



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 15/08/2017

69 TC-002404/026/15

Prefeitura Municipal: Pardinho.

Exercício: 2015.

Prefeito(s): Benedito da Rocha Camargo Júnior.

Advogado(s): Carlos Alberto Mariano (OAB/SP nº 116.357) e Renata Dalben Mariano (OAB/SP nº 131.385).

Acompanha(m): TC-002404/126/15.

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

Fiscalizada por: UR-9 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-9 - DSF-I.

1.RELATÓRIO

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

1.2. Na conclusão do relatório de fls. 08/29, realizado nos termos previsto no artigo 1º da Resolução nº 01/2012 e no TC-A-39.686/026/15, a Unidade Regional de Sorocaba, UR-09, assim resumiu os apontamentos:

A.2. CONTROLE INTERNO

✓ *Ausência de relatórios periódicos;*

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

✓ *Déficit orçamentário sem amparo em superávit financeiro do exercício anterior;*

B.1.2.1. INFLUÊNCIA DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO SOBRE O RESULTADO FINANCEIRO

✓ *Divergências não esclarecidas na escrituração contábil;*

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

✓ *Ausência de liquidez;*

B.1.6. DÍVIDA ATIVA

✓ *Divergências nas informações prestadas;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



B.3.1.2. DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO

- ✓ Ausência do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério;
- ✓ Nota do Município inferior às metas previstas no IDEB;

B.3.2 SAÚDE / B.3.2.1 AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO

- ✓ Restos a Pagar sem disponibilidade de caixa em 31/12/2015;

B.6.1. TESOURARIA

- ✓ Quantidade excessiva de contas bancárias inativas;

D.1. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- ✓ Não criação do Serviço de Informação ao Cidadão;
- ✓ Ausência de divulgação da gestão fiscal na página eletrônica do Município;

D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ Divergências nas informações transmitidas;

D.3.1 QUADRO DE PESSOAL

- ✓ Cargos em comissão desprovidos das características próprias;

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

- ✓ Desatendimento às Instruções e Recomendações da Casa.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 33), o responsável apresentou os esclarecimentos de fls. 43/252.

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial, a **Assessoria Técnica** opinou pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas (fls. 255/257), no que foi acompanhada por sua **Chefia** (fls. 268/269).

O setor de economia ponderou que se forem deduzidos os recursos oriundos de convênios que não foram liberados ao Município, o déficit orçamentário de 13,72% cai para 0,4% das receitas arrecadadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Além disso, destacou que a dívida de curto prazo é formada, em boa parte, pelos restos a pagar não processados relativos aos convênios não repassados. E que se desconsiderados dos cálculos o déficit financeiro representa menos de 01 (um) mês de arrecadação do município.

Já a **ATJ Jurídica**, isoladamente, se manifestou pela emissão de parecer desfavorável, em decorrência da falta de recolhimento de encargos sociais (INSS) ao RGPS, no montante de R\$ 261.497,01 (fls. 258/267).

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. 270/275).

1.6. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Instada a se manifestar sobre a execução orçamentária e a compensação de encargos previdenciários, a **Secretaria-Diretoria Geral**, no mesmo sentido da ATJ Economia, manifestou-se pela emissão de **parecer favorável** (fls. 280/282).

Sobre o primeiro ponto, endossou a manifestação da ATJ Economia, e ponderou que o déficit foi motivado pelo empenho e não recebimento de recursos de convênios firmados com o Estado e União no total de R\$ 3,60 milhões, razão pela qual, os déficits não comprometem as contas.

No que tange aos encargos sociais, avaliou que diante do módico valor envolvido R\$ 261,5 mil; do parcelamento mediante desconto do FPM e seu regular pagamento, e especialmente, em razão da Medida Provisória nº 778 de 16 de maio de 2017, que autorizou o parcelamento dos débitos previdenciários vencidos até 30/04/2017, essa falha pode ser relevada.

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 Pardinho**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	29,44%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	66,05%	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)	21,48%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	49,18%	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 depositou os precatórios judiciais e quitou os requisitórios de pequena monta.

2.4. FINANÇAS

No que tange às finanças municipais, a Origem registrou déficit da execução orçamentária de R\$ 3,68 milhões, que elevou o resultado financeiro negativo do exercício anterior de R\$ 332,5 mil, para R\$ 3,81 milhões.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Apesar da posição contrária do *parquet* de Contas, entendo que os déficits 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, a maior parte do déficit orçamentário registrado diz respeito ao não recebimento de transferências de recursos de convênios firmados com o Estado de São Paulo e União previstos para o exercício em exame.

Segundo os cálculos do setor especializado, o déficit real seria apenas R\$ 112,2 mil, equivalente a 0,4% da receita arrecadada, caso os repasses tivessem sido efetuados conforme o acordado, o que representa menos de um mês de arrecadação¹, portanto, percentual aceito por este Tribunal em decisões recentes².

