



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



### SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 15/08/2017

65 TC-002136/026/15

**Prefeitura Municipal:** Clementina.

**Exercício:** 2015.

**Prefeito(s):** Célia Conceição Freitas Galhardo.

**Período(s):** (01-01-15 a 04-11-15) e (05-12-15 a 31-12-15).

**Substituto(s) Legal(is):** Vice-Prefeito – Gilson Roberto Rodrigues Criolézio.

**Período(s):** (05-11-15 a 04-12-15).

**Advogado(s):** Fatima Aparecida dos Santos (OAB/SP nº 161.749).

**Acompanha(m):** TC-002136/026/15.

**Procurador(es) de Contas:** José Mendes Neto.

**Fiscalizada por:** UR-1 - DSF-I.

**Fiscalização atual:** UR-1 - DSF-I.

#### 1.RELATÓRIO

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

**1.2.** Na conclusão do relatório de fls. 13/33, realizado nos termos previsto no artigo 1º da Resolução nº 01/2012 e no TC-A-39.686/026/15, a Unidade responsável pela fiscalização assim resumiu os apontamentos:

##### **Item 1.1 – Resultado da Execução Orçamentária:**

- ✓ Déficit de 4,71% na Execução Orçamentária do exercício de 2015 (aumentando o déficit financeiro registrado no exercício anterior em 43,02%), proveniente da frustração e da superestimativa de receitas de capital decorrentes de repasses;
- ✓ Inconsistência não esclarecida no resultado financeiro da Origem, em infringência ao princípio da evidenciação contábil (artigos 83 e 89 da Lei Federal nº 4.320/64);

##### **Item 1.2.1 – Dívida de Curto Prazo:**

- ✓ Falta de liquidez da Prefeitura face aos compromissos de curto prazo (Índice de Liquidez Imediata = 0,34);

##### **Item 1.2.2 – Dívida de Longo Prazo:**



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



- ✓ Aumento de 102,29% em decorrência de parcelamento de encargos previdenciários não recolhidos nos meses de maio, outubro e novembro de 2015 (parte patronal);

### **Item 3.1.1 – Aspectos Relacionados à Educação:**

- ✓ Demanda reprimida em creches da rede pública - para crianças de 4 (quatro) meses a 3 (três) anos correspondendo a 64,60% das vagas disponíveis na Rede Municipal de Ensino, na mesma faixa etária;

### **Item 3.1.2 – Condições Estruturais das Unidades Escolares do Município:**

- ✓ Falta de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros;
- ✓ Precariedade da estrutura física da EMEI e EMEF: falta de sanitários suficientes, desgaste na pintura, necessidade de manutenção nos telhados, nos muros, nas quadras, forros entre outras;

### **Item 3.2.1 – Aspectos Relacionados à Saúde:**

- ✓ Taxa de mortalidade infantil, na infância e de mães adolescentes do Município de Clementina superam as médias da região de governo e do Estado de São Paulo;
- ✓ Não preenchimento de quaisquer dos 08 (oito) cargos efetivos de médicos da Prefeitura, lacuna parcialmente preenchida por profissionais (não concursados) de entidade hospitalar local, recebedora de subvenção de R\$ 2.399.246,01 no exercício em exame;

### **Item 5 – Encargos Sociais:**

- ✓ Não recolhimento dos encargos previdenciários (parte patronal) nos meses de outubro e novembro de 2015 e parcial no mês de maio/2015;

### **Item 7 – Planejamento das Políticas Públicas:**

- ✓ O Município não editou o Plano de Saneamento Básico imposto pela Lei Federal nº 11.445/07;

### **Item 9 – Controle Interno:**

- ✓ Controle interno realizado de forma precária, não abrangendo diversas questões inerentes a Administração Municipal, falta de efetividade, desatendendo o disposto nos artigos 31 e 74 da Constituição;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



### **Item 12 – Atendimento às Recomendações do TCESP:**

- ✓ falta reincidente de atendimento às recomendações deste E. Tribunal de Contas;

### **Item 14.1 – Precatórios a Receber:**

- ✓ permanência de Precatórios a Receber, emitidos pelo TJSP, à Prefeitura Municipal de Clementina, em face da Fazenda Pública do Estado, sem que a Origem tenha conhecimento sequer do valor do crédito envolvido ou da regularidade da representação advocatícia;

### **Item 14.2 – Cargos em Comissão:**

- ✓ manutenção, no quadro de pessoal de 31/12/2015, de 31 (trinta e um) cargos em comissão providos sem a necessária fixação legal das respectivas atribuições, o que não garante atendimento aos requisitos do inciso V do artigo 37 da Constituição Federal, a despeito de recomendações desta Corte;
- ✓ apesar das nomenclaturas, referidos cargos prestam-se, na verdade, ao desempenho de funções técnico-administrativas, que deveriam ser exercidas, em caráter efetivo, por servidores selecionados por meio de concurso público, nos termos do artigo 37, inciso II, da Carta Magna;

## **1.3. CONTRADITÓRIO**

Devidamente notificada, nos termos do artigo 30, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 36), a responsável apresentou esclarecimentos extemporâneos (fls. 42/98).

## **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. 101/108), no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (fls. 109).

O setor de economia ponderou que apesar do déficit corresponder a mais de um mês de arrecadação da receita, a Origem registrou resultado econômico positivo e elevou a situação patrimonial, em decorrência de investimentos da ordem de 20,61%.

Além disso, destacou que no final do exercício havia restos a pagar não



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



processados na ordem de R\$ 5,05 milhões, sendo que a maioria trata-se de convênios firmados com outras esferas de governo cujas transferências serão realizadas de acordo com as medições futuras.

### 1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **D. Ministério Público de Contas**, após analisar as razões de defesa da Origem, manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** aos demonstrativos (fls. 110/111).

### 1.6. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Instada a se manifestar sobre a contratação de médicos através de associação e o recolhimento parcial dos encargos previdenciários, a **SDG** ponderou que a contratação de profissionais da saúde buscou atender à recomendação exarada por esta Corte de Contas e foi realizada somente após a realização de concurso público infrutífero.

Sobre os encargos sociais, arrazoou que a Origem adotou as medidas necessárias ainda no exercício e que se trata de pequeno valor, portanto não afetará exercícios futuros.

Ante o exposto, se posicionou pela emissão de **parecer favorável**.

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 Clementina**.

### 2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

|                                                                                         | EFETIVADO | ESTABELECIDO                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------------------------------------------------------|
| Ensino<br>(Constituição Federal, artigo 212)                                            | 27,20%    | Mínimo: 25%                                            |
| Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII) | 66,72%    | Mínimo: 60%                                            |
| Utilização dos recursos do FUNDEB<br>(artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)      | 100%      | Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte |
| Saúde<br>(ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)                          | 26,10%    | Mínimo: 15%                                            |
| Despesas com pessoal<br>(Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")           | 51%       | 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 parcial de encargos sociais.                                                 |
| O Município não possuía pendências judiciais.                                                                 |

### 2.4. FINANÇAS

No que tange às finanças municipais, a instrução processual revelou déficit da execução orçamentária de R\$ 1,08 milhões, que elevou o resultado financeiro negativo do exercício anterior para R\$ 3,47 milhões.

A despeito da posição contrária do *parquet* de Contas, entendo que os déficits



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



da execução orçamentária e financeira não são significativos a ponto de comprometer a gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, e, deste modo, não comprometem os demonstrativos em exame.

Com efeito, consoante explanado pela assessoria Técnica Econômica, o déficit orçamentário de R\$ 1,08 milhões representa 4,71% das receitas arrecadadas, equivalente a menos de um mês de arrecadação<sup>1</sup>, portanto, percentual aceito por este Tribunal em decisões recentes<sup>2</sup>.

Já o déficit financeiro de R\$ 3,47 milhões, que equivale a 17,24% da Receita Corrente Líquida, situou-se em patamar usualmente não aceito por esta Corte de Contas, tendo em vista que representa mais de um mês de arrecadação com base na Receita Corrente Líquida<sup>3</sup>.

Todavia, no presente caso essa negatividade pode ser excepcionalmente relevada, tendo em vistas as peculiaridades da gestão orçamentária e financeira verificadas.

