



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



SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 15/08/2017

45 TC-002193/026/15

Prefeitura Municipal: Macatuba.

Exercício: 2015.

Prefeito(s): Tarcísio Mateus Abel.

Advogado(s): Emerson de Hypolito (OAB/SP nº 147.410) e outros.

Acompanha(m): TC-002193/126/15.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-2 – DSF–II.

Fiscalização atual: UR-2 – DSF–II.

1.RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada de maneira seletiva pela Unidade Regional de Bauru, UR-02, 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. 09/28, a equipe responsável assim resumiu os apontamentos:

1.1. Resultado da Execução Orçamentária

✓ *Abertura de créditos adicionais em percentual superior ao permitido na LOA e em desatendimento a recomendações de 2012;*

1.2.2. Dívida de Longo Prazo

✓ *Elevado aumento da dívida de longo prazo;*

3.1.1. Demais Aspectos Relacionados à Educação

✓ *Existência de demanda de vagas na rede municipal de ensino, EM REINCIDÊNCIA;*

3.1.2. Fiscalização de natureza operacional da Rede Pública de Ensino

✓ *Inexistência e/ou insuficiência de recursos pedagógicos e de apoio à atividade docente, EM REINCIDÊNCIA;*

8. A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal

✓ *Descumprimento de exigências legais, relativos à transparência das contas públicas;*



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



12. Atendimento às determinações e/ou recomendações do TCE-SP

- ✓ Entrega intempestiva de documentos ao Sistema AUDESP;
- ✓ Desatendimentos a recomendações de exercícios anteriores;

14.1. Dívida Ativa

- ✓ Divergências entre os dados do setor específico e os contabilizados, EM REINCIDÊNCIA;

14.2.1. Fixação irregular de gratificações

- ✓ Concessão irregular de gratificações (por exercício de cargos de chefia, coordenadoria e encarregadoria), EM REINCIDÊNCIA e desatendendo recomendações do julgamento das contas de 2011;

14.2.2. Adicional de grau universitário

- ✓ Adicional de grau universitário contrariando os princípios norteadores da Administração Pública, EM REINCIDÊNCIA e desatendendo recomendação das contas de 2011;

14.3. Execução Contratual

- ✓ Falhas na execução de contrato;
- ✓ Recebimento de obra com defeitos;
- ✓ Demora no término da construção, adiando a efetiva utilização da escola em prejuízo da população, considerando que há insuficiência de vagas na Rede Municipal de Ensino;

14.4. Tesouraria

- ✓ Divergências no valor informado pelo banco e os registros do município;
- ✓ Existência de contas inativas não conciliadas e não informadas ao Sistema AUDESP.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado o responsável, nos termos do artigo 30, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 33), a Prefeitura Municipal apresentou justificativas de fls. 38/104.

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. 106/110), no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (fls. 111).



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



1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **D. Ministério Público de Contas**, no mesmo sentido, manifestou-se pela emissão de **parecer favorável** (113/116).

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 Macatuba**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVAD O	ESTABELECID O
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	29,11%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	91,52%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	24,50%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	44,21%	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 quitou os precatórios e requisitórios judiciais de pequena monta.

2.4. FINANÇAS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, a instrução processual revelou equilíbrio nas contas.

A fiscalização constatou que o déficit orçamentário registrado, de R\$ 1,13 milhões (2,47%), foi integralmente amparado no superávit financeiro do exercício anterior.



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



Ainda, o resultado financeiro positivo registrado no final do exercício demonstra que a Prefeitura possuía recursos para o pagamento de todo o estoque da dívida de curto prazo.

A despeito do equilíbrio orçamentário, pertinente **recomendar** à Origem o aprimoramento do seu planejamento deixe de proceder a alterações orçamentárias em elevados percentuais, acima, inclusive, do limite previsto na Lei Orçamentária, como apurado no caso em tela (17,10%).

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.

No contexto ora apresentado, a gestão orçamentária e financeira do Município não merece reprimenda. Recomendo, todavia, a permanente e contínua adoção de medidas voltadas à garantia do equilíbrio fiscal das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de esforços objetivando reduzir o passivo de longo prazo.

2.5. DÍVIDA ATIVA

O relatório da fiscalização indicou um aumento expressivo no saldo da dívida ativa em 2015, na ordem de 147%, e uma queda de arrecadação de 9,61%.

Igualmente, detectou divergências entre as informações e dados coletados no setor específico durante a visita “in loco”, e os enviados ao sistema Audesp pela Prefeitura.

Em suas razões de defesa a Origem informou a elevação ocorreu devido à inscrição dos valores acessórios da dívida realizada no exercício.

Não obstante os esclarecimentos apresentados, os números revelam que a inscrição no exercício foi substancialmente superior à verificada no exercício anterior, e foi acompanhada pela queda de arrecadação.

