



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



SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 18/09/2018

55 TC-004358/989/16

Prefeitura Municipal: Jaboticabal.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Raul José Silva Girio.

Procurador(es) de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

Fiscalizada por: UR-6 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-6 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Ribeirão Preto – UR/06, que na conclusão do seu relatório (*Evento 44.100*), apontou falhas nos seguintes tópicos:

A.1. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

✓ A LOA para 2016 contém dispositivos que autorizam a abertura de créditos suplementares acima da inflação do período, haja vista, para algumas situações, não definir um limite específico, em desrespeito ao artigo 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/00, ao artigo 165, § 8º, da CF e ao Comunicado SDG n.º 29/2010, bem como à recomendação deste Tribunal proferida nas contas de 2014;

A.2. CONTROLE INTERNO

✓ Em desatendimento aos artigos 31 e 74 da Constituição Federal, à recomendação proferida por este Tribunal nas contas de 2013, à Lei Municipal nº 4.709/2015 e contrariando o alegado pela Origem quando da defesa das contas de 2014, a Prefeitura incorreu nas seguintes irregularidades relacionadas ao Controle Interno:

i. Apesar de regulamentado não foi dado observância a sua constituição, nos termos da Lei Municipal nº 4.709/2015, uma



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- vez que não há no Setor ao menos um Auditor de Controle Interno (cargo efetivo) trabalhando, mesmo havendo concurso público homologado e vigente com lista de espera;
- ii. Embora os servidores nomeados pelo Prefeito para composição do Grupo de Trabalho previsto na norma regulamentadora do Controle Interno sejam servidores efetivos, eles podem ser destituídos a qualquer momento, não havendo, para exercer tal função, a segurança e estabilidade necessárias que um ofício desta natureza exige;
 - iii. Não foram realizados relatórios de controle interno, demonstrando a inoperância do Setor no exercício verificado;

A.3.1. FISCALIZAÇÃO ORDENADA III- TRANSPARÊNCIA

- ✓ O site da Prefeitura de Jaboticabal necessita de diversos ajustes a fim de atender plenamente à Lei de Transparência e permitir o amplo acesso a toda informação necessária ao acompanhamento das atividades do Executivo, em desrespeito a recomendação proferida sobre as contas de 2013 e não cumprindo a adoção de medida saneadora anunciada na defesa das contas de 2014;

A.3.2. FISCALIZAÇÃO ORDENADA IV – RESÍDUOS SÓLIDOS

- ✓ O Município não aprova e fiscaliza os Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos das atividades agrossilvopastoris;
- ✓ Não existem sanções para o descumprimento do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos;

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Déficit da execução orçamentária de 4,60%, não amparado em superávit financeiro do exercício anterior, em infração ao artigo 1º, § 1º, da LRF e inobservância às recomendações deste Tribunal proferidas sobre as contas de 2013 e 2014;
- ✓ A previsão das receitas para 2016 esteve superior em 31,69% à efetiva arrecadação de 2015 e em 20,57% à efetiva arrecadação de 2016, em infração aos artigos 29 e 30 da Lei Federal nº 4.320/64;

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- ✓ Déficit Financeiro de R\$ 23.528.760,86, contrariando recomendação proferida nas contas de 2014;

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ *Falta de liquidez em face dos compromissos de curto prazo.*

B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- ✓ *Aumento de 10,84% da dívida de longo prazo em relação ao exercício anterior, sobretudo em função da realização de novos parcelamentos de contribuições previdenciárias de exercícios anteriores não recolhidas em seus vencimentos.*

B.1.5. FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- ✓ *Discrepâncias substanciais entre os preços de terrenos por m² praticados pelo mercado e os constantes no Cadastro Imobiliário da Prefeitura de Jaboticabal, em função de não ter sido realizada a atualização da planta genérica do Município, não observando alerta constante do Voto do Conselheiro Relator das contas de 2014;*

B.2.2. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ *Despesas com profissionais autônomos contabilizadas em desacordo com a tabela AUDESP de Escrituração Contábil Auxiliar, em afronta aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidência contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64), bem como ao artigo 18, § 1º, da LRF;*
- ✓ *Criação de 87 vagas de cargos efetivos e nomeação de 208 servidores efetivos não decorrentes de aposentadorias/falecimentos de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, em inobservância às vedações estabelecidas pelo artigo 22, parágrafo único, incisos II e IV, da LRF;*

B.3.1. ENSINO

- ✓ *Não foi aberta conta vinculada específica para aplicação da parcela residual do FUNDEB, informando a Prefeitura que movimentou os recursos na mesma conta bancária que vem recebendo as receitas de 2017, dificultando a verificação de sua aplicação;*

B.3.1.2. DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO

- ✓ *O Conselho do FUNDEB não exerceu de forma efetiva as atribuições prescritas no artigo 8º da Lei Municipal nº 3.657/07, posto que em suas reuniões foram abordados aspectos formais, sem adentrar nos aspectos operacionais do ensino, contrariando recomendação proferida por este Tribunal nas contas de 2014;*
- ✓ *O Município, na última avaliação do IDEB (2015), não atingiu a meta fixada para os anos iniciais;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ Existência de fila de espera para atendimento a 772 crianças junto às creches municipais em 31/12/2016, o que correspondia a 64,87% das crianças matriculadas (1.190) à época;

B.5.1. ENCARGOS

- ✓ Recolhimentos parciais ao Regime Próprio de Previdência das contribuições previdenciárias da parte patronal relativas às competências de maio a dezembro e 13º salário de 2016, totalizando R\$ 10.175.872,47, contrariando recomendação deste Tribunal proferida sobre as contas de 2014;

B.6. TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

- ✓ Não foi realizado o inventário de bens móveis, com desatendimento ao disposto no artigo 96 da Lei Federal nº 4.320/64 e recomendações deste Tribunal proferidas nas contas de 2013 e 2014;
- ✓ O registro informatizado dos bens móveis abriga somente as aquisições a partir do exercício de 2007 e a de bens imóveis a partir de 2012, descumprindo recomendações deste Tribunal proferidas nas contas de 2013 e 2014;
- ✓ Divergência entre o saldo de bens móveis e imóveis registrado no Balanço Patrimonial e no sistema informatizado de controle patrimonial, em afronta aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64), bem como contrariando recomendações deste Tribunal proferidas nas contas de 2013 e 2014.

B.8. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- ✓ A Prefeitura descumpriu a Ordem Cronológica de Pagamentos, em desacordo com o enunciado no artigo 5º da Lei Federal nº 8.666/93 e recomendação proferida por este Tribunal nas contas de 2013.

D.1. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- ✓ O site da Prefeitura não disponibilizou as informações em tempo real e no detalhamento exigido pela legislação vigente, bem como não divulgou os Balanços de 2016, tudo em desacordo com o artigo 48-A da LRF e artigo 8º, § 1º, da Lei Federal nº 12.527/11.

D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ *Divergências entre os dados transmitidos ao Sistema AUDESP e os constantes no Sistema de Contabilidade da Prefeitura, em afronta aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64), bem como desrespeitando as recomendações deste Tribunal proferidas sobre as contas de 2013 e 2014, em face das seguintes inconsistências:*
 - i. *Diferença entre os cancelamentos de RP não processados constantes do Sistema de Contabilidade da Origem e aqueles transmitidos ao Sistema AUDESP;*
 - ii. *Não utilização de código de aplicação quando realizado o pagamento de investimentos com recursos de alienação de ativos, em inobservância à alerta constante no Parecer das contas de 2014 para correção desta falha e impedindo que o Sistema AUDESP apurasse de forma automática o valor dos investimentos realizados com essas receitas; e*
 - iii. *Não utilização de código de aplicação para classificar as receitas de aplicação financeira do FUNDEB, em inobservância à alerta constante no Parecer das contas de 2014 para correção desta falha e impedindo que o Sistema AUDESP considerasse essas receitas, de forma automática, no Demonstrativo dos valores aplicados.*

D.3.1. QUADRO DE PESSOAL

- ✓ *Inexigência de nível superior para provimento de cargos em comissão, em inobservância à jurisprudência deste Tribunal de Contas;*
- ✓ *Existência de cargos em comissão sem as características de assessoramento, em desrespeito ao artigo 37, V, da Constituição Federal e às recomendações proferidas por este Tribunal nas contas de 2013 e 2014, bem como não realização de medida saneadora anunciada na defesa das contas de 2014.*

D.3.2. CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS AUTÔNOMOS

- ✓ *Embora regularizada a falha dentro do exercício examinado, a Prefeitura contou em 2016 com 252 (duzentos e cinquenta e dois) profissionais autônomos (pessoas físicas) contratados sem o necessário concurso público ou processo seletivo ocorrido nos anos anteriores, com os correspondentes pagamentos feitos mediante RPA, caracterizando descumprimento aos preceitos constantes no artigo 37, caput, II, da Constituição Federal.*



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



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

- ✓ Não atendimento a várias recomendações deste Tribunal proferidas sobre as contas de 2013 e 2014;
- ✓ Não adoção de algumas medidas saneadoras anunciadas na defesa apresentada sobre as contas de 2014.

E.1.1. DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES – COBERTURA MONETÁRIA PARA DESPESAS EMPENHADAS e LIQUIDADAS

- ✓ Descumprimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

E.2.2. DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL

- ✓ Os gastos liquidados de publicidade superaram a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos exercícios financeiros (2013 a 2015), em desrespeito ao artigo 73, VII, da Lei Eleitoral.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (*Eventos 50.1 e 53.1*), o responsável pelas contas deixou transcorrer o prazo concedido sem apresentar seus esclarecimentos.

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 desfavorável** à aprovação das contas, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (*Evento 74*).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

No mesmo sentido, o D. Ministério Público de Contas manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** aos demonstrativos (*Evento 79*), devido ao conjunto de falhas de ordem econômico-financeiras, não observância às vedações do artigo 22 da LRF, insuficiência de vagas na educação infantil, ausência de recolhimento de encargos ao RPPS, desatendimento ao art. 42 da LRF e descumprimento de gastos com publicidade.



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



Propôs, ainda, aplicação de multa, bem como recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.1, A.2, A.3.1, A.3.2, B.1.5, B.3.1, B.3.1.2, B.6, B.8, D.1, D.2 e D.3.1.

1.6 ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/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	A	B+	C	B	B+	B+	B+	B
2015	B+	A	C	C+	B+	A	B	B
2016	B+	B+	C	C	A	A	B	B

Os dados do quadro indicam que o município se manteve estável na nota geral do IEGM (B). Contudo, apresentou nota mínima com relação ao i-Planej e i-Fiscal.

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 Ramalho



2.VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2016, da **Prefeitura Municipal de Jaboticabal**.

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 4,60%</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	26,17%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	91,72%	<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>)	28,21%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	52,85%	<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 PARCIAL de encargos sociais.
O Município quitou os precatórios judiciais e os requisitórios de baixa monta.

Os dados dos quadros acima revelam que o Executivo de Jaboticabal cumpriu os limites constitucionais de aplicação na Educação e na Saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Entretanto, foram evidenciadas falhas relevantes no setor de finanças, associadas ao recolhimento parcial de encargos sociais que não foram justificadas pela Origem, comprometendo assim os presentes demonstrativos.

2.4. IMPROPRIEDADES QUE COMPROMETEM AS CONTAS ANUAIS

2.4.1. FINANÇAS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, verifico que o déficit orçamentário de R\$9,26 milhões, equivalente a 4,6%, foi decorrente de superestimativa de receita, indicando planejamento deficitário da Administração.

Ressalte-se que a estimativa de receita para 2016 foi 31% maior que a receita efetivamente arrecada no exercício de 2015, valor aparentemente incompatível com o cenário de crise econômica que existia à época, e persiste até os dias atuais.

Com relação ao déficit financeiro, de R\$23,5 milhões, embora tenha diminuído com relação ao exercício anterior continua maior que um mês de arrecadação com base na receita corrente líquida¹. Sendo assim, segundo o entendimento consolidado desta Corte de Contas, não pode ser relevado.

Aliás, o déficit financeiro somente diminuiu devido à variação ativa provocada pelo cancelamento de restos a pagar processados compostos, quase na totalidade, por dívidas de encargos sociais relativas aos exercícios de 2014 e 2015, que foram renegociadas e parceladas, convertendo-se em dívida de longo prazo.

Porque quando observados apenas os resultados orçamentários, o que se constata é que a gestão 2013-2016 do Executivo de Jaboticabal apresentou sucessivos déficits em todos os exercícios financeiros², caminhando na contramão do equilíbrio fiscal e orçamentário e do princípio da eficiência.

Corroborar para a desaprovação da gestão orçamentária e financeira do Município o baixo grau de investimento³, de apenas 3,79% da Receita Corrente Líquida, bem como o aumento de 10% da dívida de longo prazo, evidenciando o desequilíbrio fiscal no exercício de 2016.

¹ RCL = R\$213 milhões / 12 meses = R\$17,75 milhões

² -3,45% em 2013; -7,89% em 2014; -10,32% em 2015; -4,60% em 2016

³ A média geral dos municípios paulistas, em 2016, foi de 6,93% da RCL.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Com relação à dívida de curto prazo, ao final do exercício a Prefeitura de Jaboticabal encontrava-se em situação de iliquidez perante seus credores, vez que dispunha de apenas R\$0,32 disponível para cada R\$1,00 exigível, sendo a maior parte dessa dívida composta por restos a pagar processados.

Outra evidência da fragilidade do planejamento e sua execução é o elevado patamar em que ocorreram as alterações orçamentárias, por meio de abertura de créditos adicionais, suplementações, remanejamentos, transferências e transposições no percentual de 27,81% da despesa inicial fixada.

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.

Nesse contexto, **determino** à Origem que adote medidas voltadas 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, especialmente quanto à necessidade de contingenciamento das despesas.

2.4.2 ENCARGOS SOCIAIS

Em 2016 a Prefeitura não recolheu ao Instituto de Previdência de Jaboticabal um pouco mais de R\$10 milhões, referentes à parte patronal das competências de maio a dezembro de 2016, inclusive 13º salário.

A falta de repasses previdenciários sem a adoção de medidas previstas na Portaria nº 333 do Ministério da Fazenda é falha grave, e no presente contexto contribui para a emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas. Tal conduta distorce a apuração das despesas com pessoal, afeta o resultado orçamentário, eleva o nível de endividamento, prejudica a viabilidade financeira do Instituto de Previdência e onera orçamentos futuros.

Ressalto que a Origem não apresentou quaisquer justificativas ou informações no sentido de regularização das pendências, a exemplo de parcelamento nos termos da Portaria nº 333 do Ministério da Fazenda. Os parcelamentos relatados pela Fiscalização são relativos a débitos de 2014 e 2015, nada constando com relação às parcelas não recolhidas do exercício de 2016, em análise.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Além disso, esta Corte de Contas já havia advertido a Prefeitura de Jaboticabal para que recolhesse em dias os encargos previdenciários quando da apreciação das contas de 2014, tendo a falha contribuído para emissão de parecer desfavorável à aprovação daquelas contas. E depois novamente no exercício seguinte.

Conclui-se que nos últimos três exercícios analisados pelo Tribunal de Contas o Executivo de Jaboticabal utilizou os recursos previdenciários para custear suas despesas correntes, e mesmo assim apresentou resultados negativos em todos eles. Inegável, portanto, que a gestão municipal não está em boa ordem, não podendo ser aprovada por esta Corte.

Por oportuno, tendo em vista as dificuldades em honrar os compromissos previdenciários, de maneira reincidente, bem como o aumento do passivo dessa natureza, **recomendo** que o Executivo de Jaboticabal reavalie a conveniência da manutenção de um Instituto de Previdência local em detrimento da opção pelo Regime Geral de Previdência Social.

2.4.3 RESTRIÇÕES DE ÚLTIMO ANO DE MANDATO

Incluo entre as razões de emissão de parecer desfavorável o descumprimento ao art. 42 da LRF.

De fato, conforme cálculo efetuado pela Fiscalização, a liquidez apurada em 30/04, de R\$1,87 milhão, foi revertida para um déficit de R\$15,9 milhões em 31/12, levando em conta apenas os restos a pagar liquidados ao término do exercício, **mesmo após a emissão de 03 (três) alertas enviados pelo sistema Audesp.**

Evidente, portanto, o descumprimento ao citado dispositivo legal, vez que a Prefeitura realizou despesas nos dois últimos quadrimestres sem lastro financeiro. E considerando o quadro de desequilíbrio fiscal apresentado nos itens anteriores, tal falha não pode ser relevada.

Esse quadro se agrava ainda mais diante da conduta do gestor, que diante do quadro adverso de frustração de arrecadação e despesas superiores à receita⁴, deixou de demonstrar adoção de medidas de limitação de empenhos e de movimentação financeira, conforme determina o § 1º do artigo 15 da Lei Municipal

⁴ A receita total prevista foi R\$ 242.918.758,00 ao passo que a arrecadação efetiva atingiu R\$ 201.467.908,07. O que representa um déficit de arrecadação de -17,06%. Ao passo que a despesa total prevista era R\$ 245.194.036,76 e as efetivamente realizadas somaram R\$ 210.733.472,82. O que evidencia que a redução das despesas previstas não acompanharam a queda de arrecadação na mesma proporção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



nº 4724/2015, LDO, para o exercício de 2016 do Município de Jaboticabal.

O quadro delineado nos subitens acima evidencia a omissão do Executivo frente aos alertas emitidos por esta E. Corte de Contas, e infringência ao princípio da gestão equilibrada previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Diante disso, entendo que essa conduta caracteriza infração administrativa contra as finanças públicas, conforme dispõe o artigo art. 5º, III, da Lei 10.028/00:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Isso posto, com base no dispositivo legal acima transcrito, **proponho aplicação de multa de 30% dos vencimentos anuais percebidos em 2016 pelo Ordenador de Despesa, o Prefeito Raul José Silva Girio**, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal, conforme preceituado na parte final do § 1º.

Aliás, foi esse o recente entendimento exarado por esta E. Segunda Câmara na apreciação das contas anuais das Prefeituras Municipais de Queluz e Araçoiás⁵.

Tais impropriedades, portanto, deprecam a emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas do exercício de 2016 do Executivo de Jaboticabal, e devem ser imediatamente comunicadas ao **Ministério Público Estadual** para adoção de medidas de sua alçada.

⁵ TC-4041/989/16 e TC-4145/989/16, ambos de minha relatoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



2.5. OCORRÊNCIAS QUE DEMANDAM RECOMENDAÇÕES OU DETERMINAÇÕES

2.5.1. CONTROLE INTERNO

Os trabalhos da fiscalização evidenciaram que o sistema de Controle Interno do Município de Jaboticabal, apesar de regulamentado pela Lei Municipal nº 4.709/15, não está devidamente constituído e operante.

Isso porque não há auditores de controle interno efetivos, mesmo havendo concurso público homologado e com lista de espera; os servidores nomeados pelo Prefeito para integrarem o Grupo de Trabalho, apesar de efetivos, podem ser destituídos a qualquer momento, não tendo a segurança e independência requerida pelo cargo; não foram elaborados relatórios periódicos.