Informou, ainda, que do valor total da dívida de curto prazo de R\$ 7,21 milhões, aproximadamente metade se refere a restos a pagar não processados, que somam R\$ 3,59 milhões e são constituídos em grande parte de empenhos relativos a obras relativas aos convênios não repassados.

Da mesma maneira, o déficit financeiro de R\$ 3,81 milhões, se reduz expressivamente quando desconsideramos os restos a pagar não processados de R\$ 3,59 milhões, e atinge a soma de R\$ 220,90 mil, quantia muito inferior a 01 (um) mês de arrecadação com base na Receita Corrente Líquida³.

Demais disso, apenas a título de investimento, o Município aplicou 22,59% da RCL, logo, em patamar quase 3 vezes superior à média dos municípios paulistas, 7,49% (Fonte: AUDESP), e houve redução da dívida de longo prazo na ordem 94,04%.

Dessa forma, a negatividade orçamentária e financeira pode ser relevada, tendo em vistas as peculiaridades da gestão orçamentária e financeira verificadas.

Nesse contexto, os resultados orçamentário e financeiro negativos verificados podem ser relevados. 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

¹ Receitas: R\$ 26.830.453,01/12 = R\$ 2.235.871,08 (um mês de arrecadação).

² TC-000641/026/14 e TC-000003/026/14.

³ RCL: R\$ 25.230.397,01/12 = 2.102.533,08 (um mês de arrecadação com base na RCL).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



obtenção de superávits orçamentários e redução do passivo de curto prazo.

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 Pardinho deixou de recolher os encargos previdenciários patronal das competências 12/2015 e 13/2015, no montante de total de R\$ 261.497,01, e efetuou parcelamento Junto a Receita Federal do Brasil.

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.

Além disso, a fiscalização constatou que o Município dispõe de certificado de regularidade previdenciária – CRP.

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 espécie⁴, 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.

2.6. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

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

⁴ 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



Em suas razões de defesa a Origem informou que já se adequou às exigências legais.

Alerto o gestor 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 equipe de fiscalização verifique as medidas anunciadas pela Origem no próximo roteiro de inspeção “*in loco*”.

2.7. QUADRO DE PESSOAL

No setor de pessoal foi constatada falha que demanda imediata intervenção corretiva do Executivo de Pardinho, especialmente porque já foi objeto de recomendação por este Tribunal no parecer das contas anuais de 2012 (TC-001771/026/12⁵).

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, relacionados no item *D.3.1 – Quadro de Pessoal*, do relatório da fiscalização.

As Leis Complementares nº 91/2005 e nº 151/2013, evidenciam com clareza que suas atribuições são rotineiras e de natureza eminentemente técnicas, que independem de qualquer relação de confiança com o gestor, além de não exigirem nível de formação compatível com a complexidades dos cargos.

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

⁵ Transitado em julgado em 27/06/2014.

^[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



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.

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, apesar do responsável informar que assinou Termo de Ajustamento e Conduta com o Ministério Público Estadual, se obrigando a promover adequações no quadro de pessoal, **determino** que Executivo de Pardino se ajuste ao teor do mencionado dispositivo constitucional, e das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



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, além de exigir nível de formação compatível com a complexidade das atribuições de cada função.

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

2.8. ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TCE/SP

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

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

Alerto ao Executivo de Pardinho 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.

2.9. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Sobre o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, o responsável informou que já enviou o projeto de lei para aprovação do Poder Legislativo.

No que tange as falhas registradas nos itens A.2. *Controle Interno*; B.1.6. *Dívida Ativa*; B.6.1. *Tesouraria* e D.2. *Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp*, a municipalidade apresentou esclarecimentos e informou que já adotou medidas corretivas, assim, podem ser relevadas.

Já as ocorrências tratadas nos itens B.3.2 *Saúde* / B.3.2.1 *Ajustes da Fiscalização*, podem ser relevadas, **recomendendo-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



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

2.10. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2015, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PARDINHO**, 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**:

- Adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio fiscal, valendo-se para tanto de adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, objetivando a obtenção de superávits orçamentários e redução do passivo de curto prazo;
- Efetue o recolhimento dos encargos previdenciários patronais regularmente dentro do exercício de competência, e cumpra regularmente os acordos de parcelamento;
- Cumpra as Leis Transparência e de Acesso à Informação;
- Regularize a situação dos cargos comissionados, nos exatos termos do artigo 37, II e V, da Constituição Federal e passe a exigir nível de formação compatível com a complexidade das atribuições de cada função (determinação);
- Cumpra as recomendações, determinações e as Instruções deste Tribunal, evitando cominações mais severas nas contas dos próximos exercícios; e
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens B.3.2 Saúde / B.3.2.1 Ajustes da Fiscalização, para que não se repitam nos exercícios futuros.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO