



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 15/08/2017

42 TC-002257/026/15

Prefeitura Municipal: Santana de Parnaíba.

Exercício: 2015.

Prefeito(s): Elvis Leonardo Cezar.

Advogado(s): Adriana Albertino Rodrigues (OAB/SP nº 194.899), Flávia Maria Palavéri (OAB/SP nº 137.889) e outros.

Acompanha(m): TC-002257/126/15 e Expediente(s): TC-011452/026/17, TC-002239/026/17, TC-033441/026/15, TC-036942/026/15, TC-032282/026/16 e TC-040622/026/15.

Procurador(es) de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Junior.

Fiscalizada por: GDF-6 – DSF-I.

Fiscalização atual: GDF-8 – DSF-I.

1.RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi precedida do acompanhamento anual pela Diretoria responsável, que na conclusão do relatório de fls. 211/287, assim resumiu os apontamentos:

A.1. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ✓ A LDO não estabelece, por ação do governo, custos estimados, indicadores e metas físicas;
- ✓ A LDO não prescreve critérios para repasses a entidades do terceiro setor (LRF, art. 4º, I, "f");
- ✓ A LDO não se decompõe até o elemento de despesa (LF nº 4320/64, art. 15).

A.3. ACOMPANHAMENTO DO ENSINO 2015 – FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL DAS REDES PÚBLICAS MUNICIPAIS DE ENSINO

CICLO I DO ENSINO FUNDAMENTAL

- ✓ Ratificamos a necessidade de implementação de melhorias no ciclo I do ensino fundamental público do Município de Santana de Parnaíba, tanto na qualidade das instalações físicas ofertadas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



quanto no aperfeiçoamento profissional dos professores atuais e futuros, com forte atuação junto ao Plano de Carreira e reflexos na remuneração sem carga de horas extras.

- ✓ *Alertamos também para a superlotação das salas de aula, o que prejudica muito a qualidade do ensino. O município deve providenciar oferta de mais vagas para suprir esta deficiência.*

A.4. ACOMPANHAMENTO DA SAÚDE 2015 – FISCALIZAÇÃO SOBRE O PROGRAMA MUNICIPAL DE CONTROLE DA DENGUE:

- ✓ *As análises identificaram falhas e/ou oportunidades de melhorias no componente “controle vetorial” do programa municipal de execução das atividades rotineiras (pelo insuficiente levantamento de indicadores entomológicos); e estrutura (pela insuficiência de quadro de pessoal, vestimentas e equipamentos/EPI necessários à rotina de controle vetorial).*

B.3.1.2. DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO:

- ✓ *O município não vem atingindo as notas previstas no IDEB.*

B.5.1. ENCARGOS

- ✓ *Existência de parcelamentos previdenciários com a Caixa de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Santana de Parnaíba com incidência de juros de 6% ao ano, sem qualquer atualização monetária, ocasionando prejuízo à Previdência dos Servidores, tendo em vista todos os parcelamentos serem de longo prazo.*

B.5.3.2. ADIANTAMENTOS

- ✓ *Inexistência de contas bancárias para adiantamentos, fazendo com que o numerário seja mantido em conta corrente particular ou guardado na gaveta;*
- ✓ *aquisição de materiais para construção, material de consumo, material de escritório, quando referidas aquisições poderiam ser feitas através de processos normais de despesa; e*
- ✓ *inexistência de pesquisa prévia.*

B.6.1. TESOURARIA

- ✓ *Manutenção de disponibilidades de caixa em instituições financeiras não oficiais.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



C.1.1. FALHAS DE INSTRUÇÃO

- ✓ Ausência de justificativa para as contratações, e aplicação indiscriminada do controle tecnológico em todos os itens das planilhas (3% do total licitado), inclusive referente aos itens de mão de obra e materiais de pronta entrega, relativo aos serviços de manutenção, obras e reformas;
- ✓ Falta de informações de quem fará e como será o uso de itens previstos no Edital, visto que, por exemplo, quando da locação de bateria, inobservou-se que no quadro de pessoal do Executivo inexistia o cargo de baterista.