Sem ignorar a crise econômica que atinge o país, **recomendo** que o Executivo de Macatuba aprimore os mecanismos de cobrança dívida ativa, incluindo a utilização de ferramentas judiciais e extrajudiciais.

Alerto 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,



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



sobretudo em um cenário de crise econômica e diminuição de repasses e transferências constitucionais.

2.6. ENSINO

No setor educacional a Prefeitura investiu de 29,11% da receita de impostos, bem como a aplicação de 100% do FUNDEB recebido no exercício, dos quais 91,52% foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério.

A despeito do elevado investimento, a fiscalização constatou falhas estruturais, como a falta de vaga em creches e insuficiência de recursos pedagógicos e de apoio à atividade docente.

Tais falhas, apesar das justificativas apresentadas, demandam a imposição de **recomendações** para que o Executivo de Macatuba aprimore o planejamento do setor educacional, com vistas a suprimir a falta de vagas nas creches e de recursos pedagógicos, além de tornar o alto investimento no setor educacional mais eficiente.

2.7. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Os exames da fiscalização revelaram que a Prefeitura Municipal de Macatuba atende parcialmente às Leis de Transparência e Acesso à Informação.

Destaco que a transparência da gestão possui suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, *caput* e § 3º, II do e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da LC 131/09 e LF 12.527/11, e, portanto devem ser integralmente atendidas pelos entes Municipais.

Em que pese a Origem alegue que o Ministério Público Federal tenha arquivado procedimento preparatório instaurado para apurar o atendimento da Lei de Transparência pela Prefeitura de Macatuba, não há qualquer vinculação entre a atuação do *parquet* Federal com deste Tribunal de Contas, que possui independência e autonomia para exercer a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial dos Municípios, nos termos estabelecidos nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal.

Ante o exposto, **determino** que a Prefeitura Municipal promova a imediata criação e regulamentação do Serviço de Acesso à Informação e passe a divulgar em tempo real todas as exigências legais relativas à transparência das contas públicas.

Deverá a fiscalização verificar as medidas efetivamente implementadas pelo Executivo na próxima fiscalização “*in loco*”.



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



2.8. QUADRO DE PESSOAL – GRATIFICAÇÕES

A concessão de gratificação sem a definição de critérios objetivos para fixação do seu valor, e o pagamento de adicional de grau universitário para ocupantes de cargos que já exigem nível universitário para investidura, são os pontos de maiores destaque das presentes contas.

Tais falhas devem ser imediatamente sanadas pelo Executivo de Macatuba, notadamente porque já foram objeto de recomendações deste Tribunal nos pareceres das contas de exercícios anteriores.

Trata-se inicialmente da gratificação prevista na Lei Municipal nº 1.531/91, que permite o Executivo pagar aos servidores ocupantes de funções de chefia, coordenadoria e encarregadoria, verba adicional de até 100% sobre seus vencimentos.

Citada legislação de regência não regulamentou ou definiu o valor a ser pago a cada cargo ou função, conferindo ampla e excessiva discricionariedade ao Chefe do Executivo, que, na prática, pode fixar livremente os percentuais sem respeitar qualquer critério objetivo e alheio ao interesse público, o que dá ensejo ao beneficiamento de alguns em detrimento de outros, incluindo a fixação de percentuais distintos para servidores na mesma situação funcional.

Esse procedimento atenta contra os princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e, sobretudo, o da legalidade, previstos no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 111 da Constituição Estadual Paulista.

A tese defendida pela defesa, no sentido de que cabe ao Prefeito definir a retribuição de cada servidor mediante os critérios de oportunidade e conveniência, assim como escolhe os ocupantes das funções gratificadas, é totalmente inaceitável.

Em que pese a nomeação para cargos de confiança e as funções gratificadas seja uma prerrogativa que o gestor pode exercer livremente, orientada pelos critérios de oportunidade e conveniência, o mesmo não se pode dizer sobre a fixação da remuneração, que deve, necessariamente, observar o princípio da legalidade e respeitar critérios objetivos.

Além disso, no caso em discussão, não há qualquer possibilidade que fazer paralelo com a iniciativa privada, conforme pretendeu o Executivo em sua defesa.

No setor privado, o administrador pode fazer àquilo que a lei não proíbe, já no setor público, opostamente, o gestor deve fazer apenas o que a lei autoriza, devendo cumprir a risca às leis, e, sobretudo, às normas e princípios constitucionais que disciplinam e regem todo o ordenamento jurídico.



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



Sobre essa matéria, invoco o ensinamento do professor Hely Lopes Meirelles¹:

*“A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito. É o que diz o inc. I do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/99. Com isso, **fica evidente que, além da atuação conforme à lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos.***

***Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal.** Enquanto na administração particular é lícito fazer o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa 'pode fazer assim': para o administrador público significa 'deve fazer assim'.*

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

Outro ponto que merece reparo é o pagamento de adicional de grau universitário, definido no artigo 149, da Lei Municipal nº 1.650/93.

