



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



SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 15/08/2017

44 TC-002487/026/15

Prefeitura Municipal: Atibaia.

Exercício: 2015.

Prefeito(s): Saulo Pedroso de Souza.

Advogado(s): Maria Valéria Líbero Colicigno (OAB/SP nº 84.291), Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Tatiana Barone Sussa (OAB/SP nº 228.489) e outros.

Acompanha(m): TC-002487/126/15 e Expediente(s): TC-021124/026/15, TC-039680/026/15, TC-000674/003/16, TC-026202/026/16 e TC-010900/026/17.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-3 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

1.RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi precedida do acompanhamento anual pela Unidade Regional de Campinas, UR-03, e na conclusão do relatório de fls. 61/115, a equipe responsável assim resumiu os apontamentos:

A.1 – Planejamento das Políticas Públicas:

✓ o município ainda não editou o plano de mobilidade urbana (LF 12.587/12, artigo 24, § 3º);

A.3 – Acompanhamento do Ensino 2015 – Fiscalização de Natureza Operacional das Redes Públicas Municipais de Ensino – Ciclo I do Ensino Fundamental:

✓ algumas escolas visitadas não apresentavam condições apropriadas em suas instalações e nos equipamentos disponibilizados;

B.1 – Análise dos Resultados:

✓ déficit da execução orçamentária de 0,80%;

B.3.1 – Ensino:

✓ após os ajustes da fiscalização o percentual de aplicação no ensino resultou em 22,59% das receitas de impostos e transferências, não cumprindo o artigo 212 da Constituição Federal;

C.1 – Formalização das Licitações, Inexigibilidades e Dispensas:



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



- ✓ exigências de comprovação que contrariam a Súmula 23 desta E. Corte de Contas;
- ✓ descumprimento do artigo 41 da Lei 8.666/93;
- ✓ exigências demasiadas nas especificações técnicas dos produtos básicos objeto de licitação, contrariando a Orientação nº 01/05 do MPC/SP;
- ✓ repasses ao consórcio intermunicipal de estradas rurais para a contratação de empresa, cujo controle da execução do ajuste fica por conta da própria prefeitura municipal;

D.3.1 – Quadro de Pessoal:

- ✓ cargos em comissão sem as características de direção, chefia e assessoramento, contrariando o artigo 37, V, da CF/88;

D.5 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal:

- ✓ documentos entregues extemporaneamente ao Sistema Audesp;
- ✓ descumprimento de recomendações deste E. Tribunal de Contas

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 118), o responsável apresentou justificativas de fls. 138/515.

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

O setor especializado da Assessoria Técnica analisou os demonstrativos no que tange às despesas com educação, e retificou o cálculo feito pela Fiscalização, chegando aos seguintes resultados: investimentos totais correspondentes a 25,19% das receitas decorrentes de impostos e aplicação de 100%¹ dos recursos do FUNDEB, dos quais 81,75% destinaram-se à remuneração dos profissionais do magistério (fls. 534/540).

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas (fls. 541/544), no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (fls. 545).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **D. Ministério Público de Contas**, no mesmo sentido, manifestou-se pela emissão de **parecer favorável** (546/549).

É o relatório.

¹ Sendo 97,80% durante o exercício e 2,20% no primeiro trimestre do exercício subsequente (parcela diferida).



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 Atibaia**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	25,19%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	81,75%	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)	25,27%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	46,98%	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.

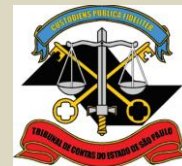
2.4. FINANÇAS

A instrução processual revelou equilíbrio nas contas no que tange à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo.

O déficit orçamentário registrado, de R\$ 3,11 milhões (0,80%), foi integralmente amparado no superávit financeiro do exercício anterior de R\$ 27,75 milhões.



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



Já o resultado financeiro positivo em R\$ 13,44 milhões no final do exercício demonstra que existia recursos para o total pagamento do passivo de curto prazo.

Demais disso, foram registrados investimentos na ordem de 10,58% da receita corrente líquida, as alterações orçamentárias alcançaram 5,34% das receitas e os demais resultados contábeis foram positivos.

No contexto ora apresentado, a gestão orçamentária e financeira do Município não merece reprimenda. Recomendo, todavia, a permanente 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. ENSINO

Sobre as despesas empenhadas no setor educacional, ratifico o cálculo elaborado pelo setor especializado da Assessoria Técnica.

A análise pormenorizada realizada pelo órgão técnico restituiu parte das despesas excluídas pela fiscalização e apurou investimento na ordem de 25,19%, atendendo, portanto, ao comando do artigo 2012 da Constituição Federal.

Igualmente, foram aplicados 100%² do FUNDEB recebido no exercício, dos quais 81,75%³ foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério.

A despeito do cumprimento dos mínimos legais e constitucionais, a fiscalização constatou falhas estruturais nas instalações da educação, falta de vagas 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 Atibaia aprimore o planejamento do setor educacional, melhore as condições físicas das instalações, elimine a falta de vagas e forneça os recursos pedagógicos necessários ao adequado funcionamento das creches e escolas, tornando o investimento mais eficiente.

2.6. FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS

² Sendo 97,80% durante o exercício e 2,20% no primeiro trimestre do exercício subsequente (parcela diferida).

³ Incluindo a parcela diferida para o exercício subsequente.



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



As falhas registradas na condução da Tomada de Preços nº 011/15, deverão ser analisadas em **autos próprios**.

Da mesma forma, os repasses ao Consórcio Intermunicipal Pró-Estrada e os pagamentos à empresa Novata deverão ser ponderadas em **autos apartados**.

No que tange aos pregões eletrônicos nº 139/15 e nº 151/2015, as falhas registradas pela fiscalização se revestem de natureza formal e não há qualquer evidência de prejuízo ao erário, assim podem ser alçada ao campo das **recomendações**, para que a Prefeitura Municipal de Atibaia atente para as disposições da Lei de Licitações e das Súmulas⁴ desta E. Corte de Contas.

2.7. QUADRO DE PESSOAL

No setor de pessoal, merece destaque os cargos comissionados de Assessor I e II, que executam atividades eminentemente técnicas, e, portanto, não possuem natureza de direção, chefia ou assessoramento, como exigido no artigo 37, V, da Constituição Federal.

Apesar das nomenclaturas, a Lei Complementar nº 582/2008, que definiu as atribuições dos mencionados cargos, revela com clareza 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 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

⁴ <http://www4.tce.sp.gov.br/sumulas>

^[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



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.

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.

Ante o exposto, **determino** que Executivo de Atibaia 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.

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



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



2.8. ATENDIMENTO ÀS INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCESP

O não atendimento dos prazos previstos nas Instruções e das recomendações deste Tribunal, registrado no relatório da fiscalização, são falhas que no contexto das contas ora analisadas podem ser relevadas.

Todavia, **alerto** o Executivo de Atibaia 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.

2.9. APONTAMENTOS REMANESCENTES

A ocorrência registrada no item *A.1 – Planejamento das Políticas Públicas*, pode ser relevada, com a emissão de **recomendação** à origem para adoção de providências.

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 ATIBAIA**, 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 o passivo de longo prazo;
- Aprimore o planejamento do setor educacional objetivando melhorar as condições físicas das instalações, eliminar a falta de vagas e fornecer os recursos pedagógicos necessários ao adequado funcionamento das creches e escolas;
- Atente para as disposições da Lei de Licitações e das Súmulas desta E. Corte de Contas;
- Promova a imediata regularização dos cargos comissionados do quadro de pessoal, nos termos da Constituição Federal (determinação);
- Cumpra as Instruções, recomendações, determinações, e os prazos fixados pelas Instruções deste Tribunal;
- Adote medidas com vistas a não reincidir na ocorrência registrada no item *A.1 – Planejamento das Políticas Públicas*.



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



Proponho que as falhas registradas na condução da Tomada de Preços nº 011/15, sejam analisadas em **autos próprios**, e que os repasses ao Consórcio Intermunicipal Pró-Estrada e os pagamentos à empresa Novata sejam analisados em **autos apartados**.

Os expedientes que subsidiaram a instrução, deverão acompanhar as presentes contas após o trânsito em julgado.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO