



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



SEGUNDA CÂMARA SESSÃO: 12/12/2017

100 TC-004179/989/16

Prefeitura Municipal: Hortolândia.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Antonio Meira.

Advogado(s): Thatyana Aparecida Fantini (OAB/SP nº 183.763), Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Camila Aparecida de Pádua Dias (OAB/SP nº 331.745) e outros.

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 **2016**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA**.

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Campinas – UR/03, que na conclusão de seu relatório (*evento 96*) apontou falhas nos seguintes tópicos:

A.1. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ✓ Não editou o Plano de Saneamento Básico;
- ✓ Não editou o Plano de Mobilidade Urbana;
- ✓ Não observou o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e as normas de acessibilidade vigentes;

A.5. FISCALIZAÇÃO ORDENADA

- ✓ Atendimento parcial dos apontamentos destacados por ocasião da Fiscalização Ordenada de Limpeza e Vigilância realizada no Município;

B.2.2. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ A despesa com pessoal ultrapassou o limite previsto no art. 59, § 1º, inciso II, da LRF;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



B.3.1.1. ENSINO

- ✓ O município não editou o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério;
- ✓ 9,4% dos professores da Educação Básica não possuem formação superior específica;
- ✓ Reuniões do Conselho Municipal de Educação restaram prejudicadas por falta de quórum;
- ✓ Insuficiência de 1.938 vagas, correspondendo a 8,08% das vagas disponíveis na Rede Municipal de Ensino;

B.6. BENS PATRIMONIAIS

- ✓ Imóveis em situação irregular;

C.2.3. EXECUÇÃO CONTRATUAL

- ✓ Atraso em obra contratada em 2015;

D.3.1. QUADRO DE PESSOAL

- ✓ Cessão indevida de servidores comissionados a outros órgãos;
- ✓ Cargos em comissão cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento, contrariando o disposto no art. 37, V, da CF;

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

- ✓ Inobservância das recomendações deste Tribunal.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (evento 101), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (evento 119).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, a **Assessoria Técnica** opinou pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas, no que foi acompanhada por sua **Chefia** (evento 126).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



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



No mesmo sentido, o D. Ministério Público de Contas manifestou-se pela emissão de **parecer favorável** aos demonstrativos (*evento 131*), propondo recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens *A.1, A.5, B.2.2, B.3.1.1, C.2.3 e D.3.1*.

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 2016, da **Prefeitura Municipal de Hortolândia**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2016, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Resultado da Execução Orçamentária	<i>Superávit de 2,30%</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	25,20%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	70,13%	<i>Mínimo: 60%</i>
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	100%	<i>Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte</i>
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	26,83%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	48,75%	<i>Máximo: 54%</i>

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 judiciais.

2.4. FINANÇAS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, a instrução processual revela equilíbrio das contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



O município registrou superávit na execução orçamentária de R\$14.830.668,39, correspondente a 2,30%, o que elevou o resultado financeiro positivo, vindo do ano anterior, para R\$43.511.802,76.

A Prefeitura possui liquidez para quitar os valores exigíveis em curto prazo, vez que dispõe de R\$2,19 para cada R\$1,00 de dívida. Já a dívida de longo prazo diminuiu 10% no exercício.

Corroboram para o juízo favorável às contas o resultado econômico positivo e a grande elevação do saldo patrimonial e o bom¹ índice de investimento de 8,71% da Receita Corrente Líquida.

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.

2.5. ENSINO

Em que pese o cumprimento da aplicação mínima em Ensino estipulada pela Constituição Federal, a Fiscalização constatou pontos que merecem atenção do Executivo de Hortolândia, como a elaboração do Plano de Remuneração e Carreira do Magistério.

Constatou, ainda, que existem quase 2 (duas) mil crianças aguardando vaga na rede municipal de Ensino, correspondendo a 8% das vagas. Tendo em vista a análise da execução orçamentária e financeira do item anterior, concluo que o Município dispõe de recursos para atendimento dessa demanda, devendo para tanto aperfeiçoar o planejamento no setor educacional, medidas que ficam desde já **determinadas** à Origem.

2.6 QUADRO DE PESSOAL

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

¹ Média Geral: 6,93% / Média Regional: 7,12%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



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 *Assistente de Direção, Assessor Nível Básico I, II e III, Assessor Nível Médio I e II*.

A Lei Municipal nº 2155/2008, que definiu as finalidades 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.

Além disso, para ocupar tais cargos não é exigido nível superior ou qualquer qualificação profissional, o que obviamente não é compatível com as características eminentemente técnicas dos cargos comissionados.

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 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.

^[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



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.

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

2.7. APONTAMENTOS REMANESCENTES

No que tange aos apontamentos registrados no item A.1 – Planejamento das Políticas Públicas, a Origem informou que ainda está no prazo para elaboração do Plano de Saneamento Básico e que o Plano Municipal de Resíduos Sólidos já foi concluído e está em fase de aprovação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



As demais falhas tratadas nos itens *A.5 – Fiscalização Ordenada*, *B.2.2 – Despesas de Pessoal*, *B.6 – Bens Patrimoniais*, *C.2.3 – Execução Contratual* podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

A Fiscalização deverá verificar as ações efetivamente concretizadas no próximo roteiro de inspeção “*in loco*”.

2.8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2016, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, **recomendando-lhe** que:

- Mantenha o permanente equilíbrio fiscal das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, e envide esforços objetivando reduzir o passivo de curto prazo;
- Aprimore o planejamento no setor educacional, procurando suprir rapidamente a demanda por vagas na rede municipal de Ensino (*determinação*);
- 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*);
- Cumpra as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de Contas, evitando cominações mais severas nas contas dos próximos exercícios; e
- Adote medidas objetivando reincidir nas falhas apontadas nos itens *A.5 – Fiscalização Ordenada*, *B.2.2 – Despesas de Pessoal*, *B.6 – Bens Patrimoniais*, *C.2.3 – Execução Contratual*.

Os expedientes *TC-9579/989/16*, *TC-10208/989/16* e *TC-10612/989/16* subsidiaram a Fiscalização e deverão acompanhar a tramitação das contas anuais de 2016 até o trânsito em julgado.

Oficie-se a E. Deputada Federal, Sra. Ana Perugini, em face do contido no *TC-9727/989/17-0*, enviando cópia deste relatório e voto.



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



O TC-4876/989/17-9 deverá ser desvinculado dos autos, para transitar de forma independente.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO

GC DER-41