Com efeito, o Município realizou investimentos correspondentes a 20,61% da Receita Corrente Líquida, logo, em patamar quase 3 vezes superior à média dos municípios paulistas, 7,49% (Fonte: AUDESP).

Esses investimentos geraram um resultado econômico positivo e elevação patrimonial de 37,03%, tendo em vista que resultado patrimonial saiu de R\$ 22,72 milhões em 2014, para R\$ 31,14 milhões em 2015.

Demais disso, conforme bem anotado pela assessoria técnica especializada, o passivo de curto prazo registrado no final do exercício, R\$ R\$ 5,25 milhões, era composto quase que integralmente por restos a pagar não processados, R\$ 5,04 milhões, relacionados em sua maioria com convênios firmados com outras esferas de Governo, cujos recursos ingressarão nos cofres municipais futuramente de acordo com a execução das obras, e assim, não impactarão os orçamento futuros.

Nesse contexto, as inadequações constatadas em relação à gestão orçamentária e financeira do Município podem ser relevadas. No entanto, **recomendo** à Origem a adoção de medidas voltadas à garantia do equilíbrio fiscal das contas, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto de adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, objetivando a obtenção de superávits orçamentários e

<sup>1</sup> Receitas: R\$ 23.008.548,24/12 = R\$ 1.917.379,02 (um mês de arrecadação).

<sup>2</sup> TC-000641/026/14 e TC-000003/026/14.

<sup>3</sup> RCL: R\$ 20.163.477,02/12 = 1.680.289,75 (um mês de arrecadação).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



redução do passivo de longo prazo.

Finalmente, o Executivo de Clementina **deverá** aprimorar seu planejamento orçamentário com vistas a ajustar a previsão das receitas, em atendimento ao princípio do equilíbrio orçamentário, além de melhorar seus registros contábeis e a qualidade dos dados transmitidos ao sistema Audesp, evitando inconsistências, como a evidenciada em relação ao resultado financeiro, em atendimento ao princípio da evidenciação contábil previsto nos artigos 83 e 89 da Lei Federal nº 4.320/64.

### 2.5. ENCARGOS SOCIAIS

O recolhimento de encargos sociais ao Regime Geral de Previdência Social no exercício em exame apresentou deficiência, porém, diante das circunstâncias evidenciadas nos autos, não comprometem os demonstrativos.

Segundo revelou a instrução processual, o Executivo de Clementina deixou de recolher os encargos previdenciários patronal nos meses de outubro e novembro de 2015 e parcial no mês de maio/2015, gerando um passivo total de R\$ 345.548,04.

Em que pese o parcelamento de encargos sociais não configure conduta de gestão adequada, no caso dos autos, não se trata de valor excessivo, e foi realizada pelo Executivo ainda no decorrer do exercício, evidenciando que a Administração não se manteve inerte frente ao inadimplemento.

Por fim, o pagamento será realizado através de descontos dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, não havendo riscos de inadimplência.

A propósito, esse entendimento vem sendo adotado por este Tribunal em situações dessa espécie<sup>4</sup>, nas quais foram relevadas situações análogas a do presente caso.

Diante do exposto, as ocorrências registradas podem ser excepcionalmente relevadas, sem prejuízo de **recomendar** à Origem que mantenha os parcelamentos em dia, além de recolher os encargos previdenciários dentro do exercício de competência nos exercícios subsequentes.

<sup>4</sup> TC-001829/026/12 – Tribunal Pleno – Sessão do dia 18/11/2015 – Relator Edgard Camargo Rodrigues.  
TC-001751/026/13 – Segunda Câmara – Sessão do dia 12/05/2015 – Relator Sidney Estanislau Beraldo.  
TC-001954/026/13 – Segunda Câmara – Sessão do dia 24/11/2015 – Relator Sidney Estanislau Beraldo.  
TC-001730/026/13 – Primeira Câmara – Sessão do dia 17/11/2015 – Sob minha relatoria.  
TC-001948/026/13 – Primeira Câmara – Sessão de 27/10/2015 – Relator Edgard Camargo Rodrigues.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



### 2.6. QUADRO DE PESSOAL

No setor de pessoal a instrução processual revelou falhas importantes que deverão ser imediatamente corrigidas pelo Executivo de Clementina.