C.2.2. CONTRATOS EXAMINADOS IN LOCO

- ✓ Falha no recebimento das atas de registro de preços supracitadas dos serviços/locação dos equipamentos ou sua prestação sob sua responsabilidade, em razão da inexistência de termo circunstanciado ou documentação administrativa de recebimento a contento.

D.3.1. QUADRO DE PESSOAL

- ✓ Elevado número de cargos em comissão;
- ✓ Cargos em comissão, cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento.

D.4. DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES

- ✓ Nos convites 083/2015 e 74/2015 possível fracionamento de despesa.
- ✓ Uso do controle tecnológico sem justificativa, aplicação indistintamente de 3% sobre todos os itens da planilha, uso indevido de Ata de Registro de Preços visando à contratação de serviços de manutenção .

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

- ✓ Medidas quanto ao Quadro de Pessoal;
- ✓ Manutenção de disponibilidades de caixa em instituições não governamentais.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 293), o responsável apresentou as



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



justificativas de fls. 302/369, acompanhadas de documentos encartados em 01 (um) anexo .

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, a **as Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas (fls. 370/378), no que foram acompanhados por sua **Chefia** (fls. 379).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **D. Ministério Público de Contas**, no mesmo sentido, manifestou-se pela emissão de **parecer favorável** aos demonstrativos, com a emissão de recomendações e determinações (fls. 380/386).

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 Santana de Parnaíba**.

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>)	28,57%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da <i>Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	74,06%	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>)	26,79%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	45,89%	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.

Inicialmente, destaco que os dados dos quadros acima revelam que o Executivo de Santana de Parnaíba cumpriu os limites constitucionais de aplicação na Educação e no Ensino, além de ter respeitado os limites de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



despesa com pessoal e repasses ao Poder Legislativo.

Da mesma maneira, a gestão orçamentária foi equilibrada e foi dado tratamento adequado ao recolhimento de encargos sociais e precatórios judiciais, razão pela qual, as falhas evidenciadas pela instrução processual não comprometem os demonstrativos.

2.4. FINANÇAS

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

O Município registrou superávit da execução orçamentária de R\$ 3,86 milhões, equivalente a 0,60%, e resultado financeiro positivo em R\$ 20,53 milhões, demonstrando que possuía recursos para o total pagamento do passivo de curto prazo.

Demais disso, foram registrados investimentos na ordem de 7,52% da receita corrente líquida, houve redução do passivo de longo prazo (– 35,03%), as alterações orçamentárias alcançaram 7,42% das receitas e os demais resultados contábeis foram positivos.

Todavia, a despeito do equilíbrio verificado, as falhas registradas na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e planejamento das políticas públicas demandam maior atenção por parte do Executivo.

O planejamento adequado, além de ser fundamental para a gestão orçamentária e financeira equilibrada, é indispensável para a tomada de decisões do gestor, além de cumprir importante papel no aperfeiçoamento da gestão pública.

Assim, **recomendo** que o Poder Executivo procure bem definir seus programas e ações, assim como atribuir-lhes metas e indicadores verossímeis e consistentes em todas as peças, de forma que permitam avaliar os resultados das ações governamentais, em obediência ao princípio da transparência, nos moldes determinados pela Constituição Federal, pela Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Federal nº 4.320/64.

2.5. ENCARGOS

No que tange aos encargos sociais, os exames da fiscalização revelaram que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Prefeitura Municipal vem efetuando os recolhimentos do exercício e quitando seus parcelamentos com o Instituto de Previdência local regularmente, conforme autorizado pela legislação local.

Assim, não vislumbro irregularidade na conduta do Executivo, salientando, no entanto, que as contas anuais de 2015 do Instituto Próprio de Previdência local será tratada no processo TC-004769/989/15, no qual os parcelamentos e índices de atualização e correção poderão ser analisados.

2.6. FALHAS DE INSTRUÇÃO E EXECUÇÃO CONTRATUAL

As impropriedades registradas no item C.1.1 e C.2.2 do relatório da fiscalização, por não haver evidências de efetiva restrição à disputa e/ou prejuízo ao erário, podem ser relevadas, com a emissão de **recomendações** para que a Prefeitura atente para as disposições da Lei de Licitações e das Súmulas desta E. Corte de Contas¹.

Da mesma maneira, as falhas evidenciadas nos convites 083/2015 e 74/2015, pelo valor envolvido não comporta análise em autos específicos, contudo, demanda severa **recomendação** à Origem para que atente para os valores e modalidades de licitações previstas na Lei Federal nº 8.666/93.

2.7. FISCALIZAÇÕES DE NATUREZA OPERACIONAL

Outros aspectos relevantes abordados no relatório, diz respeito às impropriedades nas áreas da educação e saúde, constatadas nas Fiscalizações Operacionais promovidas por este Tribunal.

2.7.1. ENSINO

No setor educacional, apesar do elevado investimento (28,57%), a fiscalização constatou falhas estruturais, como:

- problemas estruturais nas instalações físicas ofertadas aos alunos;
- falhas no programa de aperfeiçoamento profissional dos professores;
- superlotação das salas de aula;
- deficiência de vagas;

¹ <http://www4.tce.sp.gov.br/sumulas>



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



→ não atingimento das notas previstas no IDEB.

Tais ocorrências, apesar das justificativas apresentadas, demandam a imposição de **recomendações** para que o Executivo de Santana de Parnaíba mantenha o permanente aprimoramento do ensino oferecido aos alunos da rede municipal de ensino, incluindo entre suas ações o contínuo aperfeiçoamento do corpo docente, com vistas a alcançar as notas projetadas no IDEB, além de empreender esforços para suprimir a falta de vagas nas creches.

2.7.2. SAÚDE

Já na área da saúde, o acompanhamento da fiscalização constatou falhas na execução do programa de controle da dengue, a seguir relacionadas:

- falhas e/ou oportunidades de melhorias no componente “controle vetorial” do programa municipal de execução das atividades rotineiras – insuficiente levantamento de indicadores entomológicos;
- insuficiência de quadro de pessoal, vestimentas e equipamentos/EPI necessários à rotina de controle vetorial.

Essas constatações revelam a possibilidade de melhoria do programa de combate de endemias, com vistas a intensificar as ações de prevenção e combate ao mosquito *aedes aegypti*, medida que fica desde já **recomendada** à Origem.

Deverá a Fiscalização acompanhar as medidas adotadas pela Prefeitura na ocasião da próxima fiscalização “*in loco*”.

2.8. QUADRO DE PESSOAL

No setor de pessoal foi constatada falha que demanda imediata intervenção corretiva do Executivo de Santana do Parnaíba, especialmente porque já foi objeto de recomendação por este Tribunal no parecer das contas anuais de 2011, 2012 e 2013.

Trata-se da existência de cargos em comissão que não possuem atribuições de direção, chefia ou assessoramento, como exigido no artigo 37, V, da Constituição Federal, dentre os quais se incluem os de *Assistente I* (103),



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Assistente II (90), Assistente de Gabinete (54), Assistente Técnico de Direção I (81), e Assistente Técnico de Direção II (46).

O Anexo III da Lei Municipal nº 3.115/2011, alterado pela Lei nº 3423/2014, que definiu as atribuições dos cargos comissionados, evidencia com clareza que suas atribuições são rotineiras e de natureza eminentemente técnicas, que independem de qualquer relação de confiança com o gestor.

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.

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 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

^[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



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.

Sobre esse aspecto, conveniente destacar 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.

Destacando 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.

Ante o exposto, **determino** que Executivo de Santa de Parnaíba 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, promova a revisão da mencionada legislação e, caso efetivamente necessária a manutenção no quadro de pessoal, passe a prover os aludidos cargos através de concurso público específico para cada função, nos moldes estabelecidos pelo artigo 37, II da Carta Magna.

Outrossim, a despeito das medidas de redução de cargos comissionados informadas pela defesa, os exames da fiscalização revelaram que o quantitativo permanece elevado, sendo que dos 7.380 cargos providos no final do exercício em exame, 1090 ou 15% eram de livre provimento. Portanto, deverá a Origem elevar os esforços já anunciados e promover a redução dos cargos comissionados.

A equipe de fiscalização deverá verificar as medidas quanto à eficácia e eficiência no próximo roteiro de fiscalização “*in loco*”.

Finalmente, ressalto que essas impropriedades já foram objeto de recomendações para regularização por esta Corte de Contas desde o exercício de 2011 (TC-001035/026/11), 2012 (TC-001624/026/12) e 2013 (TC-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



001692/026/13), cujas decisões transitaram em julgado em 13/12/2013 04/04/2016 e 13/05/2015, respectivamente, portanto, em tempo hábil para adoção de providências pelo administrador ainda no exercício em exame.

Nas contas de 2012 tais falhas contribuíram para emissão de parecer desfavorável, e no parecer das contas de 2013² houve recomendação expressa para adequação do quadro de pessoal, conforme trecho reproduzido a seguir:

À margem do voto e mediante ofício, recomende-se ao Chefe do Executivo o que segue, devendo ele:

(...)

regularizar o Quadro de Pessoal, de modo que as nomeações para os cargos em comissão atentem à proporcionalidade, garantindo a predominância de cargos efetivos, bem assim que estejam atrelados a funções de direção, chefia ou assessoramento, nos termos do inciso V, do artigo 37 da Constituição Federal, observando, ainda, a fixação das devidas atribuições a eles inerentes;

Dessa forma, tal conduta, além de afrontar os princípios constitucionais acima mencionados, evidencia desídia em relação às recomendações desta Corte de Contas e impõe a emissão de **ressalvas** aos presentes demonstrativos.

2.9. ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TCESP

O relatório da fiscalização registrou que a Prefeitura Municipal não vem atendendo recomendações deste Tribunal, notadamente em relação aos cargos comissionados do quadro de pessoal.

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 Santana de Parnaíba que o descumprimento sistemático das Instruções, recomendações e/ou determinações desta Corte poderão ensejar cominações mais severas no julgamento das contas dos

² TC-001692/026/13 – Relator Conselheiro Dr. Renato Martins Costa – Decisão com Trânsito em Julgado em 13/05/2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



próximos exercícios, incluindo as previstas no artigo 34, § 1º, da LC 709/93 até a emissão de parecer prévio desfavorável.

2.10. APONTAMENTOS REMANESCENTES

A municipalidade justificou satisfatoriamente os apontamentos dos itens *B.5.3.2. Adiantamentos* e *B.6.1. Tesouraria*, além de informar a adoção de medidas para aperfeiçoar os mencionados setores.

A Fiscalização deverá verificar as ações efetivamente concretizadas no próximo roteiro de fiscalização “*in loco*”.

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 SANTANA DE PARNAÍBA**, 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**:

- Aprimore as peças de planejamento, atribuindo-lhes metas e indicadores consistentes e definindo com clareza todos os programas e ações, de forma que permitam avaliar os resultados das ações governamentais;
- Atente para as disposições da Lei de Licitações e Súmulas desta Corte de Contas;
- Elimine as falhas registradas em relação às instalações físicas e equipamentos ofertados no setor educacional, além de aperfeiçoar a valorização dos profissionais da educação, objetivando a melhoria da qualidade do ensino ofertado, além de suprimir a falta de vagas nas creches;
- Aprimore o Programa Municipal de Controle da Dengue, com vistas a intensificar as ações de prevenção e combate ao mosquito *aedes aegypti*;
- Regularize a situação dos cargos comissionados, nos exatos termos do artigo 37, II e V, da Constituição Federal e promova a redução do seu quantitativo (determinação);
- Cumpra as recomendações e determinações deste Tribunal,



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



evitando cominações mais severas nas contas dos próximos exercícios; e

→ Adote medidas objetivando reincidir nas falhas apontadas nos itens *B.5.3.2. Adiantamentos* e *B.6.1. Tesouraria*.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO