



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



SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 17/07/2018

87 TC-003875/989/16

Prefeitura Municipal: Elisiário.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Valdecir Ferreira de Souza.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de São José do Rio Preto – UR-08, que na conclusão de seu relatório (Evento 36), apontou falhas nos seguintes tópicos:

A.1 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

✓ *Autorização na LOA para abertura de créditos suplementares em até 35% da despesa total fixada.*

A.2. CONTROLE INTERNO:

✓ *Regulamentação do sistema de controle interno por meio de Decreto, em desacordo com o art. 31 da CF e ausência de conteúdos essenciais nos relatórios do Controle Interno;*

A.3. FISCALIZAÇÃO ORDENADA

✓ *Em consulta ao site da Prefeitura Municipal não foi possível acessar o portal da transparência, a sugerir que não foram providenciadas as adequações aos apontamentos realizados na III Fiscalização Ordenada;*

B.1.2 RESULTADO FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL:

✓ *Déficit financeiro, inconsistência nos demonstrativos contábeis;*

B.1.3 DÍVIDA DE CURTO PRAZO:

✓ *A Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo;*

B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO:

✓ *Aumento de 274,18% no endividamento de longo prazo do Município;*

B.2.2 DESPESA DE PESSOAL:



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



✓ *Ocorrência de admissões de pessoal e pagamento de horas-extras ao longo do exercício examinado, não observando as vedações contidas no art. 22, parágrafo único, IV e V, da LRF;*

B.3.1.1.3 AJUSTES: DESPESAS COM RECURSOS PRÓPRIOS:

✓ *Exclusão de restos a pagar não pagos até 31/01/2017 no valor de R\$ 35.239,13;*

ITEM B.3.1.2 DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO:

✓ *O município não atingiu a meta projetada do IDEB 2015, nas séries finais (8ª série / 9º ano) e possui insuficiência de vagas;*

B.3.3.1 ILUMINAÇÃO PÚBLICA:

✓ *Os recursos da CIP não são movimentados em conta específica;*

B.5.1 ENCARGOS:

✓ *Recolhimento indevido de FGTS para cargos em comissão;*

B.5.3.1 PAGAMENTO DE MULTAS E JUROS POR ATRASO NO PAGAMENTO DE ENCARGOS:

✓ *Pagamento de multas e juros por atraso no recolhimento de encargos;*

B.5.3.2 DESPESA DE ADIANTAMENTOS:

✓ *Despesas em desacordo com a Legislação Municipal, a Lei Federal 4.320/64 e com inobservância das orientações contidas no Comunicado SDG nº 19/2010;*

C.1 FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS:

✓ *Falhas na classificação de empenhos registrados como “Dispensa de Licitação” e “Outros/Não Aplicável” resultando em divergências tanto na base de dados enviada para o Sistema AUDESP como na própria Prefeitura;*

C.1.1 FALHAS NA INSTRUÇÃO:

✓ *Realização de compras e contratações de serviços de mesma natureza, realizadas com diversos fornecedores, com ausência de licitação, de maneira continuada ao longo do exercício;*

D.1 CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS:

✓ *A Prefeitura Municipal não criou o serviço de informação nos termos do art. 1º, parágrafo único, c.c. art. 9º e 45 da Lei 12.527/11 e ausência de transparência na gestão fiscal (art. 48 da LRF) na página eletrônica do Município;*

D.2 FIDELIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP:

✓ *Divergências entre os dados informados pela origem e aqueles*



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



apurados no Sistema AUDESP;

D.3.1 QUADRO DE PESSOAL:

✓ *As atribuições dos cargos em comissão não foram definidas em lei;*

D.3.1.1 PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS:

✓ *Pagamento de horas extras ao longo do exercício não observando as vedações contidas no art. 22, parágrafo único, V, da LRF e pagamento irregular de horas extras a servidores em regime de tempo parcial;*

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

✓ *Não atendimento de Recomendações deste Tribunal;*

E.3 VEDAÇÃO DA LEI Nº 4.320, DE 1964:

✓ *A Prefeitura empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista no último mês de mandato, desatendendo ao art. 59, § 1º da Lei nº 4.320/64;*

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30, III da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (*Evento 44 – DOE de 21/10/2017*), o responsável pela Prefeitura Municipal de ELISIÁRIO apresentou suas justificativas (Evento 57).

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, no que foram acompanhadas por sua **Chefia (Evento 67)**.

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **Ministério Público de Contas (MPC)**, diferentemente das conclusões da Assessoria Técnico-Jurídica, opinou pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** em síntese, pelas seguintes razões: a) autorização na LOA para abertura de créditos suplementares em patamar muito superior à inflação do período; b) déficit financeiro registrado ao final do exercício; c) baixo índice de liquidez imediata; d) recolhimentos no ano seguinte de encargos devidos ao INSS que deveriam ter sido repassados no exercício em apreço; e) falta de fidedignidade nos dados prestados ao Sistema AUDESP, desatendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil; f) – pagamento de horas extras, mesmo estando sob a vedação imposta pelo art. 22, parágrafo único, V, da LRF e g) empenho de despesas acima de 1/12 no último mês do mandato do Prefeito, infringindo o art. 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64. Propôs,



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



ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.2; B.3.1.2; B.3.1.2; B.3.3.1; B.5.3.2; C.1.1; D.1; D.3.1.

1.6. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

A **Secretaria-Diretoria Geral** analisou os demonstrativos quanto aos aspectos orçamentários, aos indicadores específicos do último ano de gestão e encargos sociais e se posicionou pela emissão de **parecer desfavorável em razão de atrasos nos recolhimentos de encargos sociais (Evento 76.1)**.

1.7. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/TCESP

Nos últimos 3 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:

Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM	Habitantes
2014	B	B+	B+	B	B	C	C	B	3.282
2015	B	B+	B+	B+	C+	C	C	B	3.324
2016	B	B+	B	B+	C+	C	C	B	3.359

Os dados do quadro indicam que o município se manteve estável na nota geral do IEGM (B), porém houve queda em relação ao I-Planejamento.

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 ELISIÁRIO**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária ¹	<i>Superávit 6,69 %</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	26,46%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	81,84%	<i>Mínimo: 60%</i>
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	99,83%	<i>Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trim. seguinte</i>
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	15,58%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	49,93%	<i>Máximo: 54%</i>

1 – Após ajustes da Fiscalização Déficit de 1,97%

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 parcial de encargos sociais ¹ .
O Município não efetuou o pagamento do mapa de precatórios encaminhados em 2015 para pagamento no exercício de 2016, porém quitou os requisitórios de baixa monta.

1 - Foram constatados atrasos nos recolhimentos de FGTS e Contribuições Previdenciárias;

2.4. FINANÇAS

O município demonstrou parcial equilíbrio na gestão orçamentária e financeira. Embora tenha ocorrido déficit financeiro de R\$ 722.107,42 (de acordo com os cálculos da Fiscalização), apresentou superávit orçamentário de R\$ 994.156,34, correspondente a 6,69%.

A despeito do equilíbrio orçamentário, o executivo realizou alterações orçamentárias que correspondem a 17,78% do orçamento fixado inicialmente. Portanto, **recomendo** à Origem que balize a abertura de créditos adicionais aos limites previstos na Lei Orçamentária Anual e deixe de proceder a



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



alterações orçamentárias em elevados percentuais, como apurado no caso em exame.

Demais disso, apesar da evolução em relação ao exercício anterior, o Município não possuía liquidez para honrar os compromissos de curto prazo, possuindo liquidez de R\$ 0,47 para cada R\$ 1,00 de dívida.

Houve ainda aumento significativo na Dívida de Longo Prazo em virtude de parcelamento de débitos previdenciários. Razão pela qual a **recomendo** à Origem que mantenha esforços voltados à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução.

Finalmente, conforme se depreende dos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo, foram observados os limites e condições impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) referentes à dívida consolidada líquida, concessões de garantias, operações de crédito e antecipação de receitas orçamentárias.

Nada obstante, não atendeu o art. 59, § 1º da Lei nº 4.320/64, pois empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista no último mês de mandato, contudo, este Tribunal tem afastado a aplicação deste dispositivo legal quando se verifica o atendimento ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹.

Finalmente, a Fiscalização constatou que o Município realizou admissões de pessoal e pagamento de horas-extras ao longo do exercício examinado, não observando as vedações contidas no art. 22, parágrafo único, IV e V, da LRF.

A falha pode ser afastada em decorrência do Município ter, ao final do exercício, se enquadrado abaixo do limite prudencial da despesa de pessoal estipulado pela LRF. Cabe, porém, **recomendar** ao Executivo Municipal que atente aos ditames estabelecidos pela Lei Fiscal no que concerne às limitações em caso de extrapolar o limite prudencial de despesas com pessoal.

2.5. ENCARGOS SOCIAIS

No que tange ao recolhimento do FGTS aos empregados comissionados, trata-se de questão delicada que, ao longo dos anos, sofreu diversos reveses de interpretação.

¹ Vide TC-1629/026/12.



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



As primeiras decisões² desta Corte, por exemplo, eram no sentido de sua irregularidade, mas, em razão de decisões proferidas pelos Tribunais Regionais do Trabalho, passou-se a adotar o posicionamento contrário, pela regularidade³, exceto quanto ao pagamento da multa rescisória do FGTS.

Mais uma vez, no entanto, houve alteração no entendimento desta Casa, que, atualmente, vem determinando ou recomendando a cessação do recolhimento de FGTS aos comissionados.

Essa oscilação pode ser observada, igualmente, nos julgados do Tribunal Superior do Trabalho.

De fato, ao apreciar o Agravo de Instrumento interposto no Processo nº 707/2003-079-15-40.8, a 8ª Turma do TST decidiu que *“o ocupante de cargo comissionado, mesmo em contrato regido pela CLT, não faz jus ao pagamento de aviso prévio, FGTS e multa de 40% do FGTS, por se tratar de contratação a título precário, sem nenhuma garantia, sendo o cargo de livre nomeação e exoneração, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal”* (Acórdão publicado no DEJT em **20/03/2009**).

Contudo, a Subseção I Especializada em Dissídios Individuais do TST conheceu de Recurso de Embargos interposto no Processo nº 72000-66.2009.5.15.0025, para dirimir a divergência jurisprudencial de julgado da 2ª Turma com decisão da 3ª Turma da mesma Corte, e proferiu o Acórdão **publicado no DJe em 13/03/2015**, cujo trecho de interesse transcrevo:

Quanto ao regime jurídico, isto é, conjunto de normas e regras referentes aos direitos, aos deveres, às obrigações, às prerrogativas, à remuneração, às sanções, forma de ingresso, bem como outros aspectos que norteiam a relação do agente público com o poder público, têm-se adotado tradicionalmente no Brasil dois modelos pertinentes aos cargos públicos e aos empregos públicos no âmbito do serviço público: o estatutário e o trabalhista, este último também denominado de celetista.

[...]

[...], o regime trabalhista tem o caráter contratual disciplinado por toda a legislação trabalhista e regido por algumas disposições de ordem constitucional tais como a fixação dos limites da remuneração (art. 37, XI), a proibição de acumulação remunerada com outro emprego, função ou cargo (art. 37, XVII), a possibilidade de sofrer sanções pelo cometimento de atos de improbidade administrativa (art. 37, § 4º).

[...]

² TCs. 108577/026/89 (Tribunal Pleno, Sessão de 31/01/1990), 458/026/01 (Primeira Câmara, Sessão de 27/04/2004) e 16827/026/05 (Tribunal Pleno, Sessão de 27/09/2006).

³ TCs. 6/026/08 (Primeira Câmara, Sessão de 20/07/2010), 3427/026/07 (Tribunal Pleno, Sessão de 24/02/2010), 386/026/08 (Segunda Câmara, Sessão de 19/10/2010).



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



Até a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a redação do art. 39, caput, estabelecia a adoção do regime jurídico único para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas, [...].

A reforma administrativa deu nova redação ao citado art. 39. Na vigência da redação do art. 39, caput, dada pela EC 19/1998, que excluiu a exigência de regime jurídico único, foi possível a adoção de regimes jurídicos diversificados.

Ante a plausibilidade da alegação de vício formal no processo legislativo da EC 19/1998, por inobservância do art. 60, § 2º, da Constituição Federal, o art. 39, caput, a partir de agosto de 2007, teve sua eficácia suspensa por decisão da maioria do Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, [...].

[...]

Após esse marco e até que seja julgado o mérito da ADI 2135 – DF, vigora a redação original do caput do art. 39 da Carta Magna de 1988, que exige a adoção de um só regime jurídico aplicável aos servidores integrantes da administração pública direta, autárquica e fundacional pública.

Neste cenário, ainda que se trate de cargo em comissão demissível ad nutum, característica que marca a ausência de estabilidade no cargo e a possibilidade de haver dispensa sem motivação, não pode o ente público renegar a aplicação da legislação trabalhista à qual se vinculou no momento da nomeação em cargo em comissão. (grifei)

Nesse contexto de incerteza, e de notória **insegurança jurídica** para os empregadores públicos, é prudente revermos a postura adotada em relação à matéria, sobretudo, para **evitar que as decisões desta Corte se tornem uma fonte de surgimento de passivos trabalhistas**. É o que acontecerá se, em cumprimento de determinação do Tribunal de Contas, o jurisdicionado deixar de recolher o FGTS aos empregados comissionados e, posteriormente, for condenado pela Justiça do Trabalho, à luz desse último posicionamento do TST, a depositar a quantia devida, acrescida de encargos moratórios.

Prefiro, assim, e até que a questão seja definitivamente pacificada, **não mais recomendar aos Órgãos da Administração Pública que cessem o pagamento de FGTS aos comissionados admitidos pelo regime celetista**, mantendo, contudo, o entendimento de que tais empregados não têm direito a nenhuma verba rescisória com natureza de indenização, como a multa de 40% sobre os valores depositados na conta vinculada do FGTS.

Aliás, esse foi o recente entendimento exarado pelo Tribunal Pleno na sessão do dia 19/04/2017, no julgamento do reexame das contas anuais da Prefeitura de Cajati (TC-000615/026/14⁴).

⁴ De minha relatoria (voto revisor).



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



Outras questão sobre o recolhimento de encargos sociais, trata-se dos atrasos de recolhimentos, com o decorrente pagamento de multas e juros.

Em sessão de 1º/11/2017, quando apreciou o pedido de Reexame da Prefeitura de Jarinu, o Plenário desta Casa se posicionou sobre esse tema, fixando entendimento de que a adesão ao Parcelamento estabelecido pela Lei Federal nº 13.485/2017 – no caso de dívidas com o INSS –, e pela Portaria 333/2017 do MPS – quando se trata de débitos com Regimes Próprios de Previdência –, afasta a irregularidade e a consequente emissão de parecer desfavorável.

A Fiscalização informa que a Municipalidade efetuou parcelamentos de dívidas relacionadas ao FGTS (Processo nº 2010006381) e a contribuições previdenciárias (Processos nº 10850.720728/2015-99 e 13866.720076/2016-92)

Portanto, não vejo outro caminho a seguir aqui, se não empregar o mesmo entendimento do E. Plenário desta Corte, tendo em vista que, mesmo antes do novo permissivo legal, a Prefeitura já havia aprovado lei local e realizado o parcelamento do passivo previdenciário.

Ou seja, cumpriu todos os requisitos exigidos pela Lei Federal nº 13.485/2017, **antecipadamente**. Logo, em atendimento aos princípios da segurança jurídica e da isonomia, não há como não afastar a irregularidade, sob risco de apreciarmos casos idênticos com interpretações distintas.

Pois este Plenário tem relevado casos idênticos, apenas com a peculiaridade dos parcelamentos terem sido realizados após a emissão da Lei 13.485/2017 ou da Portaria 333/2017.

Ou seja, estaríamos penalizando o gestor que imediatamente procurou regularizar o passivo através de parcelamento, enquanto relevamos a conduta de outros que, num primeiro momento simplesmente ignoraram o problema, e vieram a realizar os parcelamentos posteriormente, conduta que certamente gera mais ônus aos cofres municipais com multas e juros.

Neste sentido, cabe **recomendar** a Origem que evite recolhimentos em atraso de suas obrigações previdenciárias, evitando, com isso, o pagamento de juros e multa pelos recolhimentos em atraso, evitando assim prejuízos ao erário público.

Porém, o elevado montante de multa e juros ocasionados pelos atrasos no recolhimento dos encargos sociais do Município, no valor total de no valor de



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



R\$ 182.801,14, é falha grave e impõe emissão de **ressalvas** aos demonstrativos.

2.6. ENSINO

O Executivo Municipal aplicou na educação básica, o percentual de 26,46%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda, 81,84% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do Magistério, dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT. Ademais, aplicou-se 99,83% do FUNDEB recebido no exercício, em atendimento ao disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07.

Porém, o IEGM aponta que o Município não possui estudo para levantar sua demanda reprimida de alunos, não existe um controle por meio de relatórios elaborado pela nutricionista que permita atestar as condições físicas/estruturais da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos e acompanhamento/aceitação do cardápio proposto na rede escolar municipal, e não ter ocorrido durante o exercício distribuição de uniformes e kits escolares na rede municipal.

Por fim, consulta ao site do INEP revela que, nas duas últimas avaliações, o IDEB do Município a nota (anos finais) esta abaixo das metas projetadas:

IDEB 8ºe 9º ANOS FINAIS ENSINO FUNDAMENTAL				
ANOS	2009	2011	2013	2015
Ideb Observado	5.2	5.1	5.4	5.7
Metas Projetadas	4.8	5.1	5.5	5.8

Necessário, então, **recomendar** ao Executivo Municipal reavalie os seus investimentos na área de Educação, visando não só a aplicação dos mínimos constitucionais e legais, mas principalmente a qualidade dos programas e ações ofertadas para efetiva melhoria do ensino público municipal.

2.7. PESSOAL

No item D.3.1 a o órgão de instrução constatou que atribuições dos cargos em comissão não foram definidas em sua lei de criação (LC 22/2008), tornando prejudicada a análise da compatibilidade dos cargos com as características necessárias aos cargos de direção, chefia e assessoramento. A falha é reincidente e foi objeto de recomendação no voto das contas do exercício de 2014 - TC588/026/14.

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



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



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 2113763-57.2014.8.26.0000⁵:

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 ser utilizados nos casos permitidos pela Constituição Federal, ou seja, no desempenho das funções de assessoramento, chefia e direção.

Ante o exposto, **determino** que Executivo de Elisário 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

⁵ 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



cargos através de concurso público específico para cada função, nos moldes estabelecidos pelo artigo 37, II da Carta Magna.

Outro apontamento feito pela equipe técnica, diz respeito à irregularidades no pagamento excessivo de horas extras a diversos servidores (R\$ 661.622,71). Além disso, ocorreram pagamentos dentro do período vedado pela Lei Fiscal, conforme o disposto no art. 22, parágrafo único, V, da LRF em que o Município encontrava-se acima do limite prudencial, fato este já analisado no item 2.4.

As justificativas trazidas pela Origem não afastaram as falhas, pois se restringiram a informar que a Municipalidade possui quadro de servidores diminuto e que ao final do exercício os dispêndios com pessoal estavam abaixo do limite prudencial estipulado pela LRF.

Portanto, **ALERTO** ao executivo municipal que a realização deve ser situação atípica, não habitual, sendo certo que o pagamento devido deve ser amparado por criterioso controle de frequência, que comprove efetivamente a quantidade de horas extras realizadas por cada servidor.

Por fim, o IEGM aponta inconformidade na inexistência de sistema de controle de ponto eletrônico ou mecânico para os médicos da UBS.

A falta de controle de ponto é falhas que deve ser corrigida de imediato, pois, além possuir potencial para causar lesão ao erário, certamente compromete o atendimento à população.

Portanto, **determino** o atual gestor adote medidas corretivas objetivando evitar novos casos, incluindo a imediata implantação de sistema eletrônico de controle de ponto para todos os servidores municipais, sobretudo os médicos, e preferencialmente através de sistema biométrico, objetivando obter o controle mais eficiente de todos os setores do órgão.

2.8. DESPESAS DE ADIANTAMENTO

Com relação às despesas realizadas através de adiantamentos, diversas foram as falhas apontadas pela Fiscalização, tais como: a) Ausência de autorização do Prefeito Municipal nas solicitações de adiantamento, contrariando o disposto no art. 5º da Lei Municipal de Adiantamentos; b) empenhos foram emitidos após as realizações das despesas, desatendendo, desta forma, ao disposto no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64, que veda a realização de despesa sem prévio empenho; c) Sistema de Controle Interno não emitiu pareceres sobre a regularidade das prestações de contas; d) não foram apresentados os relatórios objetivos das atividades realizadas nos destinos efetivamente visitados entre outras.



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



Dessa forma, **determino** ao executivo municipal que aprimore o controle de suas despesas e cumpra com rigor as determinações exaradas por esta Corte, bem como atente aos procedimentos listados no Comunicado SDG nº 19/2010 e aos princípios da transparência, legitimidade e razoabilidade que regem os gastos públicos.

2.9. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Os exames da fiscalização – Fiscalização Ordenada – revelaram que a Prefeitura Municipal de Elisiário atende **parcialmente** as Leis de Transparência e Acesso à Informação.

Constatou-se, ainda, no item D.1, que a Prefeitura Municipal não criou o serviço de informação nos termos do art. 1º, parágrafo único, c.c. art. 9º e 45 da Lei 12.527/11 e ausência de transparência na gestão fiscal (art. 48 da LRF) na página eletrônica do Município.

