagamentos para médicos titulares de cargo efetivo que também foram contratados temporariamente pela Prefeitura Municipal, em todos os meses de 2015, cujos valores ultrapassaram o subsídio do Prefeito Municipal.

Referidos pagamentos não encontram suporte no regramento constitucional que rege a matéria, artigo 37, XI, da Constituição Federal, e,



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



portanto, são irregulares.

Em suas razões de defesa a Prefeitura sustentou a legalidade dos pagamentos, sustentando que o teto de remuneração deve ser aferido individualmente para cada cargo acumulado.

Não prospera as alegações de defesa. Em que pese o artigo 37, XVI, da CF permita o acúmulo de cargos em algumas hipóteses específicas, determina expressamente a observância do teto remuneratório disposto no inciso XI do mesmo artigo.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

Deste modo, a remuneração e os subsídios dos ocupantes de cargos públicos, percebidos cumulativamente ou não, não poderão exceder o subsídio mensal do chefe do Executivo.

Ante os fundamentos exposto, **determino** à Prefeitura de Echaporã que promova a readequação da remuneração de todos os servidores e cesse imediatamente os pagamentos que excedam a remuneração do Prefeito Municipal.

2.7. ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TCESP

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

Embora essa conduta, no caso dos presentes autos, ainda não possua o condão de comprometer os demonstrativos, quando analisada em conjunto com as ocorrências registradas nos itens B.2.2 e D.3.1 do relatório da fiscalização, impõe a emissão de **ressalvas** aos demonstrativos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



A instrução processual revelou que a contratação de profissionais com características de empregados (item B.2.2) já foi objeto de recomendação no parecer das contas anuais de 2010 (TC-002634/026/10), e o pagamento de gratificação de “serviços extraordinários” sem regulamentação (item D.3.1.1) advertido no exercício de 2011 (TC-001106/026/11), cujas decisões transitaram em julgado em 16/08/2013 e 177/11/2014, respectivamente, portanto, em tempo hábil para adoção de providências pelo administrador ainda no exercício em exame.

Logo, a omissão da municipalidade em relação ao cumprimento das recomendações pretere a função pedagógica deste E. Tribunal, e impõe a emissão de **ressalvas** às contas em apreciação.

Finalmente, alerto o Executivo de Echaporã que o descumprimento sistemático das recomendações e/ou determinações desta Corte poderão ensejar cominações mais severas no julgamento das contas dos próximos exercícios, incluindo as previstas no artigo 34, § 1º, da LC 709/93 até a emissão de parecer prévio desfavorável.

2.8. APONTAMENTOS REMANESCENTES

A Municipalidade justificou satisfatoriamente os apontamentos do item B.3.1.2. *Demais Aspectos Relacionados à Educação*.

Já as falhas tratadas nos itens B.6. *Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais*; C.1. *Formalização das Licitações, Inexigibilidades e Dispensas*, podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.9. 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 ECHAPORÃ**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes **recomendações e determinações**:

- Aperfeiçoe o planejamento, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias, tal qual orienta o Comunicado SDG nº 29/2010;
- Aprimore o planejamento do setor de despesas com pessoal e



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



- atente para os limites da LRF, adotando medidas de contingenciamento quando necessário;
- Atente para os alertas emitidos pelo Controle Interno e adote medidas corretivas (determinação);
 - Passe a contabilizar adequadamente a terceirização de atividade fim nos cálculos das despesas com pessoal (determinação);
 - Edite ato normativo regulamentando as atribuições dos cargos comissionados do quadro de pessoal, nos termos disciplinado pelo art. 37, V, da Carta Magna (determinação);
 - Fixe critérios e parâmetros objetivos para concessão de Gratificações, ou cesse imediatamente os pagamentos (determinação);
 - Cesse imediatamente os pagamentos de servidores que excedam a remuneração do Prefeito Municipal (determinação);
 - Cumpra as recomendações e determinações deste Tribunal, evitando cominações mais severas nas contas dos próximos exercícios; e
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens B.6. Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais; C.1. Formalização das Licitações, Inexigibilidades e Dispensas.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO