



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



SEGUNDA CÂMARA SESSÃO: 24/10/2017

39 TC-002265/026/15

Prefeitura Municipal: Sebastianópolis do Sul.

Exercício: 2015.

Prefeito(s): Waldomiro Meneguini.

Advogado(s): Angelo Aparecido Biazzi (OAB/SP nº 95.422).

Acompanha(m): TC-002265/126/15.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

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 SEBASTIANÓPOLIS DO SUL**.

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de São José do Rio Preto – UR/08, que na conclusão de seu relatório de *fls. 08/37*, apontou falhas nos seguintes tópicos:

A.1. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ✓ A LDO apresenta os indicadores e metas físicas expressos em percentual, impossibilitando a avaliação objetiva dos resultados alcançados, no que tange à eficiência e efetividade da ação governamental;
- ✓ Com relação ao atendimento à criança e ao adolescente, os gastos contemplaram apenas salários dos conselheiros do Conselho Tutelar, não tendo sido realizadas quaisquer outras ações nessa dotação específica.

A.2. CONTROLE INTERNO

- ✓ O Sistema de Controle Interno não está regulamentado, bem como não produz relatórios periódicos, desatendendo aos arts. 31 e 74 da Constituição Federal;

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Ocorrência de déficit da execução orçamentária de 1,58%;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ Alterações orçamentárias por transferência e remanejamento com base em decretos do Executivo, contrariando o art. 167, inc. VI, da Constituição Federal;
- ✓ Abertura de créditos adicionais com base em excesso de arrecadação inexistente, contrariando o art. 167, inc. V, da Constituição Federal c/c art. 43, §1º, inc. II, c/c §3º da LF 4.320/64.

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- ✓ Ocorrência de resultado financeiro negativo.

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

- ✓ Déficit orçamentário aumentou em 55,82% o déficit financeiro (retificado) do exercício anterior.

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ O Município não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo;
- ✓ Aumento de 28,70% da dívida de curto prazo em relação ao ano anterior.

B.1.5.1. RENÚNCIA DE RECEITAS

- ✓ Editou lei de concessão de anistia de juros e multas incidentes sobre os débitos inscritos em dívida ativa, contrariando o art. 14, da LRF.

B.1.6. DÍVIDA ATIVA

- ✓ Queda acentuada nos recebimentos da dívida ativa em comparação com o exercício anterior;
- ✓ Inexistência de contabilização da provisão para ajustes para perdas de valores inscritos, conforme Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público-MCASP.

B.2.2. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Efetou admissões para cargos em comissão e contratações de por tempo determinado, contrariando o artigo 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF.

B.3.1. ENSINO (B.3.1.1. AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO/B.3.1.1.3. AJUSTES: DESPESAS COM RECURSOS PRÓPRIOS)

- ✓ Dedução de Restos a Pagar não pagos até 31/01/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



B.3.1.2 DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO

- ✓ O IDEB observado nos anos iniciais ficou aquém da meta projetada;
- ✓ Existência de déficit de vagas no segmento creche.

B.3.2. SAÚDE (B.3.2.1. AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO)

- ✓ Dedução de Restos a Pagar relativos a despesas com recursos próprios da Saúde não pagos até 31/01/2016.

B.5.2. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

- ✓ Reajuste dos subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito sem lei específica proposta pela Câmara de Vereadores (Art. 29, V da Constituição Federal);
- ✓ Pagamento a maior que o fixado ao Prefeito e ao Vice-Prefeito.

B.5.3.1. GASTO COM COMBUSTÍVEL

- ✓ Inexistência de controle do consumo e quilometragem pela Prefeitura Municipal.

B.5.3.2. DESPESAS COM ADIANTAMENTOS

- ✓ Ausência dos nomes dos participantes da viagem, falta de indicação do objetivo da viagem (descrição genérica) e ausência de relatórios objetivos das atividades realizadas, não observando as orientações do Comunicado SDG nº 19/2010.

C.1. FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS

- ✓ Divergência nas informações enviadas ao sistema AUDESP.

C.1.1.1. AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

- ✓ Aquisição de medicamentos com dispensa de licitação em valor superior ao permitido pelo art. 24, inc. II, da LF 8.666/93.
- ✓ Contratação de pessoa física para prestar serviços de assessoria jurídica com dispensa de licitação, em afronta ao disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal e arts. 2º e 24, inc. II, da LF 8.666/93.

C.2.4. EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO, COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

- ✓ O Município não realiza qualquer tipo de tratamento de resíduos, quer mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou aproveitamento, antes de aterrar o lixo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



D.1. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- ✓ As despesas são divulgadas na página eletrônica do Município sem esclarecer o tipo de licitação ou dispensa a que estão vinculadas (art. 48-A, da LRF);
- ✓ A página eletrônica do Município não contém o parecer prévio do Tribunal de Contas.

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

- ✓ As atribuições dos cargos não estão definidas através de Lei.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 29 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 41), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos de fls. 47/62, anexando documentos às fls. 63/81.

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas (fls. 88/97), no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (fls. 98).

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 devido às falhas de ordem econômico-financeira, bem como contratação de pessoal por tempo determinando estando o executivo acima do limite prudencial estipulado pela LRF. Propôs, ainda, recomendações acerca dos itens A.1, A.2, B.1.5.1, B.1.6, B.3.1.2, B.5.3.1, B.5.3.2, C.1.1, C.2.4, D.1, D.2 e D.3.1 (fls. 99/103).

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 Sebastianópolis do Sul**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVA- DO	ESTABELECI- DO
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	30,38%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	73,22%	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>)	20,45%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	52,96%	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; não houve 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 pequeno déficit de R\$262.730,23 (1,58%). O resultado financeiro foi deficitário em R\$733.374,62, equivalente a aproximadamente 15 dias de arrecadação com base na Receita Corrente Líquida do exercício¹. Portanto os déficits verificados encontram-se em patamar usualmente aceito por esta Corte de Contas.

O resultado econômico foi positivo e contribuiu para a elevação do saldo patrimonial. O Executivo de Sebastianópolis do Sul cumpriu as aplicações mínimas constitucionais e não possui dívida de longo prazo.

Em que pesem os pontos favoráveis até aqui citados, existem falhas na execução orçamentária que, embora não tenham força para inquinar as presentes contas, devem ser corrigidas pela Administração.

O município apresenta situação de iliquidez frente aos compromissos de curto prazo, vez que dispõe de apenas R\$0,52 para cada R\$1,00 exigível. A falta de recursos financeiros fica evidente, também, diante do baixíssimo índice de investimento, de apenas 0,47% da RCL.

Esse cenário aumenta a relevância da queda do nível de recebimento da dívida ativa, indicando que a municipalidade não promoveu ações eficazes para o recebimento, apesar da concessão de desconto de multas e juros para contribuintes inadimplentes, na tentativa de aumentar a arrecadação.

Nesse sentido, importante que o Executivo de Sebastianópolis do Sul 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.

Também deve a Origem atentar para os elevados patamares atingidos pelas alterações orçamentárias, correspondentes a 29,52% da receita inicial fixada, efetua-

¹ (Déficit Orçamentário / Receita Corrente Líquida) x 365 = (R\$733.374,62 / R\$18.470.654,92 / 12) x 365 = 14,5 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



das por meio de abertura de créditos adicionais e a realização 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 extrapole o índice inflacionário, conforme disposto no Comunicado SDG nº 29/2010.

Além do alto índice de alterações, parte do remanejamento orçamentário foi realizada sem autorização em Lei específica ou na LDO. Também houve abertura de créditos adicionais com lastro em inexistente excesso de arrecadação. **Alerto** à Origem que tais falhas podem ensejar emissão de parecer desfavorável no futuro, principalmente se derem causa a desequilíbrio orçamentário.

Por todo o exposto, **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.

2.5 CONTROLE INTERNO

Os trabalhos da fiscalização evidenciaram que o sistema de controle interno do Executivo de Sebastianópolis do Sul não está regulamentado por Lei em sentido estrito, apenas por decreto, em desatendimento aos artigos 31 e 74 da Constituição federal. Também não houve designação de responsável pelo Controle Interno.

O sistema de controle interno tem papel essencial no 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.

Portanto, faz-se necessário **recomendar** a adoção de medidas efetivas para regulamentação do setor, incluindo o estabelecimento das funções, prerrogativas e obrigações, nos moldes do Comunicado SDG nº 32/2012³, em obediência aos

³ Publicado o DOE em 29/09/2012. Disponível no endereço eletrônico: www.tce.sp.gov.br/comunicados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, 54, parágrafo único, e 59 da Lei Complementar nº 101/2000, e, por fim, ao artigo 38, parágrafo único, da Lei Complementar Paulista nº 709/93.

2.6 DESPESAS DE PESSOAL

A Prefeitura de Sebastianópolis do Sul procedeu à admissão de servidores em comissão e contratações de servidores temporários, sendo que as despesas com pessoal haviam ultrapassado o limite legal de 54% da Receita Corrente Líquida no encerramento do exercício anterior. Houve, portanto, afronta ao art. 22, § único, IV da Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda tais procedimentos.

A impropriedade pode ser relevada ante as justificativas da Origem, bem como a redução da despesa de pessoal, de 55,99% da RCL ao final de 2014, para 52,96% ao final de 2015. Não obstante, deprecia a **emissão de ressalva** ao parecer das contas de 2015.

Recomendo ao chefe do Executivo que atente para as vedações do artigo 22 da LRF, bem como procure reduzir ainda mais os gastos laborais, reconduzindo-o a nível abaixo do limite prudencial.

2.7 QUADRO DE PESSOAL

No setor de pessoal a instrução processual revelou falta de legislação específica para disciplinar as atribuições dos cargos comissionados. Tal omissão não permite verificar se as funções dos cargos se amoldam à regra do inciso V, do artigo 37 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 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

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



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.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2.8. DEMAIS APONTAMENTOS

Acolho as justificativas apresentadas pela Origem para o item *B.5.2 – Subsídio dos Agentes Políticos*, vez que o aumento concedido ao Prefeito e seu vice baseou-se em dispositivo da Lei de 2011 que fixou os subsídios, e acompanhou percentual concedido aos demais servidores, como determina o artigo 37 XI da Constituição Federal.

Igualmente, acolho as ponderações da defesa acerca do apontamento no item *C.1.1.1 – Ausência de Procedimentos Licitatórios*, sem prejuízo de recomendar à Origem que aprimore o planejamento de aquisição de medicamentos, buscando manter os estoques necessários ao menor custo possível.

Com relação à falta de controle de gastos de combustíveis e falhas na prestação de contas de adiantamentos, a Origem informa a adoção de medidas corretivas que deverão ser verificadas pela Fiscalização em roteiro futuro.

As falhas registradas nos itens *A.1 – Planejamento das Políticas Públicas*, *B.3.1 – Ensino*, *B.3.2 – Saúde*, *C.1 – Formalização das Licitações*, *Inexigibilidades e Dispensas*, *C.2.4 – Execução dos Serviços de Saneamento Básico*, *Coleta e Disposição Final de Resíduos Sólidos*, *D.1 – Cumprimento das Exigências Legais* e *D.2 – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audeps* podem ser alçadas ao campo das recomendações, devendo a Prefeitura Municipal implementar ações para que as mesmas não voltem a se repetir.

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

2.9. CONCLUSÃO

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- Envide esforços para aprimorar a gestão orçamentária e financeira, buscando superávit a fim de equilibrar as contas Municipais (*determinação*);
- Aperfeiçoe o planejamento, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias, realizando-as sempre com prévia autorização legislativa, conforme orientações contidas nos Comunicados SDG nº 29/2010;
- Aprimore os mecanismos de cobrança de dívida ativa;
- Regule o setor de Controle Interno;
- Atente para as vedações impostas pelo art. 22 da LRF, bem como procure reduzir as despesas com pessoal a nível abaixo do limite prudencial;
- Promova as readequações necessárias e edite Lei Ordinária regulamentando as atribuições dos cargos do quadro de pessoal, nos termos disciplinado pelo art. 37, V, da Carta Magna;
- Aprimore o planejamento de aquisição de medicamentos;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens *A.1 – Planejamento das Políticas Públicas, B.3.1 – Ensino, B.3.2 – Saúde, C.1 – Formalização das Licitações, Inexigibilidades e Dispensas, C.2.4 – Execução dos Serviços de Saneamento Básico, Coleta e Disposição Final de Resíduos Sólidos, D.1 – Cumprimento das Exigências Legais e D.2 – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp.*

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO

GCDER-41