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.

Saliento, inclusive, que na data de 25/06/2018, acessei o portal da transparência da Prefeitura e constatei, por exemplo, que ainda não há divulgação do PPA, LDO e LOA vigentes no exercício e das respostas as perguntas mais frequentes da sociedade.

Ante o exposto, **determino** à Origem que corrija as pendências apontadas pela Fiscalização, assim atendendo plenamente a legislação de regência.

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

2.10. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Em relação falta de envio ou inconsistência das informações prestadas ao Sistema Audesp, assinaladas nos itens C.1 e D.5, **recomendo** ao Executivo Municipal que se submeta integralmente às diretrizes da legislação de regência e normas supletivas editadas por este Tribunal, preservando o formalismo legal que reveste os lançamentos da contabilidade pública, a divulgação de demonstrativos e assegurando a fidedignidade da transmissão destes dados ao Sistema eletrônico de prestação de contas.

Finalmente em relação aos apontamentos registrados nos itens A.2. *Controle Interno*, C.1.1 *Falhas na Instrução*, diversas foram as falhas apontadas pela



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



Fiscalização. Tais apontamentos não são inéditos na Prefeitura de ELISIÁRIO, visto que já foram objeto de recomendações e determinações no parecer das contas de 2014, tratadas no TC-588/026/14, portando, deverão ser regularizados imediatamente pelo atual gestor.

As demais falhas tratadas nos itens *A.1 Planejamento das Políticas Públicas*, *B.1.2 Resultado Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial*, *B.3.3.1 Iluminação Pública*, *B.3.1.1.3 Ajustes: Despesas com Recursos Próprios* e *D.5. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal* 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”*.

2.11. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL com RESSALVAS** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2016, tendo em vistas às falhas apontadas no item **2.5 da PREFEITURA MUNICIPAL DE ELISIÁRIO**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes **recomendações, alertas e determinações**:

- Balize a abertura de créditos adicionais aos limites previstos na Lei Orçamentária Anual e deixe de proceder a alterações orçamentárias em elevados percentuais (*recomendação*);
- Mantenha esforços voltados à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução (*recomendação*);
- Atente aos ditames estabelecidos pela Lei Fiscal no que concerne às limitações em caso de extrapolar o limite prudencial de despesas com pessoal (*recomendação*);
- Evite recolhimentos em atraso de suas obrigações previdenciárias, evitando, com isso, o pagamento de juros e multa pelos recolhimentos em atraso, evitando assim prejuízos ao erário público (*recomendação*);
- Reavalie os seus investimentos na área de Educação, visando não só a aplicação dos mínimos constitucionais e legais, mas principalmente a qualidade dos programas e ações ofertadas para efetiva melhoria do ensino público municipal (*recomendação*);
- Ajuste sua legislação atinentes aos cargos comissionados à Constituição Federal, e às decisões convergentes desta Corte, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal, 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;
- O pagamento de horas extras deve ser amparado por criterioso controle de



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



- frequência, que comprove efetivamente a quantidade de horas realizadas por cada servidor (*alerta*);
- Imediata implantação de sistema eletrônico de controle de ponto para todos os servidores municipais, sobretudo os médicos, e preferencialmente através de sistema eletrônico, objetivando obter o controle mais eficiente de todos os setores do órgão (*determinação*);
 - Aprimore o controle de suas despesas e cumpra com rigor as determinações exaradas por esta Corte, bem como atente aos procedimentos listados no Comunicado SDG nº 19/2010 e aos princípios da transparência, legitimidade e razoabilidade que regem os gastos públicos (*determinação*);
 - Cumpra a Lei Transparência e disponibilize todos os dados exigidos pela Carta Magna e leis de regência da matéria (*determinação*);
 - Submeta integralmente às diretrizes da legislação de regência e normas supletivas editadas por esta Corte, preservando o formalismo legal que reveste os lançamentos da contabilidade pública, a divulgação de demonstrativos e assegurando a fidedignidade da transmissão destes dados ao Sistema Audesp (*recomendação*);
 - Cumpra as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de Contas (*determinação*); e
 - Adote medidas objetivando não reincidir nas falhas apontadas nos itens A.2. *Controle Interno, C.1.1 Falhas na Instrução (recomendação)*.

É como voto.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO

GCDER-43