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.

Sobre esse aspecto, destaco 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.

Alertando 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.

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

O outro ponto de destaque é a existência de cargos em comissão, que executam atividades eminentemente técnicas (*item 14.2 do relatório da fiscalização*), e, portanto, não possuem natureza de direção, chefia ou assessoramento, como exigido no artigo 37, V, da Constituição Federal.

Apesar das nomenclaturas, os exames da fiscalização “in loco” revelaram que os mesmos desempenham funções técnico-administrativas, de mero expediente ou de auxílio às atividades rotineiras da Prefeitura Municipal, não exigindo qualquer relação de confiança entre a autoridade e o servidor, e devem, portanto, serem preenchidos através de concurso público, nos termos do artigo 37, II da Carta da República.

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



decisão proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2113763-57.2014.8.26.0000<sup>[1]</sup>:

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

<sup>[1]</sup> 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



Lembrando 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, **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 equipe de fiscalização deverá verificar as medidas quanto à eficácia e eficiência no próximo roteiro de fiscalização *in loco*.

Finalmente, no caso dos autos, essas impropriedades impõe a emissão de **ressalvas** aos demonstrativos, tendo em vista que já foram objeto de recomendações para regularização por esta Corte de Contas desde o exercício de 2011 (TC-000914/026/11), 2012 (TC-001503/026/12) e 2013 (TC-001571/026/13), cujas decisões transitaram em julgado em 13/08/2013, 10/11/2014 e 15/10/2015, respectivamente, portanto, em tempo hábil para adoção de providências pelo administrador ainda no exercício em exame.

### 2.7. ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TCE/SP

O relatório da fiscalização registrou que a Prefeitura Municipal não vem atendendo algumas recomendações e/ou determinações deste Tribunal (quadro de pessoal).

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

Alerto ao Executivo de Clementina que o descumprimento sistemático das recomendações e determinações desta Corte poderão ensejar cominações mais severas no julgamento das contas dos próximos exercícios, incluindo a emissão de parecer prévio desfavorável e a prevista no artigo 34, § 1º, da LC 709/93.

### 2.8. APONTAMENTOS REMANESCENTES

No que tange aos repasses efetuados à Associação Hospitalar Clementina, mediante subvenção, conforme anotado pela SDG, a Origem apresentou justificativas aceitáveis.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Contudo, considerando se tratar de atividade fim do Executivo, tais despesas devem incluídas nas despesas com pessoal, conforme disciplinado no artigo 18, § 1º da Lei Fiscal.

Sobre as falhas estruturais registradas nos setores da Educação e Saúde (*itens 3.1.1, 3.1.2 e 3.2.1 do relatório da fiscalização*), a municipalidade apresentou esclarecimentos e informou adoção de providências, assim, podem ser relevadas.

Da mesma forma, comunicou que já realizou concurso público para provimento de servidor para o setor do Controle Interno, que aguarda nomeação em lista de espera.

Já as ocorrências tratadas nos itens 7 – *Planejamento das Políticas Públicas* e 14.1 – *Precatórios a Receber*, podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

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

### 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 CLEMENTINA**, 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**:

- Envide esforços na obtenção de economia orçamentária, além de redução do passivo de longo prazo, objetivando garantir o equilíbrio fiscal das contas;
- Aprimore o planejamento orçamentário, com vistas a ajustar a previsão das receitas;
- Aprimore seus lançamentos contábeis, em atendimento ao princípio da evidenciação contábil;
- Efetue o recolhimento dos encargos previdenciários patronais regularmente dentro do exercício de competência, e cumpra regularmente os acordos de parcelamento (determinação);
- Regularize a situação dos cargos comissionados, nos exatos termos



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



- do artigo 37, V, da Constituição Federal (determinação);
- Contabilize adequadamente a terceirização de atividade fim nos cálculos das despesas com pessoal (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 7 – *Planejamento das Políticas Públicas* e 14.1 – *Precatórios a Receber*, para que não se repitam nos exercícios futuros.

**DIMAS EDUARDO RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**