



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



SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 15/08/2017

68 TC-002575/026/15

Prefeitura Municipal: Nova Granada.

Exercício: 2015.

Prefeito(s): Ana Célia Ribeiro Arroyo Salvador.

Advogado(s): Wanderson Wesley Paulon (OAB/SP nº 247.906).

Acompanha(m): TC-002575/126/15.

Procurador(es) de Contas: João Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-8 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-8 – DSF-II.

1.RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de São José do Rio Preto, UR-08, que na conclusão do relatório de fls. 06/36, assim resumiu os apontamentos:

A.1. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ✓ *Fixação de metas e indicadores que não permitem avaliar as ações governamentais;*
- ✓ *Inexistência do Plano de Mobilidade Urbana.*

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ *Irregularidade na abertura de créditos adicionais.*

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- ✓ *Resultado financeiro negativo.*

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ *Aumento da dívida de curto prazo;*
- ✓ *Ausência de liquidez face aos compromissos de curto prazo.*

B.2.2. DESPESA DE PESSOAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ Descumprimento do disposto no art. 22, parágrafo único e inciso IV da Lei de Responsabilidade Fiscal.

B.3.1.1. AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO

- ✓ Existência de saldo de restos a pagar em 31.01.2016.

B.3.2.1. AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO

- ✓ Existência de saldo de restos a pagar em 31.01.2016.

B.4.1.1. REGIME ORDINÁRIO

- ✓ Insuficiência no pagamento de precatórios;
- ✓ Inconsistência nas informações enviadas ao sistema AUDESP;
- ✓ O Balanço Patrimonial não registra, corretamente, as pendências judiciais.

B.5.3. DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

- ✓ Irregularidades nas despesas com Comissão Municipal de Eventos e Festividades.

B.6. TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

- ✓ Não realização do levantamento geral dos bens imóveis, contrariando disposto no art. 96 da Lei nº 4.320/64;
- ✓ Não restou comprovado o correto registro no Balanço Patrimonial do saldo de bens imóveis. Descumprimento do disposto no art. 164, §3º da Constituição Federal.

C.1.1. FALHAS DE INSTRUÇÃO

- ✓ Irregularidades no Pregão Presencial nº 20/2015.

C.2.3. EXECUÇÃO CONTRATUAL

- ✓ Contrato s/nº. Processo nº. 48/2015 - Desatendimento do disposto no inciso II do § 7º do artigo 15 da Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações. Ausência de objetividade e clareza na fixação do preço a ser pago;
- ✓ Contrato nº 57/2013 – Desatendimento ao disposto no artigo 63, § 2º, inciso III da Lei n. 4.320/64.

D.1. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- ✓ Atendimento parcial ao artigo 8º, §1º da Lei Federal n. 12.527/2011 e ao artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ *Divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP.*

D.3.1. QUADRO DE PESSOAL

- ✓ *Descumprimento do disposto no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal.*

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

- ✓ *Descumprimento das recomendações desta E. Corte.*

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificada, nos termos do artigo 30, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 40), a responsável apresentou as justificativas de fls. 45/70, acompanhadas de documentos de fls. 41/138.

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 desfavorável** à aprovação das contas, em razão da falta de recolhimento integral dos precatórios devidos no exercício (fls. 141/150).

A **Chefia da ATJ**, por outro lado, manifestou-se pela emissão de **parecer favorável** aos demonstrativos. Destacou que a Origem quitou o todo o passivo judicial, restando pendente apenas a atualização do passivo relativo ao espólio de José Moreira Miceno, no valor de R\$ 1.220,26 (fls. 151/152).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** aos demonstrativos (Fls. 153/157).

1.6. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Instada a se manifestar sobre a gestão e pagamento dos precatórios judiciais, a **Secretaria-Diretoria Geral**, no mesmo sentido da Chefia de ATJ,



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



manifestou-se pela emissão de **parecer favorável** (fls. 162/165).

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 Nova Granada**.

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>)	26,95%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	78,45%	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)	31,13%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	52,16%	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 parcialmente os precatórios judiciais¹ e quitou integralmente os requisitórios de pequena monta.

Inicialmente, destaco que os dados dos quadros acima revelam que o Executivo de Nova Granada cumpriu os limites constitucionais de aplicação na

¹ Conforme destacado pela Chefia da ATJ, a Prefeitura quitou todo o passivo judicial, restando pendente apenas a atualização do passivo relativo ao espólio de José Moreira Miceno, no valor de R\$ 1.220,26.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



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, 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\$ 710.393,81, equivalente a 1,72% da receita efetivamente arrecadada, que contribuiu para a redução do passivo financeiro de 2014, R\$ 3,76 milhões, para R\$ 3,04 milhões em 2015, o que representa uma diminuição de 18,95%.

Demais disso, foram registrados investimentos na ordem de 5,45% da receita corrente líquida, houve redução do passivo de longo prazo ($- 54,41\%^2$), 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 ainda mais o passivo de curto prazo.

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.

² Passivo de Longo Prazo:
2014: R\$ 673.196,38
2015: R\$ 327.098,64



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



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. DESPESA DE PESSOAL

Os exames da fiscalização revelaram que o Executivo ultrapassou o limite prudencial de despesas com pessoal nos 3 (três) quadrimestre de 2015 e mesmo assim efetuou contratações de servidores para funções temporárias, em desatendimento ao artigo 22, IV, da Lei Fiscal.

No caso dos autos, em que pese essa ocorrência não comprometa os demonstrativos, enseja a emissão de **determinação** para que a Origem aprimore seu planejamento e atente para os limites e vedações da LRF, respeitando as medidas de contingenciamento previstas mencionado dispositivo legal quando atingir o limite prudencial de 95% com despesas de pessoal.

Ressaltando, ainda, que as admissões realizadas neste período serão analisadas em autos específicos.

2.6. PRECATÓRIOS

No que tange aos precatórios judiciais, o município se enquadra no Regime Ordinário de pagamentos.

No exercício em exame, a Prefeitura depositou R\$ 418.309,56 nas contas do Tribunal de Justiça de São Paulo.

Conforme relatório da fiscalização, os depósitos efetuados foram regulares, com exceção do precatório devido ao espólio de José Moreira Miceno. Segundo a manifestação da Chefia da Assessoria Jurídica, a Prefeitura quitou a dívida principal, deixando pendente somente o valor da sua atualização, R\$ 1.220,26.

Demais disso, a Origem quitou todos os requisitórios de pequena monta apresentados para pagamentos no exercício, R\$ 125.300,29.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Ante o exposto, a falta de pagamento do valor de R\$ 1.220,26, acima mencionada, pode ser relevada e tratada no campo das **recomendações**, tendo em vista que se trata de valor de pouca expressão quando comparado ao montante total despendido com precatórios e requisitórios de pequena monta no exercício.

A Unidade Regional Responsável deverá verificar o pagamento desse valor no próximo roteiro de fiscalização.

Nada obstante, alerto o Executivo de Nova Granada que a falta de pagamento de precatórios no exercício em que são devidos pode ensejar a emissão de parecer desfavorável em exercícios futuros.

2.7. QUADRO DE PESSOAL

No setor de pessoal foi constatada falha que demanda imediata intervenção corretiva do Executivo de Nova Granada.

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 *Educadora Cuidadora Folguista e Educadora Residente*.

A Lei Municipal nº 25/2014, alterada pela Lei nº 27/2014, que definiu as finalidade e atribuições dos desses cargos comissionados, evidencia 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

^[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



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.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Ante o exposto, **determino** que Executivo de Nova Granada 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 ou processo seletivo, nos moldes estabelecidos pelo artigo 37, II da Carta Magna.

Da mesma forma, deverá definir em ato normativo específico as atribuições dos cargos comissionados de Assessor do Departamento de saúde e Vigilância Sanitária.

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

2.8. FALHAS DE INSTRUÇÃO E EXECUÇÃO CONTRATUAL

As despesas realizadas pela Comissão Municipal de Eventos, tratadas no item *B.5.3. Demais Despesas Elegíveis Para Análise*, deverão ser analisadas em **autos apartados**.

Alertando desde já ao Executivo de Nova Grana, que a necessidade de celeridade nas contratações impõe ao Poder Público, a obrigação de planejar antecipadamente suas ações, e não afasta a obrigatoriedade da aplicação da Lei de Licitações e da Lei Federal nº 4.320/64.

No mesmo sentido, as irregularidades verificadas no Pregão Presencial nº 20/2015 e a execução do Contrato nº 57/2013, deverão ser tratadas em **autos próprios**, para análise aprofundada.

Por fim, as ocorrências constatadas na execução do Contrato s/nº (Processo nº 48/2015), pelo valor envolvido não comporta análise em autos específicos, contudo, demanda **severa recomendação** à Origem para que atente para as disposições da Lei Federal nº 8.666/93, e passe a definir objetivamente o objeto das suas contratações e os critérios de pagamentos.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



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

Alerto ao Executivo de Nova Granada 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.

2.10. DEMAIS APONTAMENTOS

No que tange ao apontamento registrado no item *A.1. Planejamento das Políticas Públicas*, a Origem informou que já está elaborando o Plano de Mobilidade Urbana.

Da mesma forma, esclareceu que já adotou medidas corretivas em relação às falhas anotadas nos itens *B.6. Tesouraria, Almojarifado e Bens Patrimoniais* e *D.1. Cumprimento Das Exigências Legais*.

As falhas registradas nos itens *B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária*; *B.3.1.1. Ajustes da Fiscalização*; *B.3.2.1. Ajustes da Fiscalização*, e *D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp*, podem ser alçada ao campo das recomendações, devendo a Prefeitura Municipal implementar ações para que as mesmas não voltem a se repetir.

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** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2015, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA GRANADA**, ressalvando 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- Lei de Responsabilidade Fiscal, e envide esforços objetivando reduzir o passivo de curto prazo;
- 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;
 - Aprimore seu planejamento e atente para os limites e vedações da LRF, respeitando as medidas de contingenciamento previstas mencionado dispositivo legal quando atingir o limite prudencial de 95% com despesas de pessoal (determinação);
 - Quite a totalidade dos precatórios no exercício em que são devidos, incluindo a correção monetária incidente;
 - Regularize a situação dos cargos comissionados, nos exatos termos do artigo 37, II e V, da Constituição Federal e defina as atribuições de todos os cargos (determinação);
 - Atente para as disposições da Lei de Licitações;
 - Cumpra as recomendações e determinações deste Tribunal, evitando cominações mais severas nas contas dos próximos exercícios; e
 - Adote medidas objetivando reincidir nas falhas apontadas nos itens *B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária; B.3.1.1. Ajustes da Fiscalização; B.3.2.1. Ajustes da Fiscalização, e D.2. Fidedignidade Dos Dados Informados ao Sistema Audep.*

Proponho que as despesas realizadas pela Comissão Municipal de Eventos, tratadas no item B.5.3. Demais Despesas Elegíveis Para Análise, sejam analisadas em **autos apartados**.

Assim como as irregularidades verificadas no Pregão Presencial nº 20/2015 e a execução do Contrato nº 57/2013, sejam tratadas em **autos próprios**.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO