SEGUNDA CÂMARA SESSÃO: 24/10/2017

38 TC-002151/026/15
Prefeitura Municipal: Gabriel Monteiro.
Exercício: 2015.
Prefeito(s): Renée Crema Vidoto.
Advogado(s): Wagner César Galdioli Polizel (OAB/SP n° 184.881) e outros.
Acompanha(m): TC-002151/126/15
Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.
Fiscalizada por: UR-1 – DSF-I.
Fiscalização atual: UR-1 – DSF-I.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Araçatuba – UR/01, que na conclusão de seu relatório de *fls. 10/60*, apontou falhas nos seguintes tópicos:

A.1. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
- ✓ *Metas e indicadores das ações definidos em percentuais [%], inviabilizando seu acompanhamento e transparência;*

A.2. CONTROLE INTERNO
- ✓ *Elaboração de relatórios de Controle Interno de maneira superficial, desatendendo a legislação que rege a matéria no âmbito do Executivo Municipal;*

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
- ✓ *Apresentação de Déficit da Execução Orçamentária, sem total amparo no Resultado Financeiro do exercício anterior;*

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

✓ *Apresentação de Déficit Financeiro, apesar de a Origem ter sido alertada por 5 (cinco) vezes no decorrer do exercício examinado sobre essa tendência;*

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

✓ *Ausência de disponibilidade financeira para fazer face aos compromissos de curto prazo;*

B.1.6. DÍVIDA ATIVA

✓ *Aumento do saldo da conta Dívida Ativa em relação ao exercício anterior, evidenciando a necessidade de se melhorar os mecanismos de cobrança utilizados pela Origem;*

B.3.3.1. ILUMINAÇÃO PÚBLICA

✓ *Realização de despesas com manutenção de Rede de Iluminação Pública, cujos reparos deveriam ser feitos pela Companhia Paulista de Força e Luz- CPFL, empresa concessionária de energia, tendo em vista decisão judicial que desobrigou o Município em assumir os ativos de iluminação pública;*

B.5.3.1. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS

✓ *Gastos com contratação de empresa para prestação de serviços advocatícios, cuja demanda judicial deveria ficar a cargo do Assessor Jurídico da Prefeitura Municipal de Gabriel Monteiro;*

B.5.3.2. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE ADIANTAMENTO

✓ *Despesas realizadas através de Regime de Adiantamento, cujo favorecido não figura no quadro de servidores da Prefeitura Municipal de Gabriel Monteiro;*

C.2.4.1. LICENÇA DE OPERAÇÃO DE ATERRO SANITÁRIO

✓ *Licença de utilização do Aterro Sanitário com prazo de validade expirado e pedido de renovação de maneira extemporânea;*

D.1. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

✓ *Falta de criação do Serviço de Atendimento ao Cidadão – SIC;*

D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

✓ *Divergência entre os dados da Origem e os apresentados ao sistema AUDESP, em relação a conciliação bancária;*

D.3.1.1. CARGOS EM COMISSÃO

✓ *Nomeação de servidores para exercerem cargos em comissão, sem a regulamentação das suas atribuições, e ausência do cargo de Chefe do Setor de Informática no Quadro de Pessoal, para o qual foi nomeado funcionário comissionado;*

D.3.1.3. COMPLEMENTAÇÃO DOS BENEFÍFICOS DOS SERVIDORES APOSENTADOS/PENSIONISTAS

✓ *Ausência de fonte de custeio sobre valores pagos a título de complementação de salários à Aposentados / Pensionistas;*

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

✓ *Não atendimento às recomendações deste Tribunal.*

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificada, nos termos do artigo 29 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 *(fls. 64)*, a responsável pelas contas apresentou esclarecimentos de *fls. 70/89*.

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. 91/99*), no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (*fls. 100*).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

No mesmo sentido, o **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer favorável** aos demonstrativos, propondo recomendações acerca dos itens *A.1, A.2, B.1.1, B.1.2, B.1.3, B.1.6, D.2 e D.3.1.3 (fls. 101/102)*.

É o relatório.

2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2015, da **Prefeitura Municipal de Gabriel Monteiro**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVADO	**ESTABELECIDO**
Ensino *(Constituição Federal, artigo 212)*	27,24%	*Mínimo: 25%*
Despesas com Profissionais do Magistério *(ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)*	83,38%	*Mínimo: 60%*
Utilização dos recursos do FUNDEB *(artigo 21, §2°, da Lei Federal nº 11.494/07)*	100%	*Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trim. seguinte*
Saúde *(ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)*	23,86%	*Mínimo: 15%*
Despesas com pessoal *(Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")*	48,47%	*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, bem como quitou os requisitórios de baixa monta.

2.4. FINANÇAS

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

O déficit da execução orçamentária, de R$274.443,05 (2,31%) foi parcialmente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior, de R$169.130,22, que combinados com as variações ativas e passivas do exercício resultaram em um déficit financeiro efetivo de R$96.972,39. Esse valor representa menos de um décimo de um mês de arrecadação[1] do Município, podendo, assim, ser relevado de acordo com a jurisprudência dessa casa.

Com relação às dívidas, o munícipio dispõe de R$0,78 para cada R$1,00 exigível, estando, portanto, em situação de iliquidez. Observo, porém, que o valor total da dívida de curto prazo, de R$554.401,10, é inferior a um mês de arrecadação. Sendo assim, tal dívida é facilmente administrável.

Já a dívida de longo prazo diminuiu pela metade, indicando o esforço do Município em não assumir novas obrigações, além de honrar os seus compromissos assumidos anteriormente.

Corrobora ainda para o juízo favorável das contas o elevado nível de investimento, da ordem de 8,30% da Receita Corrente Líquida.

Não obstante, **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 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 2113763-57.2014.8.26.0000[2]:

[1] Receita Corrente Líquida = R$12.219.917,24/ 12 = R$1.018.326,44
[2] Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo. DJE: 25.02.15.

> 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 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.

Em sua defesa, a Origem apresenta o Decreto nº 1.807/2016, que regulamenta todos os cargos, efetivos e em comissão. Alerto, porém, que a constituição determina que tal regulamentação seja feita por Lei em sentido estrito, com participação do Poder Legislativo, e não em Decreto do Poder Executivo.

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.

Com relação ao complemento das aposentadorias e pensões, por haver desrespeito ao §5º do artigo 195 da Constituição Federal, que veda a concessão de benefícios da seguridade social sem a respectiva fonte de custeio, **deverá** a Prefeitura cessar os pagamentos imediatamente, até que se regularize a situação.

2.6. DEMAIS APONTAMENTOS

Acolho as justificativas apresentadas pela Origem para os itens *B.3.3.1 – Iluminação Pública, B.5.3.1 – Prestação de Serviços Advocatícios e D.1 – Cumprimento das Exigências Legais.*

As falhas registradas nos itens *A.1 – Planejamento das Políticas Públicas, A.2 – Controle Interno, B.1.6 – Dívida Ativa, B.5.3.2 – Prestação de Contas de Adiantamentos, C.2.4.1 – Licença de Operação do Aterro Sanitário, D.2 – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp* 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*".

2.7. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, acompanho o posicionamento unânime dos órgãos técnicos da casa e do Ministério Público de Contas e **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2015, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE GABRIEL MONTEIRO**, 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**:

→ Envide esforços para aprimorar a gestão orçamentária e financeira, utilizando planejamento adequado e buscando superávit a fim de equilibrar as contas Municipais *(determinação)*;

→ 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;

→ Cesse imediatamente o pagamento de complementação de aposentadorias e pensões, até que se regularize a fonte de custeio das mesmas;

→ Cumpra os prazos e atenda às recomendações e determinações deste Tribunal de Contas;

→ Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens *A.1 – Planejamento das Políticas Públicas, A.2 – Controle Interno, B.1.6 – Dívida Ativa, B.5.3.2 – Prestação de Contas de Adiantamentos, C.2.4.1 – Licença de Operação do Aterro Sanitário, D.2 – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp.*

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO

GCDER-41