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 **determinar** a adoção de medidas efetivas para regulamentação do setor, incluindo o estabelecimento das funções, prerrogativas e obrigações, nos moldes do Comunicado SDG nº 32/2012⁶, em obediência aos 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.

2.5.2. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

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

A Fiscalização verificou o site oficial da Prefeitura em duas oportunidades, sendo a primeira em julho de 2016 e a segunda em junho de 2017. Na primeira verificação, a Prefeitura foi notificada das pendências e omissões relativas à transparência dos atos públicos. Na segunda, constatou-se que apenas parte das pendências havia sido regularizada.

⁶ 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 Ramalho



De minha parte, na data de 27/08/18 acessei o portal da transparência da Prefeitura e constatei que, quase todos os itens pendentes da lista levantada pela Fiscalização foram regularizados. Contudo, a consulta da remuneração exige que se informe o nome ou matrícula do servidor, não havendo uma lista por ordem alfabética ou por cargo, dificultando a pesquisa.

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, em que pese a regulamentação da Lei de Acesso à Informação e a regularização de alguns dos itens apontados, **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"*.

2.5.3. DESPESAS DE PESSOAL

Em 2016 as despesas de pessoal do Executivo de Jaboticabal atingiram o montante de 52,85%, segundo os cálculos da Fiscalização, que incluiu valores pagos habitualmente a profissionais autônomos, mediante RPA, empenhados na categoria *"Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física"*.

Embora o índice apurado tenha ficado abaixo do limite de 54%, ficou acima do limite prudencial estabelecido pelo artigo 22 da LRF, que impõe restrições ao ente que se encontrar nessa situação. E a Fiscalização constatou que não foram atendidos os incisos II e IV do mencionado artigo, posto que novos cargos foram criados e houve nomeação de novos servidores no período.

A justificativa fornecida pela Origem durante a inspeção *"in loco"*, a meu ver, ameniza a falha, visto que os cargos criados e os servidores nomeados assim o foram, em sua maioria, para substituir os profissionais autônomos contratados sem concurso público, seguindo orientação do Tribunal nas contas de 2012 e 2013.

Não obstante, cabe severa **recomendação** à Origem para que adote medidas efetivas para recondução do gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial, bem como observe as vedações impostas pelo artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



2.5.4. QUADRO DE PESSOAL

Quanto aos requisitos para provimento de cargos em comissão, regulamentados pela Lei Municipal nº 4.702/2015, que dispõe sobre a Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Jaboticabal, chama a atenção a ausência de requisitos de escolaridade, para ocupantes de postos de assessoramento, chefia ou direção, que possuem competências e atribuições de grande responsabilidade e exigem adequada bagagem de conhecimentos.

A toda evidência, o assessoramento que autoriza o provimento em comissão, não se limita ao vínculo de confiança e nem à assistência operacional de rotina, pois, na realidade, consiste suporte qualificado que exige pleno conhecimento das competências e estruturas de Estado, domínio do processo legislativo, capacidade de liderança e interação com o público, organizar agendas, selecionar demandas, minutar projetos, além de habilidades próprias a orientar decisões políticas e administrativas relevantes à representatividade parlamentar e ao bem estar da comunidade.

Vê-se, portanto, que o exercício dos cargos de assessoria, chefia e direção por pessoas com grau de escolaridade mínima, constitui ofensa ao princípio constitucional da eficiência.

A Fiscalização constatou, ainda, a existência dos seguintes cargos comissionados que não se possuem atribuições de direção, chefia ou assessoramento, como exigido no artigo 37, V da Constituição Federal: *Assessor Jurídico, Assessor Técnico em Modalidade Esportiva e Assessor Técnico de Gabinete*.

A Lei Municipal nº 4.702/2015, que definiu as finalidade e atribuições dos cargos comissionados, evidencia que suas atribuições são rotineiras e de natureza eminentemente técnicas, que independem de qualquer relação de confiança com o gestor.

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 2113763-57.2014.8.26.0000⁷:

⁷ 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 Ramalho



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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



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

2.5.5. ENSINO

Apesar da aplicação em Ensino ter atendido o mínimo exigido pela Constituição Federal, ao final de 2016 existia uma fila de espera de 772 crianças para as creches municipais, correspondendo a 64,87% das crianças matriculadas.

A Fiscalização constatou, em abril de 2017, que esse número foi reduzido para 335 crianças na fila de espera, correspondendo a 18% do total, após a inauguração de novas creches, o que demonstra que a Prefeitura vem adotando medidas para diminuição do déficit de vagas na rede pública de ensino.

Não obstante, cumpre **determinar** à Prefeitura de Jaboticabal que busque eliminar rapidamente o déficit de vagas, e não apenas reduzi-lo, dessa forma universalizando o serviço.

2.5.6. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

Como demonstrado nos itens *B.1.2.1*, *B.2.1* e *B.3.1* do relatório, foram constatadas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP.

Inequivocamente, a inadequada remessa de informações ao Sistema AUDESP consiste em falha grave, vez que, além de obstruir o livre exercício da atividade fiscalizatória desta Casa, denota inobservância aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83, da Lei nº 4320/64), assim como desobediência às Instruções nº 02/2008, desta E. Corte, devendo esta situação ser alvo de **providências** imediatas pela Origem.

2.6. DEMAIS APONTAMENTOS

Afasto o apontamento relativo a gastos com publicidade e propaganda oficial, por não haver nos autos comprovação de uso desta publicidade para benefício



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



no pleito eleitoral e também por não ter havido empenhamento de despesa dessa natureza a partir do dia 7 de julho de 2016, em atendimento ao art. 73, VI, “b” da LRF.

As demais falhas tratadas nos itens *A.1. Planejamento das Políticas Públicas*, *A.3.2. Resíduos Sólidos*, *B.3.1. Ensino*, *B.6. Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais*, *B.8. Ordem Cronológica de Pagamentos* 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*”.

2.7. CONCLUSÃO

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

Com base no artigo art. 5º, IV, da Lei 10.028/00, **proponho aplicação de multa de 30% dos vencimentos anuais percebidos em 2016 pelo Ordenador de Despesa, o o Prefeito Raul José Silva Girio**, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal, conforme preceituado na parte final do § 1º.

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

- Envide esforços na obtenção de superávit orçamentário e financeiro, a fim de equilibrar as contas Municipais (*determinação*);
- Aprimore o planejamento e a execução do orçamento, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias, realizando-as, se necessárias, em torno dos limites inflacionários e nos moldes do Comunicado SDG nº 29/2010;
- Recolha tempestivamente os encargos previdenciários (*determinação*);
- Reavalie a conveniência da manutenção de um Instituto de Previdência local em detrimento da opção pelo Regime Geral de Previdência Social;
- Aprimore o setor de controle interno, objetivando uma atuação mais efetiva e eficiente (*determinação*);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- Elimine as pendências apontadas pela Fiscalização a respeito da transparência da gestão municipal e acesso à informação, visando o atendimento integral à legislação de regência da matéria (*determinação*);
- Adote medidas eficazes para recondução do índice de despesa laboral a patamares abaixo do prudencial, bem como atente às limitações impostas pelo artigo 22 da LRF;
- Busque suprimir rapidamente a demanda por vagas nas creches municipais, bem como adote medidas corretivas objetivando melhorias no ensino fundamental público;
- Aprimore os registros contábeis, bem como informe corretamente os dados ao Sistema Audesp;
- 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*);
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens *A.1. Planejamento das Políticas Públicas, A.3.2. Resíduos Sólidos, B.3.1. Ensino, B.6. Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais, B.8. Ordem Cronológica de Pagamentos.*

Por fim, considerando a gravidade das falhas constatadas, proponho a imediata remessa deste parecer, acompanhado do relatório da fiscalização, ao Ministério Público Estadual, para conhecimento e adoção das medidas de sua alçada.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO

GCDR-41