



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO: 05/09/2017

102 TC-002394/026/15

Prefeitura Municipal: Oscar Bressane.

Exercício: 2015.

Prefeito(s): Marcos Antonio Elias.

Advogado(s): Luciana Mara Ramos Soares (OAB/SP nº 317.975) e outros.

Acompanha(m): TC-002394/126/15.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-4 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-4 - DSF-II.

1.RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Marília – UR/4, que na conclusão de seu relatório de *fls. 09/48*, apontou falhas nos seguintes tópicos:

A.2 – CONTROLE INTERNO

✓ *Não adoção de providências eficazes pela Administração Municipal em relação a impropriedades apontadas em relatórios do Controle Interno.*

B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ *Apurado déficit na execução orçamentária (3,55%) não amparado por superávit anterior;*
- ✓ *Não adoção de medidas para limitação de empenhos e movimentação financeira, mesmo tendo sido alertado por 5 (cinco) vezes acerca do descompasso que se verificava entre receitas e despesas;*
- ✓ *Abertura de créditos adicionais e remanejamentos orçamentários em percentual de 19,45% da despesa fixada, e evidenciando insuficiente planejamento;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ *Remanejamentos orçamentários realizados com base em autorização genérica contemplada em lei local.*

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

- ✓ *Elevação de 140,79% do déficit financeiro retificado do exercício anterior;*

B.1.3 - DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ *Índice de liquidez imediata desfavorável diante dos compromissos de curto prazo;*

B.1.6 – DÍVIDA ATIVA

- ✓ *Baixo percentual de recebimento e crescimento do estoque da dívida ativa; Métodos de cobrança não apresentam resultados satisfatórios.*

B.3.1.2 – DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO

- ✓ *Não atingimento das notas previstas no IDEB nas séries finais do ensino fundamental (8ª série/9º ano).*

B.3.3.1 - ILUMINAÇÃO PÚBLICA

- ✓ *Não movimentação dos recursos da CIP em conta específica até o mês de setembro/15.*

B.4 – PRECATÓRIOS

- ✓ *Não quitação de requisitórios de pequeno valor nos prazos inicialmente estabelecidos;*
- ✓ *Inexistência de registro próprio e inconsistências nas informações prestadas pela Prefeitura em relação a requisitórios de pequena monta.*

B.5.3.1 – DESPESAS COM MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS

- ✓ *Gastos considerados excessivos, considerando-se os valores estimados de alguns veículos;*
- ✓ *Registros de substituições de peças na mesma data ou em datas próximas;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ *Gastos acumulados nos últimos exercícios suficientes para implementação de plano de substituição/renovação da frota municipal.*

B.5.3.2 – DESPESAS COM SERVIÇOS DE ASSESSORIA

- ✓ *Serviços executados pela Empresa Contratada, descritos em relatórios de atividades emitidos, se confundem com atribuições próprias de cargos providos do quadro de pessoal da Prefeitura.*

B.5.3.3 – DESPESAS COM FESTIVIDADES

- ✓ *Gastos com a realização/promoção de eventos festivos, sem lastro de interesse público, que contribuíram para o resultado deficitário da execução orçamentaria ao final do exercício;*
- ✓ *Inexistência de justificativas dos critérios de escolha dos contratados e dos preços praticados, nas despesas não licitadas.*

B.6.3 – BENS PATRIMONIAIS

- ✓ *Não elaboração de levantamento geral de bens; Divergência entre os montantes informados pelo Setor de Patrimônio e os registrados no Balanço Patrimonial.*

C.1.1 – FALHAS DE INSTRUÇÃO

- ✓ *Inexigibilidade 05/2015: Inexistência de justificativa das razões de escolha do artista contratado e do valor ajustado; Valor contratado foi 37,14% maior que o pago ao mesmo cantor, por apresentação anterior.*

D.1 – CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- ✓ *Não criação e implantação do Serviço de Informação ao Cidadão no exercício fiscalizado;*
- ✓ *Não publicação dos valores dos subsídios e da remuneração dos cargos e empregos públicos.*

D.2 – FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ *Inconsistências de informações prestadas pela Origem ao Sistema Audesp, pertinentes a modalidades de licitação, adiantamentos e requisitórios de pequena monta.*

D.3.1.1 - CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO

- ✓ *Cargos comissionados providos em 2015 que, em princípio, não configuram atribuições de direção, chefia ou assessoramento;*
- ✓ *Inexistência de definição, na Lei que estabelece a Estrutura Administrativa da Prefeitura, das atribuições dos cargos em comissão.*

D.3.1.2 – PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS

- ✓ *Pagamento de horas extras fixas durante todo o exercício, descaracterizando a natureza extraordinária da sobrejornada;*
- ✓ *Não apresentação de convocações formais, com as necessárias justificativas da necessidade da realização do trabalho extrajornada.*

D.3.1.3 – GRATIFICAÇÃO DE INCENTIVO À PRODUTIVIDADE

- ✓ *Vantagem não extensível a todos os servidores; Inexistência de critérios objetivos, estabelecidos em lei, para o pagamento da gratificação;*
- ✓ *Pagamento de valores distintos para ocupantes cargos idênticos ou afins.*

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

- ✓ *Não atendimento de recomendações da Casa.*

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 29 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 50), o **responsável** apresentou esclarecimentos de fls. 63/100.

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

Quanto ao aspecto econômico e financeiro, não vislumbrou óbices a



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



serem apontados (*fls. 105/109*).

A unidade Jurídica de ATJ não encontrou falha capaz de comprometer os demonstrativos e opinou pela emissão de **parecer favorável**, entendimento endossado pela Chefia (*fls. 110/116*).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Em sentido contrário, o **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** aos demonstrativos (*fls. 117/122*), tendo em vista a situação de desequilíbrio fiscal e o atraso no pagamento de requisitório de baixa monta do exercício de 2013, que não havia sido informado a este Tribunal de Contas, à época.

1.6 MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

A SDG entendeu que os desacertos constatados são insuficientes para o comprometimento total da matéria, opinando pela emissão de **parecer favorável** (*fls. 124/129*).

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 Oscar Bressane**.

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>)	27,60%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	83,52%	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 trim. seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	22,80%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	52,03%	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 devidos no exercício, bem como os requisitórios de baixa monta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2.4. FINANÇAS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, considero que os déficits da execução orçamentária e financeira não são significativos a ponto de comprometer os demonstrativos em exame.

De fato, a documentação acostada aos autos evidencia que o resultado da execução orçamentária apresentou um déficit de R\$453.969,42 (3,55%). O resultado financeiro foi deficitário em R\$776.404,80, equivalente a aproximadamente 23 (vinte e três) dias de arrecadação com base na Receita Corrente Líquida do exercício¹. Portanto os déficits verificados representam menos de um mês de arrecadação, patamar usualmente aceito por esta Corte de Contas.

O resultado econômico sofreu uma redução com relação ao exercício anterior. Mesmo assim, o saldo patrimonial aumentou, indicando que o déficit orçamentário reverteu-se em mutação patrimonial positiva, como frisou a SDG.

Com relação à dívida de curto prazo, a Prefeitura de Oscar Bressane encontra-se em situação de iliquidez, posto que para cada R\$1,00 exigível dispõe de apenas R\$0,45 para pagamento. Em que pesem as justificativas da Origem acerca dos empenhos relativos a recursos federais não recebidos, **deverá** a origem aprimorar a sua gestão financeira, com vistas a eliminar a insuficiência.

Nesse sentido, importante que o Executivo de Oscar Bressane melhore a eficiência no recebimento da dívida ativa, para isso adotando cobranças administrativas, protesto de CDA ou qualquer outro método indicado pela cartilha do TJ-SP², para facilitar o pagamento e aumentar a arrecadação dos valores inscritos.

Igualmente **deve** a Origem atentar para os elevados patamares atingidos pelas alterações orçamentárias, correspondentes a 19,45% da despesa inicial fixada, efetuadas por meio de abertura de créditos adicionais e a realiza-

¹ (Déficit Financeiro / RCL) x 365 dias = (R\$776.404,80 / R\$12.623.564,66) x 365 = 22,44 dias

² <http://www.tjsp.jus.br/download/geraisintranet/spi/cartilhaparaexecucoesfiscaismunicipais.pdf>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



ção de transferências, remanejamentos e/ou transposições, o que evidencia a necessidade de melhorias na execução do planejamento das peças orçamentárias.

Ressalto que, embora tanto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal como no artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64, não haja determinação expressa que limite o percentual de abertura de créditos suplementares à estimativa de inflação, este Tribunal vem, reiteradamente, recomendando que a alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não ultrapasse o índice inflacionário, conforme disposto no Comunicado SDG nº 29/2010.

2.5 DESPESA DE PESSOAL

Em 2015 o Poder Executivo de Oscar Bressane aplicou 52,03% de sua Receita Corrente Líquida em despesas laborais, atingindo assim o limite prudencial a que se refere o artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse valor não foi contestado pela defesa.

Cumpre, portanto, **alertar** a municipalidade que essa situação implica em diversas limitações listadas no parágrafo único do referido dispositivo legal, entre elas a criação de novos cargos, empregos ou funções e a contratação de hora extra, bem como **recomendar** a adoção de medidas efetivas para recondução do gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial.

2.6 QUADRO DE PESSOAL

Diversas foram as falhas constatadas pela Fiscalização neste tópico: cargos comissionados que não possuem as atribuições definidas na Lei de Estrutura Administrativa da Prefeitura³ (*Gerente de Apoio Administrativo*) ou que não se revestem de características de direção, chefia ou assessoramento (*Conselheiros Tutelares, Gerente de Serviços Urbanos, Assistente de Diretoria, Supervisor de Diretoria*); pagamento excessivo e reiterado de horas extras; pagamento de gratificação de incentivo à produtividade sem critério objetivo.

³ Lei Municipal nº 843 de 23 de maio de 2006



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Sobre as horas extras, **alerto** ao Executivo Municipal que a sua realização deve ser situação atípica, não habitual, sendo certo que os pagamentos devidos devem ser amparados por criterioso controle de frequência ou outro método que comprove efetivamente a quantidade de horas extras realizadas por cada servidor.

Aliás, conforme já mencionado no item anterior, a Lei de Responsabilidade Fiscal veda a contratação de horas extras, salvo exceções previstas na LDO, quando os gastos laborais se encontrarem em patamar acima de 51,30% da Receita Corrente Líquida, como se observou no 3º Quadrimestre de 2015. Portanto **recomendo** à Origem que procure limitar o pagamento de horas extras apenas aos casos em que o trabalho fora do horário de expediente seja estritamente necessário e inadiável.

Quanto as gratificações, em que pesem as justificativas apresentadas, **determino** à Prefeitura de Oscar Bressane que estabeleça critérios objetivos para sua concessão, compatíveis com as atividades realizadas pelos servidores e com os princípios da Administração Pública.

Acerca dos cargos em comissão, conveniente destacar que 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.

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 2113763-57.2014.8.26.0000⁴:

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 e-*

⁴ 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



xigência 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.*

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, 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.

2.7 DESPESAS COM MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS

Nesse item a Fiscalização informou despesas que merecem análise aprofundada, como serviços idênticos executados em um mesmo veículo em curto espaço de tempo e com preços muito discrepantes, ou serviços idênticos executados em um mesmo veículo, na mesma data, em locais diferentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Demais disso verificou que foram gastos quase R\$ 600 mil em despesas dessa natureza, valor que, a princípio, parece demasiadamente elevado para um município de pouco mais de 2.500 (dois mil e quinhentos) habitantes e Receita Corrente Líquida em torno de R\$ 13 milhões.

Verificou, também, que esses gastos elevados com manutenção de veículos vêm se repetindo desde 2013, somando a quantia de R\$1.682.412,46 nos três últimos exercícios, incluindo este em análise.

Assim, dada as evidências de gastos em duplicidade, bem como a relevância dos valores envolvidos, e para que se possa analisar com mais detalhes esse tipo de despesa, sugiro o tratamento da matéria em **autos apartados**.

2.8 DEMAIS APONTAMENTOS

Os estudantes do 8º e 9º ano não atingiram a meta do IDEB em 2015, apresentando acentuada queda de rendimento com relação à nota de 2013. Assim, apesar do município ter cumprido a aplicação mínima estipulada pela Constituição Federal, **recomendo** que reavalie os seus investimentos na área da educação, objetivando efetiva melhora na qualidade do ensino público municipal.

No que diz respeito às ocorrências registradas nos itens *B.5.3.2 – Despesas com Serviços de Assessoria* e *B.5.3.3 – Despesas com Festividades* e *C.1.1.2 Falha de Instrução* acolho os argumentos apresentados pela defesa, portanto afasto as impropriedades.

As falhas registradas nos itens *A.2 – Controle Interno*, *B.3.3.1 – Iluminação Pública*, *B.4 – Precatórios*, *B.5.3 – Demais Despesas Elegíveis para Análise*, *B.6.3 – Bens Patrimoniais*, *D.1 – Cumprimento das Exigências Legais*, *D.2 – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp*, *D.5 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal de Contas* podem ser alçadas ao campo das **recomendações**, devendo a Prefeitura Municipal implementar ações para que as mesmas não voltem a se repetir.



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



2.9 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 OSCAR BRESSANE**, 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**:

- Envide esforços para aprimorar a gestão orçamentária e financeira, utilizando planejamento adequado e buscando superávit a fim de equilibrar as contas Municipais;
- Aprimore os mecanismos de cobrança de dívida ativa;
- Aperfeiçoe o planejamento, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias, tal qual orienta o Comunicado SDG nº 29/2010 (*determinação*);
- Adote medidas efetivas para reconduzir o índice de gasto com pessoal a patamar abaixo do limite prudencial definido pela LRF;
- Limite o pagamento de horas extras aos casos em que o trabalho fora da jornada normal seja absolutamente necessário e inadiável;
- Regularize a situação dos cargos comissionados, nos exatos termos do artigo 37, V, da Constituição Federal (*determinação*);
- Estabeleça critérios objetivos, que se coadunem com os princípios da Administração Pública, para concessão de gratificação aos servidores (*determinação*);
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens A.2 – *Controle Interno*, B.3.3.1 – *Iluminação Pública*, B.4 – *Precatórios*, B.5.3 – *Demais Despesas Elegíveis para Análise*, B.6.3 – *Bens Patrimoniais*, D.1 – *Cumprimento das Exigências Legais*, D.2 – *Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp*;



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



→ Atenda às recomendações do Tribunal de Contas.

Proponho a formação de autos apartados para análise detalhada das despesas com manutenção de veículos.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO

41