



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



SEGUNDA CÂMARA SESSÃO: 03/04/2018

57 TC-003906/989/16

Prefeitura Municipal: Guzolândia.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Luiz Antonio Pereira de Carvalho.

Advogado(s): Claudio Lisias da Silva (OAB/SP nº 104.166).

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-15 – DSF-I.

Fiscalização atual: UR-15 – DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** atinentes ao exercício de **2016**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE GUZOLÂNDIA**.

1.2. A fiscalização foi realizada de maneira seletiva, nos termos previsto no artigo 1º da Resolução nº 01/2012 e no TC-A-39.686/026/15. Na conclusão do relatório (*Evento 22.31*), a Unidade Regional de Andradina – UR/15 apontou falhas nos seguintes tópicos:

3.1.1.1 – OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

✓ *Os diagnósticos demonstrados no subitem, sobretudo o baixo investimento realizado, a ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros nas escolas e a alta taxa de analfabetismo, evidenciam que a gestão da Educação no município não deu pleno atendimento ao princípio da eficiência, previsto no caput do artigo 37 da Lei Maior.*

3.2.1.1 – OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA SAÚDE MUNICIPAL

✓ *Os diagnósticos demonstrados no subitem, sobretudo a falta de adequado planejamento, baixo investimento realizado, demanda reprimida para exames médicos, déficit de profissionais da saúde, ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros e de Licença de Funcionamento da Vigilância Sanitária nas unidades de saúde,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



falta de protocolos e importantes controles na Regulação do Sistema de Saúde e elevada taxa de mortalidade infantil, evidenciam que a gestão da saúde no município não deu pleno atendimento ao princípio da eficiência previsto no caput do artigo 37 da Lei Maior, a despeito de ter realizado acentuados gastos no setor;

- ✓ *Quanto à incipiente Regulação do Sistema Único de Saúde, com ausência de protocolos e importantes controles, propomos a imediata regularização tendo em vista que as falhas citadas dificultam a garantia do acesso da população à saúde pública, como também impedem ao gestor manejar um importante instrumento de gestão na garantia do direito à saúde, da universalidade e integridade, com eficiência, eficácia e efetividade.*

3.2.1.2 – FARMÁCIA MUNICIPAL

- ✓ *Inexistência de estoques mínimos, potencializando o risco de insuficiência de medicamentos. Ocorrência de diferenças para mais e para menos no estoque físico em comparação com o sistema eletrônico, evidenciando falha no controle.*

7 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ✓ *Não foi observado o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e as normas de acessibilidade vigentes quanto ao patrimônio já existente. (LF nº 13.146/15).*

9.1 – OUVIDORIA

- ✓ *O município não dispõe de Ouvidoria como instrumento de viabilização de comunicação entre o cidadão e o poder público, em violação ao previsto no inciso XXXIII, art. 5º, c/c artigo 37, § 3º, Inciso I da Constituição Federal.*

12 – ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TCESP

- ✓ *Haja vista os 02 últimos exercícios apreciados, verificamos que, em 2016, a Prefeitura descumpriu recomendações/determinações deste Tribunal.*

14.1 – SERVIDORES EM DESVIO DE FUNÇÃO

- ✓ *Diversos servidores em desvio de função ocupando cargos efetivos de maior retribuição salarial, em até 198%, em violação ao disposto no artigo 37, II, da Constituição Federal. Por se tratar de grave descumprimento à Lei maior e de reiteradas recomenda-*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



ções deste Tribunal, propomos a remessa dos autos ao Douto MPE para as providências de sua alçada (falha reincidente).

14.2 – FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- ✓ Ineficiência na gestão da receita própria, com pífios investimentos (despesa de capital) e reflexos negativos nas importantes áreas da educação e saúde, desatendendo o princípio basilar da eficiência preconizada na Constituição Federal. A receita própria do município sequer manteve a despesa do legislativo local.

14.3 – DESPESAS COM ADIANTAMENTOS

- ✓ Entrega de adiantamento a responsável pelo controle interno não respeitando o princípio da segregação de funções e;
- ✓ Acompanhantes em viagens do Sr. Prefeito, sem motivação, em ofensa aos princípios da economicidade e da legitimidade. Tais falhas desatendem o disposto nos artigos 63 e 68 da Lei n.º 4.320/1964 e também o Comunicado SDG nº 19/2010. Falha reincidente.

14.4 – CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO

- ✓ Não foram definidas as atribuições dos cargos em comissão impossibilitando a verificação e adequação aos dispositivos constitucionais. Tal omissão possibilita o desvirtuamento das características dos cargos efetivos, como exemplo, o Assessor Jurídico que exerce função de Procurador, em contrariedade ao disposto no artigo 37, II da CF.

16 – FISCALIZAÇÃO ORDENADA – TRANSPARÊNCIA

- ✓ Não há instância recursal no caso de pedidos de acesso à informação negados ou insatisfeitos. A lei prevê apenas a possibilidade de recurso;
- ✓ Não foi implantado na entidade o serviço de Ouvidoria;
- ✓ No site não está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente;
- ✓ Não há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público, contendo dados sobre os vencimentos, descontos, indenizações e valor líquido;
- ✓ O site não apresenta dados a partir de 01/01/2016, contendo os contratos na íntegra;
- ✓ As atas de audiências públicas não são divulgadas na internet;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ As peças que compõem o planejamento não são divulgadas com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstas versus realizadas.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (*Eventos 27 e 30*), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (*Evento 33*).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (*Evento 44*).

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 (*Evento 49*), propondo recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens 3.1.1.1, 3.2.1.1, 7, 9.1, 14.3, 14.4 e 16.

1.6 ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGMT/TCESP

Nos últimos 03 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:

Ano	i- Educ	i- Saúde	i- Planej	i- Fiscal	i- Amb	i- Cidade	i-Gov-TI	IEGM
2014	B+	B	B+	B+	B	C+	C+	B+
2015	B	B	C	B	B+	C	C	B
2016	A	B	B	B+	B+	C	C	B+

Os dados do quadro indicam que o município se apresentou evolução na nota geral do IEGM (B para B+). Contudo, apresentou nota mínima com relação ao i-Cidade e ao I-Gov-TI.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Destacando que o IEGM foi criado por este Tribunal com objetivo de analisar a infraestrutura e os processos dos entes municipais e avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelas Prefeituras Municipais e por seus gestores.

Os sete índices temáticos acima apresentados procuram avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva e, assim, transformados garantindo a prestação de serviços de qualidade à população.

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 Guzolândia**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Resultado da Execução Orçamentária	<i>Déficit de 2,39%</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	27,15%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	69,19%	<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>)	27,13%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	50,70%	<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 depositou os precatórios judiciais. Não houve requisitórios de baixa monta.

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 um déficit orçamentário de R\$381.275,59, correspondente a 2,39%, porém integralmente amparado pelo superávit financeiro proveniente do exercício anterior.

A prefeitura possui liquidez para honrar os compromissos de curto prazo e reduziu a sua dívida fundada em 18,82%, o que corrobora o juízo favorável às contas.

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.

2.5. CARGOS COMISSIONADOS SEM ATRIBUIÇÕES DEFINIDAS

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 2113763-57.2014.8.26.0000¹:

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 Meirel-

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



les, “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 e regularize a situação dos cargos comissionados, nos exatos termos do art. 37, II, V da Constituição Federal.

2.6. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Os exames da fiscalização revelaram que a Prefeitura Municipal de Guzolândia atende parcialmente as Leis de Transparência e Acesso à Informação.

Alerto o gestor que a transparência da gestão e o acesso à informação possuem suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, *caput* e § 3º, II do e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da LC 131/09 e LF 12.527/11, e, portanto devem ser integralmente atendidas pelos entes Municipais.

Ante o exposto, considerando que a Origem anunciou que vem adotando medidas corretivas, a equipe de fiscalização deverá verificá-las no próximo roteiro de inspeção “*in loco*”.

2.7. DEMAIS APONTAMENTOS

Nas áreas de *Ensino* e *Saúde*, embora tenha o Município realizado os investimentos mínimos exigidos pela Constituição, a Fiscalização apresentou uma lista de apontamentos que demonstram que a Prefeitura de Guzolândia precisa aprimorar a qualidade dos gastos nessas áreas, visando atendimento eficiente e de qualidade à população.

Com relação aos servidores em desvio de função, a Origem informa que regularizou a situação.

As demais falhas tratadas nos itens 7 – *Planejamento das Políticas Públicas*, 9 – *Controle Interno*, 14.2 – *Fiscalização das Receitas*, 14.3 – *Despesas com Adiantamentos* 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 GUZOLÂNDIA**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- Mantenha o permanente equilíbrio fiscal das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- 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*);
- Corrija as falhas apontadas pela Fiscalização atinentes aos setores de Saúde e Educação, aprimorando o planejamento e melhorando a eficiência e qualidade dos gastos públicos;
- Cumpra as recomendações e determinações deste Tribunal de Contas;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens 7 – *Planejamento das Políticas Públicas*, 9 – *Controle Interno*, 14.2 – *Fiscalização das Receitas*, 14.3 – *Despesas com Adiantamentos*.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO

GCDER-41