Mencionado dispositivo legal permite que servidores que possuem curso superior percebam um adicional, fixado em percentual sobre seus vencimentos.

Contudo, conforme evidenciado pela instrução processual, o benefício também pode ser pago a servidores ocupantes de cargos que já exigem formação de nível superior para a investidura e desempenho das atividades inerentes à função, como procurador, médico, dentista, engenheiro, entre outros.

Desse modo, a concessão do adicional para servidores ocupantes de cargos que exigem nível superior como próprio requisito para admissão e exercício das suas atividades, não encontra amparo nos princípios constitucionais que regem a administração pública, insculpidos no caput artigo 37 da Constituição Federal, em especial os da economicidade, da eficiência e da moralidade, razão pela qual a Prefeitura Municipal **deverá** cessar os pagamentos desta natureza.

Finalmente, ressalto, finalmente, que essas falhas vêm sistematicamente sendo objeto de apontamento nos relatórios da fiscalização desde o exercício

¹ Cf. "Direito Administrativo Brasileiro", 39ª. Ed., Malheiros Editores, São Paulo, 29.11.2012, p. 90/91.



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



de 2011 até 2014, tendo sido objeto de recomendação expressa por este Tribunal nos pareceres das contas dos exercícios de 2011 (TC-000971/026/11), 2012 (TC-001560/026/12) e 2014 (TC-000101/026/14), cujo trânsito em julgado das duas primeiras ocorreu antes do exercício em exame², portanto, em tempo hábil para cumprimento.

Além disso, houve a formação de autos específicos para tratar dessas matérias nas contas do exercício de 2013 (TC-0001628/026/13).

Dessa forma, o sistemático descumprimento das recomendações desta Corte de Contas impõe a emissão de **ressalvas** às contas em exame.

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

Considerando a aparente inconstitucionalidade, as Leis Municipais nº 1.531/91 e 1.650/93 deverão ser **imediatamente** remetidas ao Ministério Público Estadual para providências que houver por bem determinar, acompanhadas do relatório da fiscalização e deste parecer.

2.9. ATENDIMENTO ÀS INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCESP

O relatório da fiscalização registrou que a Prefeitura Municipal não vem atendendo recomendações deste Tribunal.

Da mesma forma, a Prefeitura remeteu informações e documentos ao sistema Audesp incompatíveis com os dados coletados pela fiscalização no sistema próprio da Origem "*in loco*", em afronta aos princípios da Transparência e Evidenciação Contábil.

No caso em exame, essa conduta não compromete os presentes demonstrativos, contudo, **alerto** ao Executivo de Macatuba que o descumprimento sistemático das recomendações, determinações e Instruções desta Corte poderão ensejar cominações 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 02/10/2013 e 28/01/2014, respectivamente.



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



2.10. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Sobre as falhas registradas nos itens 14.3. *Execução Contratual* e 14.4. *Tesouraria*, a Origem apresentou justificativas aceitáveis, e, portanto, podem ser relevadas. Sem embargo de **recomendar** que não se repitam nos exercícios futuros.

2.11. 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 MACATUBA**, 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**:

- Mantenha o permanente equilíbrio fiscal das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, e envide esforços objetivando reduzir os passivos de longo prazo;
- Aprimore o planejamento, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias, tal qual orienta o Comunicado SDG nº 29/2010;
- Aprimore os mecanismos de cobrança dívida ativa, incluindo a utilização de ferramentas judiciais e extrajudiciais;
- Aprimore o planejamento do setor educacional objetivando suprimir a falta de vagas nas creches municipais;
- Promova a imediata criação e regulamentação do Serviço de Acesso à Informação e passe a divulgar em tempo real todas as exigências legais relativas à transparência das contas públicas;
- Cesse imediatamente o pagamento da gratificação aos ocupantes de funções de chefia, coordenadoria e encarregadoria, ou, promova a revisão da lei municipal nº 1.591/91, fixando critérios e parâmetros objetivos para fixação do valor do benefício.
- Cesse o pagamento do adicional de nível universitário para servidores ocupantes de cargos que exigem nível superior como próprio requisito para admissão;
- Cumpra as Instruções, recomendações, determinações, e os prazos fixados pelas Instruções deste Tribunal;
- Adote medidas com vistas a não reincidir nas falhas registradas nos itens 14.3. *Execução Contratual* e 14.4. *Tesouraria*, do relatório da fiscalização.



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



Considerando a aparente inconstitucionalidade das Leis Municipais nº 1.531/91 e 1.650/93, proponho a imediata remessa ao Ministério Público Estadual para providências que houver por bem determinar, acompanhadas do relatório da fiscalização e deste parecer.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO