



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 15/08/2017

62 TC-002339/026/15

Prefeitura Municipal: Guapiara.

Exercício: 2015.

Prefeito(s): Jorge Sabino da Costa e Jusmara Rodolfo Pássaro.

Período(s): (01-01-15 a 29-11-15) e (30-11-15 a 31-12-15).

Advogado(s): Wellington Rogério Bandoni Lucas (OAB/SP nº 188.825).

Acompanha(m): TC-002339/126/15.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-16 – DSF-I.

Fiscalização atual: UR-16 – DSF-I.

1.RELATÓRIO

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

1.2. Na conclusão do relatório de fls. 11/40, a Equipe de fiscalização responsável pela fiscalização assim resumiu os apontamentos:

A.1. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ✓ *Inadequada definição de unidade de medida e metas para programas e ações;*
- ✓ *A LDO não prevê critérios para limitação de empenho e movimentação financeira;*
- ✓ *A LDO não prescreve critérios para repasses a entidades do terceiro setor;*
- ✓ *Não localizada dotação específica para atenção prioritária à Criança e ao Adolescente;*
- ✓ *O Município não editou o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.*

A.2. CONTROLE INTERNO

- ✓ *Com base no relatório do Controle Interno, o Prefeito não determinou as providências cabíveis para todos os apontamentos efetuados.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- ✓ Falta de confiabilidade no Balanço Patrimonial por não demonstrar a realidade do patrimônio do Órgão.

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ Ausência de controle quanto aos valores da Dívida de Curto Prazo.

B.3.1.2. DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO

- ✓ Má conservação da pintura em Prédio Escolar Municipal.

B.3.2.2. OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA SAÚDE MUNICIPAL

- ✓ O Conselho Municipal da Saúde não emitiu manifestação sobre a aprovação da gestão da saúde.

B.3.2.3. CUMPRIMENTO DE CARGA HORÁRIA PELOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE E CONDIÇÕES DO LOCAL DO ATENDIMENTO BÁSICO DE SAÚDE

- ✓ As escalas dos médicos não estavam afixadas em local de acesso ao Público;
- ✓ O controle das entradas e saídas de médicos é feito por meio de livro, não demonstrando os horários que os profissionais estão na Instituição;
- ✓ Ausência do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros;
- ✓ A escala existente, não afixada em local de acesso ao público, não é clara e não continha o nome completo e especialidade dos profissionais escalados.

B.3.3.1. ILUMINAÇÃO PÚBLICA

- ✓ Os ativos da Iluminação Pública não foram detalhadamente discriminados para a necessária incorporação patrimonial.

B.4.1. REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS

- ✓ O Balanço Patrimonial não registra corretamente as pendências judiciais.

B.6.1. ALMOXARIFADO

- ✓ Não havia farmacêutico responsável no Almojarifado da Saúde;
- ✓ Não há controle e nem inventário dos medicamentos estocados;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ As distribuições dos medicamentos não são verificadas previamente por farmacêutico;
- ✓ O estoque de medicamentos não está registrado no Patrimônio da Prefeitura.

B.6.2. BENS PATRIMONIAIS

- ✓ Improriedades no controle dos bens patrimoniais.

C.1.1. FALHAS DE INSTRUÇÃO

- ✓ Falhas na instrução formal envolvendo os processos licitatórios, dispensas e inexigibilidades.

C.1.1.1 CONCORRÊNCIA Nº 001/2015

- ✓ Não apresentação integral dos documentos referente à fase de habilitação pela empresa vencedora do Certame.

C.2.2. CONTRATOS EXAMINADOS IN LOCO

- ✓ Falhas na instrução formal dos contratos.

D.1. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- ✓ A Prefeitura não criou o Serviço de Informação ao Cidadão;
- ✓ Não há divulgação, em página eletrônica, de repasses a entidades do 3º setor, LDO, LOA, Balanços do Exercício e Parecer Prévio do Tribunal de Contas;
- ✓ Não Há divulgação, em página eletrônica, em tempo real, das receitas arrecadadas e a espécie de despesa que está sendo realizada, indicando valor, fornecedor e, se for o caso, o tipo da licitação realizada.

D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ Falta de Fidedignidade de informações encaminhadas ao Sistema AUDESP.

D.3.1. QUADRO DE PESSOAL

- ✓ Nomeação de servidor para cargo em comissão que não possui características de direção, chefia e assessoramento;
- ✓ Ausência de apresentação de declaração de bens de todos os servidores.

D.3.2. CONTROLE DE FREQUÊNCIA DOS SERVIDORES



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



✓ *Falhas nos controles de frequência dos servidores.*

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

✓ *Desatendimento às Instruções e às Recomendações do Tribunal.*

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 43), os responsáveis não apresentaram justificativas, mesmo tendo lhes sido deferidas 2 (duas) prorrogações de prazo (fls. 45 e 57).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, a **Chefia da Assessoria Técnica** opinou pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas (fls. 58/60).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **D. Ministério Público de Contas**, por outro lado, manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** aos demonstrativos, em decorrências das falhas registradas nos itens A.1 e B.1.1 do relatório da fiscalização (fls. 61/65).

1.6. JUSTIFICATIVAS

Extemporaneamente, após as manifestações dos órgãos técnicos e do MPC, a Prefeitura Municipal de Taboão da Serra apresentou os memoriais de defesa de fls. 66/73.

Diante das justificativas, em consonância com o § 1º do artigo 70 do Regimento Interno deste Tribunal, os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas, que em nova manifestação ratificou sua posição pela emissão de parecer desfavorável aos demonstrativos (fls. 288).

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 Guapiara**.

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>)	28,03%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	68,27%	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>)	37,18%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	47,51%	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 de encargos sociais.

O Município depositou os precatórios judiciais e quitou os requisitórios de pequena monta.

Inicialmente, destaco que as razões de defesa da Prefeitura Municipal não foram levadas em consideração, tendo em vista que foram apresentadas fora do prazo regulamentar, mesmo após o deferimento de 2 (duas) prorrogações de prazo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Nada obstante, os dados dos quadros acima revelam que o Executivo de Guapiara cumpriu os limites constitucionais de aplicação na Educação e no Ensino, além de ter respeitado os limites de 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, mesmo diante da omissão dos responsáveis em relação à apresentação de justificativas, 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\$ 677.850,38, equivalente a 1,66%, e resultado financeiro positivo em R\$ 1,4 milhões, demonstrando que possuía recursos para o total pagamento do passivo de curto prazo.

Demais disso, foram registrados investimentos na ordem de 7,55% da receita corrente líquida e os demais resultados contábeis foram positivos.

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 (28,08%).

Finalmente, **recomendo que** a Prefeitura aprimore seus lançamentos contábeis, sobretudo do Balanço Patrimonial, com vistas a regularizar os registros do patrimônio, da dívida de curto prazo e dos precatórios judiciais, e tornar os resultados ainda mais confiáveis.

2.5. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As falhas e omissões constatadas nas peças de planejamento merece especial atenção por parte do Executivo.

O planejamento adequado é fundamental para a gestão orçamentária e



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



financeira equilibrada, 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.

Igualmente, **recomendo a** adoção de medidas para elaboração do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

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

2.6. CONTROLE INTERNO

No que tange à atuação do controle interno, a fiscalização constatou que o Executivo deixou de adotar medidas corretivas em relação a falhas apontadas nos relatórios submetidos pelo controle interno ao gestor.

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, a Origem deve 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**.

2.7. FALHAS DE INSTRUÇÃO (LICITAÇÕES)

As falhas registradas na Concorrência nº 001/2015 indicam desatendimento dos princípios e normas que regem as aquisições públicas, e, portanto, deverá ser analisada em autos próprios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Já as demais impropriedades registradas no item C.1.1 do relatório da fiscalização, por não haver evidências de efetiva restrição à disputa e/ou prejuízo ao erário, **recomendo** à Origem que atente para as disposições da Lei de Licitações e das Súmulas desta E. Corte de Contas¹.

2.8. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Os exames da fiscalização revelaram que a Prefeitura Municipal de Guapiara não atende as Leis de Transparência e de Acesso à Informação.

Destaco que a transparência da gestão e o acesso à informação possuem 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.

Ante o exposto, **determino** que a Prefeitura Municipal promova a imediata criação do Serviço de Acesso à Informação e passe a divulgar em tempo real as receitas e despesas, além das informações sobre os repasses a entidades do 3º setor, LDO, LOA, Balanços do Exercício e Parecer Prévio do Tribunal de Contas.

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

2.9. QUADRO DE PESSOAL

No setor Educacional foi registrada a existência dos cargos em comissão de coordenador de escola, diretor, vice-diretor, orientador, escolar, orientador educacional, coordenador pedagógico e supervisor de educação, 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

¹ <http://www4.tce.sp.gov.br/sumulas>



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^[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 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.

^[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



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.

Assim, **determino** ao 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.

2.10. CONTROLE DE FREQUÊNCIA

Outro ponto de destaque é a falha no controle de frequência dos servidores, sobretudo a verificada no setor da Saúde.

A instrução processual revelou que o sistema de ponto eletrônico é utilizado somente pelos servidores efetivos que trabalham na sede da Prefeitura Municipal, ao passo que os lotados nos demais setores utilizam livro de ponto para controle da frequência.

Outrossim, no Hospital Municipal Joaquim Raimundo Gomes verificou-se tratamento distinto entre médicos, enfermeiros e demais servidores: enquanto esses utilizam sistema de ponto eletrônico, os enfermeiros utilizam livro de ponto, e os médicos registram sua frequência em livros que não informam os horários de efetiva prestação dos serviços.

Além disso, os ocupantes de cargos em comissão não realizam qualquer tipo de registro de frequência.

Tais ocorrências são falhas graves, pois a fragilidade do registro da frequência de parcela dos servidores possui potencial para causar lesão ao erário, na medida em que pode permitir pagamentos de salários sem que haja comprovação do cumprimento integral da jornada de trabalho, em ofensa aos princípios constitucionais da eficiência e economicidade.

Bem assim, a utilização de sistema de registro de ponto diferenciado para médicos, enfermeiros e demais servidores que prestam serviços no mesmo hospital atenta contra os princípios da impessoalidade e da moralidade.

Evidente que se o sistema de ponto eletrônico já foi implantado, pode e deve ser utilizado por todos servidores municipais, incluindo os médicos, enfermeiros



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



e os de livre provimento. Tal medida possibilita o controle mais eficiente de todos os setores do órgão, e fica, desde já, **determina** ao Executivo de Guapiara.

Determino que a fiscalização verifique as providências adotadas pelo Executivo no próximo roteiro de inspeção “*in loco*”.

2.11. ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TCESP

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

Embora essa conduta, no caso dos presentes autos, ainda não possua o condão de comprometer os demonstrativos, em conjunto com as falhas tratadas nos itens 2.9. *Quadro de Pessoal* e 2.10. *Controle de Frequência*, deste Parecer, deprecia a emissão de **ressalvas** às contas.

Alerto ao Executivo de Guapiara que o descumprimento sistemático das Instruções, 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.

2.12. APONTAMENTOS REMANESCENTES

As falhas tratadas nos itens *B.3.1.2. Demais Aspectos Relacionados à Educação*; *B.3.2.2. Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal*; *B.3.3.1. Iluminação Pública*; *B.6.1. Almoxarifado*; *B.6.2. Bens Patrimoniais*; *D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp*, podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.13. 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 GUAPIARA**, 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, 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 seus lançamentos contábeis, sobretudo do Balanço Patrimonial;
- Aprimore as peças de planejamento, atribuindo-lhes metas e indicadores consistentes e definindo com clareza todos os programas e ações;
- Adote medidas corretivas em relação às falhas reportadas pelo Controle Interno (determinação);
- Atente para as disposições da Lei de Licitações;
- Promova a imediata criação do Serviço de Acesso à Informação e cumpra todas as disposições das Leis de Transparência (determinação);
- Promova a imediata regularização dos cargos comissionados do quadro de pessoal, nos termos da Constituição Federal (determinação);
- Estenda o sistema de registro de ponto eletrônico para todos os servidores municipais, incluindo os comissionados (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.3.1.2. Demais Aspectos Relacionados à Educação; B.3.2.2. Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal; B.3.3.1. Iluminação Pública; B.6.1. Almoxarifado; B.6.2. Bens Patrimoniais; D.2. Fidedignidade Dos Dados Informados Ao Sistema Audesp.*

Proponho a formação de **autos próprios** para tratar da Concorrência nº 001/2015. O expediente e-TC-7526.989.15-7 deverá acompanhar os autos formado subsidiar sua instrução.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO