



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



SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 11/09/18

59 TC-004018/989/16

Prefeitura Municipal: Pindorama.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Nelson Trabuço.

Advogado(s): Ruy Maldonado Junior (OAB/SP nº 115.558), Vera Lucia Cabral (OAB/SP nº 119.832) e Márcio Gonçalves Delfino (OAB/SP nº 113.531).

Procurador(es) de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-13 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-13 - DSF-I.

1.RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Araraquara – UR.13, que na conclusão de seu relatório (Evento 29.61), apontou falhas nos seguintes tópicos:

A.1 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

✓ A LDO estabelece, por ação de governo, custos estimados, indicadores e metas físicas que não apresentam articulação entre si, não retratam os objetivos estabelecidos ou as metas definidas, mostrando-se inadequados ao acompanhamento da execução das ações do governo;

✓ A LDO não prevê que os gastos de propaganda e publicidade oficial componham atividade programática específica, prejudicando o adequado controle previsto no art. 73, VI, “b” e VII da Lei Eleitoral;

✓ O art. 4º, I, da LOA autoriza a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 20% da despesa total fixada, contrariando o art. 16 da LDO que limita a abertura de créditos adicionais suplementares a 5% do orçamento;

✓ O § 2º do art. 4º da LOA exclui do limite para a abertura de créditos adicionais suplementares os destinados a reforçar as dotações orçamentárias relativas a despesas com pessoal e encargos e com juros, encargos e amortização da dívida, o que, tendo em consideração



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



que o histórico do comprometimento da RCL com gastos com pessoal, eleva a possibilidade de abertura de créditos adicionais suplementares a um montante da ordem de 40% das dotações elegíveis;

✓ *O § 1º do art. 3º da LOA autoriza o Poder Executivo a remanejar e transpor recursos orçamentários para garantir a abertura de créditos adicionais suplementares, infringindo a vedação de sua realização sem a devida autorização legislativa estampada no art. 17 da LDO, o inciso VI do art. 167 da CF, e o disposto no § 8º do art. 165 da CF;*

A.2. CONTROLE INTERNO:

✓ *Apontamento relativo a pagamento acima do teto remuneratório com recomendação para adoção de medidas corretivas não atendido ou respondido pelo Sr. Prefeito Municipal;*

✓ *Apontamento relativo a pagamentos a título de insalubridade em desacordo com o Laudo Técnico de Condições Ambientais de Trabalho (LTCAT) com recomendação para adoção de medidas corretivas não atendido ou respondido pelo Sr. Prefeito Municipal;*

A.3. FISCALIZAÇÃO ORDENADA:

✓ *Atendimento parcial aos apontamentos realizados no relatório da inspeção relativa à transparência;*

B.1 – RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

✓ *As transferências, remanejamentos e transposições, no montante de R\$ 2.976.590,00, ocorreram mediante decretos do Poder Executivo sem a devida autorização legislativa, infringindo o art. 17 da LDO e o inciso VI do art. 167 da CF;*

B.3.1.1. AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO (ENSINO):

✓ *Glosa de restos a pagar não quitados até 31/01/2017;*

B.3.1.2. DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO:

✓ *Não atingimento das metas do IDEB para as séries finais do Ensino Fundamental II;*

B.3.2.1. AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO (SAÚDE):

✓ *Glosa de restos a pagar liquidados não pagos até 31/01/2017;*

B.3.3.1 – ILUMINAÇÃO PÚBLICA::

✓ *Os ativos da iluminação pública assumidos pelo Município não foram detalhadamente discriminados para a necessária incorporação patrimonial;*

B.6. TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS:

✓ *Registro de várias pendências na conciliação bancária para as quais*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



a Origem não apresentou justificativas;

- ✓ Péssima condição de manutenção e conservação da garagem municipal, implicando em riscos à saúde dos servidores e da população e em deterioração do patrimônio público;
- ✓ Péssimas condições de guarda da frota em uso e em desuso e de armazenamento de insumos, o que não permite qualquer tipo de controle e implica em deterioração do patrimônio público;
- ✓ O Município não realizou o levantamento geral de bens móveis e imóveis conforme determina o art. 96 da LF nº 4.320/64;

C.2.4. EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO, COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS:

- ✓ Inexistência de estrutura organizacional para tratar dos assuntos ligados ao meio ambiente;
- ✓ Elevado nível de perda no serviço de abastecimento e distribuição de água;
- ✓ Não cobrança pelo serviço de coleta e tratamento de esgoto, o que reduz a disponibilidade de recursos do Tesouro Municipal para a prestação de outros serviços e pode comprometer a prestação desse serviço essencial à população;
- ✓ Os efluentes bruto e tratado da estação de tratamento de esgoto da sede do Município estão em desacordo com as normas ambientais;
- ✓ A falta de eficiência do sistema de tratamento de esgoto implica em piora da qualidade da água a jusante da estação de tratamento em relação a sua qualidade a montante;

D.2 FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP:

- ✓ Conforme item B.1.6, foram constatadas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP;

D.3.1. QUADRO DE PESSOAL:

- ✓ Não há regulamentação acerca da avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade, cuja existência é condição necessária para a aquisição da estabilidade pelos servidores nomeados em cargos efetivos, conforme estabelece o § 4º do art. 41 da CF;
- ✓ As atribuições dos cargos em comissão não foram definidas mediante lei;
- ✓ Não há lei que regulamente os casos, as condições e os percentuais para ocupação dos cargos em comissão por parte dos servidores efetivos conforme previsto no art. 37, V, da CF;
- ✓ As atribuições e grau de instrução requerido para o provimento de 18 cargos em comissão não atendem o disposto no art. 37, V, da CF;



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



- ✓ *Falta de controle da jornada de trabalho de médicos;*
- ✓ *Contratação de médicos por meio de RPA, o que infringe o art. 37, II, da CF;*
- ✓ *Concessão de benefícios aos servidores sem lei que o autorize;*
- ✓ *Pagamento de salário acima do teto remuneratório;*
- ✓ *Pagamento de 27.562 horas extras ao longo do exercício em exame, sem qualquer justificativa, e não observação do limite de 2 horas extras diárias estabelecido no art. 59 da CLT;*
- ✓ *Pagamento de adicional de insalubridade sem a apresentação de laudo que o sustente;*

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

- ✓ *Atendimento parcial às recomendações desta Corte;*

E.3 VEDAÇÃO DA LEI Nº 4.320, DE 1964:

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

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (*Eventos 34.1 e 37.1 – DOE de 23 de agosto de 2017*), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (*Evento 74.1*).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

Quanto aos aspectos econômico-financeiros, manifestou-se a Assessoria de Economia (*Evento 83.1*), não encontrando irregularidade capaz de ensejar a rejeição das contas.

Diferentemente, em relação aos aspectos jurídicos, a **Assessoria Técnica** opinou pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** à aprovação das contas (*Evento 83.2*), no que foi acompanhada por sua **Chefia** (*Evento 83.3*).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O Ministério Público de Contas (MPC), acompanhando as conclusões da Assessoria Técnico-Jurídica, opinou pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** em síntese, pelas seguintes razões: a) O art. 4º, I, da LOA autoriza a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 20% da despesa total fixada, contrariando o art. 16 da LDO que limita a abertura de créditos adicionais suplementares a 5% do orçamento (REINCIDÊNCIA); b) realização de transferências, remanejamentos e transposições, no montante de



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



R\$ 2.976.590,00, através de decretos do Executivo, sem respaldo em autorização legislativa específica, a despeito da vedação imposta pelo art. 17 da LDO e das orientações consignadas no Comunicado SDG nº 29/2010 (REINCIDÊNCIA); c) precária gestão da rede Pública Municipal de Ensino, evidenciada pela regressão no resultado do i-Educ, que passou de “B” (efetivo), em 2015, para “C” (baixo nível de adequação), em 2016 (REINCIDÊNCIA); d) – as atribuições dos cargos em comissão não foram definidas mediante Lei, a despeito da orientação proferida pela Casa na apreciação dos demonstrativos de 2010 (REINCIDÊNCIA) e) concessão de benefícios aos servidores com base em decretos, sem qualquer respaldo em Lei, tais como abono de páscoa e cesta de natal (REINCIDÊNCIA); f) cargos em comissão que não se amoldam ao disposto no art. 37, V, da CF/88 (REINCIDÊNCIA); g) descontrole da jornada de trabalho dos médicos, em detrimento das necessidades dos munícipes e h) – 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, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.1; A.3; B.3.1.2; B.3.3.1; B.6; C.2.4 e D.3.1. (*Evento 93.1*).

1.6. 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	A	B+	B	C	C	B	15.596
2015	B	B+	B	B	C	C	C	B	15.743
2016	C	B+	B	B+	C	C	C	B	15.844

Os dados do quadro indicam que o município se manteve estável na nota geral do IEGM (B).

Contudo, apresentou queda em relação ao índice I-Educ.

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 PINDORAMA**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

	EFETIVA DO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária	<i>Superávit 1,33%</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	26,81%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	71,07%	<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 trim. seguinte</i>
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	33,52%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	47,82%	<i>Máximo: 54%</i>

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 devidos no exercício, bem como os requisitórios de baixa monta.

Os dados dos quadros acima revelam que o Executivo de Pindorama cumpriu os limites constitucionais de aplicação na Educação e na Saúde, além de ter respeitado os limites de despesa com pessoal e repasses ao Poder Legislativo.

Da mesma maneira, a gestão orçamentária foi equilibrada, recolheu encargos sociais e depositou os precatórios judiciais.

Contudo, a despeito do atendimento dos limites legais e constitucionais acima mencionados, o aspecto global das contas compromete os demonstrativos.



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



A instrução processual revelou um conjunto de falhas, muitas delas reincidentes, relacionadas ao pagamento de horas extras, controle de ponto dos médicos, servidores recebendo acima do teto constitucional e pagamento de adicional de insalubridade sem amparo legal, e, assim, comprometem as contas.

Repiso que nas contas em apreciação não houve desatendimento dos principais índices legais e constitucionais impostos aos Executivos municipais.

O que prejudica as contas é o grande número de falhas cometidas, várias reincidentes, tendo em vista que já vêm sendo censuradas há vários exercícios. Essa conduta demonstra desídia do gestor em relação às reiteradas recomendações e esvazia a função pedagógica deste E. Tribunal, e assim impõe a emissão de parecer desfavorável às contas em apreciação.

Ressaltando que a instrução processual revelou que se trata de prática recorrente no município e vem ocorrendo desde os exercícios de 2013 (TC-1661/026/13), 2014 (TC-0134/026/14) e 2015 (TC-2226/026/15). Contudo, mesmo tendo sido alertado sobre o excesso no transcorrer do exercício, o gestor não demonstrou medidas de contingenciamento dessas despesas. A soma dos dispêndios que comprometem as contas anuais totaliza a cifra de R\$ 1.194.877,68.

Insta observar ainda que boa parte dos apontamentos que levaram ao juízo de reprovação dos demonstrativos foi objeto de alerta nos relatórios do Controle Interno¹.

2.4. IMPROPRIEDADES QUE COMPROMETEM AS CONTAS ANUAIS

2.4.1. CONTROLE DE PONTO DOS MÉDICOS

A equipe técnica em seus trabalhos *in loco* evidenciou uma série de problemas relacionados ao controle de ponto dos médicos.

Além das ausências, muitas vezes sequer eram registradas as entradas e saídas dos profissionais em seus horários de cumprimento da jornada de trabalho.

As justificativas trazidas pela origem (todos os municípios paulistas sofrem para contratar médicos; que as vagas não são preenchidas, e quando o são, os profissionais acabam por exonerar-se em pouco tempo e de que os profissionais de medicina não aceitam controle de frequência) não merecem

¹ Vide Item A.2 Controle Interno.



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



prosperar, pois não afastam ou amenizam as irregularidades relatadas pela Fiscalização, especialmente diante do elevado percentual de receitas destinadas ao setor: 33,52%.

Destacando que, a falta de controle de ponto, associada à constatação do não cumprimento integral da jornada de trabalho por médicos das UBS são falhas graves, pois, além possuir potencial para causar lesão ao erário, certamente comprometem o atendimento à população.

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

Deverá também instaurar procedimentos administrativos para apurar eventuais pagamentos indevidos e, se for o caso, promover o ressarcimento ao erário.

A atual Administração deverá, **no prazo de 90 dias**, informar a esta Corte quais **providências** foram efetivamente adotadas.

A fiscalização, no próximo roteiro *in loco*, também verificará as ações efetivamente executadas pelo atual gestor.

2.4.2. PAGAMENTOS DE HORAS EXTRAS

O segundo ponto que compromete os demonstrativos é o pagamento excessivo de horas extras e acima do limite de 60 horas mensais previsto no artigo 59 da CLT.

Em 2016 a Prefeitura Municipal contratou horas extras no expressivo montante total de R\$ 385.576,91, que representa 27.562 horas extras ao longo do exercício em exame.

O pagamento habitual de horas extras para servidores descaracteriza o caráter de eventualidade e evidencia que referidos benefícios se assemelham muito mais a um complemento salarial, do que a remuneração pela prestação de serviços extraordinários.

Tais pagamentos contrariam a legislação trabalhista e os princípios da eficiência, economicidade e moralidade, além de, futuramente, poder gerar ônus desnecessário ao Executivo Municipal.

Nessa linha, diante dos elementos acima apresentados, **determino** que o Executivo de Pindorama promova imediatamente a adequação da jornada dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



servidores, atentando aos limites previstos no ordenamento jurídico vigente, em especial, na Constituição Federal, bem como aos princípios supracitados, e autorize o trabalho em regime de horas-extras apenas quando a situação assim justificar, fato que, juntamente com o controle do período laborado, deverá ser formalizado de forma apta a garantir sua conferência pelos órgãos de controle interno e externo.

2.4.3. PAGAMENTOS ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL

Mais um ponto constatado diz respeito ao pagamento de remunerações que excederam o teto constitucional.

Segundo os exames da fiscalização houve pagamentos para servidores pela Prefeitura Municipal, em todos os meses de 2016, cujos valores ultrapassaram o subsídio do Prefeito Municipal².

Referidos pagamentos não encontram suporte no regramento constitucional que rege a matéria, artigo 37, XI, da Constituição Federal, e, portanto, são irregulares. Citada norma determina expressamente a observância do teto remuneratório:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
(...)*

*XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, **não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie**, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, **aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito**, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos*

² Para efeito de cálculos foram desconsiderados valores pagos a título de férias (indenizadas ou gozadas) ou de 13º salário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

Deste modo, a remuneração e os subsídios dos ocupantes de cargos públicos não poderiam ter excedido o subsídio mensal do chefe do Executivo.

Ante os fundamentos expostos, **determino** à Prefeitura de Pindorama que promova a readequação da remuneração de todos os servidores e **cesse imediatamente os pagamentos** que excedam a remuneração do Prefeito Municipal, podendo, eventualmente, ser responsabilizado pessoalmente a promover o ressarcimento ao erário em caso de novos pagamentos ilegais.

Determino a análise da matéria em processo autônomo tendo em vista que o valor total pago a maior (R\$ 262.812,49) justifica a abertura de autos apartados para apuração de eventual necessidade de ressarcimento ao erário.

A atual Administração deverá, **no prazo de 90 dias**, informar a esta Corte quais **providências** foram adotadas para suspender os pagamentos indevidos, e se for o caso, reaver os valores pagos indevidamente.

2.4.4. PAGAMENTO DE ADICIONAL DE INSALUBRIDADE

Quanto aos pagamentos de adicional de insalubridade, verifico que a Prefeitura concedeu o benefício sem a definição de critérios objetivos para fixação do seu valor.

Tais falhas devem ser imediatamente sanadas pelo Executivo de Pindorama, notadamente porque já foram objeto de recomendações deste Tribunal nos pareceres das contas de exercícios anteriores.

Segundo a instrução, vários cargos que não possuem características ou trabalhos insalubres descritas no artigo 189 da CLT ³, como por exemplo, Agente Fiscal; Almoxarife; Assessor de Diretoria; Atendente; Diretor de Obras, Serviços Públicos e Trânsito; Escriurário; Motorista; Operador de Máquina; Tratorista; Zelador de Bombas receberam adicional de insalubridade.

³ Art. 189 - Serão consideradas atividades ou operações insalubres aquelas que, por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham os empregados a agentes nocivos à saúde, acima dos limites de tolerância fixados em razão da natureza e da intensidade do agente e do tempo de exposição aos seus efeitos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Os pagamentos de adicionais de insalubridade sem laudo que os ampare e para cargos que não estejam sujeitos a atividades insalubres, confere ampla e excessiva discricionariedade ao Chefe do Executivo, que, na prática, pode fixar livremente os pagamentos sem respeitar qualquer critério objetivo e alheio ao interesse público, o que dá ensejo ao beneficiamento de alguns em detrimento de outros, incluindo a fixação de parâmetros distintos para servidores na mesma situação funcional.

Esse procedimento atenta contra os princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e, sobretudo, o da legalidade, previstos no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 111 da Constituição Estadual Paulista.

Portanto, **determino** que respeite os critérios técnicos e conceda adicional de insalubridade somente para os casos expressamente previstos no Laudo Técnico das Condições de Ambiente de Trabalho, **cessando imediatamente os pagamentos indevidos.**

2.4.5 PESSOAL

Finalmente no setor de pessoal constatou-se que os cargos comissionados não possuem suas atribuições definidas em Lei, impossibilitando a aferição das características de direção, chefia ou assessoramento ou incompatibilidade do grau de instrução requerido e o desenvolvimento das atividades atribuídas a esses cargos conforme preceitua o artigo 37, V, da Constituição Federal.

A equipe técnica verificou ainda que não há lei que regulamente os casos, as condições e os percentuais para ocupação dos cargos em comissão por parte dos servidores efetivos.

A análise das atribuições dos cargos com provimento em comissão é 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 2113763-57.2014.8.26.0000⁴:

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*

⁴ 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



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.

Cumprе salientar que os cargos comissionados, conforme delineados pela Constituição em seu art. 37, V, possuem natureza complexa, exigindo de seus ocupantes conhecimentos técnicos específicos em uma determinada área de atuação. Assim o entendimento da Corte de Contas é que referidos cargos devem ser preenchidos por servidores que possuam formação em nível superior compatível com as atribuições⁵.

Ante o exposto, **determino** que Executivo de Pindorama 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 (medida que deverá ser

⁵ Comunicado SDG nº 32/2015 (Item 8).



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



devidamente comprovada e justificada), passe a prover os aludidos cargos através de concurso público específico para cada função, nos moldes estabelecidos pelo artigo 37, II da Carta Magna.

2.5. OCORRÊNCIAS QUE DEMANDAM RECOMENDAÇÕES OU DETERMINAÇÕES

2.5.1. FINANÇAS

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

O município registrou superávit na execução orçamentária de R\$528.330,56, correspondente a 1,33%, o que elevou o resultado financeiro positivo, vindo do ano anterior, para R\$ 2.692.745,83.

A Prefeitura possui liquidez para quitar os valores exigíveis em curto prazo, vez que dispõe de R\$ 2,24 para cada R\$ 1,00 de dívida. Já a dívida de longo diminuiu 55,53%.

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.

Porém, foram verificadas alterações orçamentárias mediante transposições, remanejamentos e transferências através de decretos, e não em lei específica, o que contraria o Princípio da Exclusividade, nos termos do art. 165, § 8º, c/c art. 167, inc. VI, ambos da Magna Carta, à margem das orientações ofertadas por esta Corte através do Comunicado SDG nº 29/2010⁶.

Portanto, forçoso **determinar** à Origem que deixe de proceder a alterações orçamentárias mediante transposições, remanejamentos e transferências através de decretos, e não em lei específica, o que contraria o Princípio da Exclusividade, nos termos do art. 165, § 8º, c/c art. 167, inc. VI, ambos da Magna Carta.

2.5.2. ENSINO

⁶ Comunicado SDG nº 29/2010: O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados: [...] 4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



O Executivo Municipal de Pindorama aplicou na educação básica, o percentual de 26,81%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda 71,07% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do Magistério, dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT. Ademais, aplicou 100% do FUNDEB recebido no exercício em apreço, em atendimento ao disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07.

Em que pese à aplicação nos mínimos constitucionais e legais no ensino, há aspectos da gestão educacional que merecem atenção especial. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal para o setor de educação (i-Educ) no exercício atingiu o conceito “baixo nível de adequação”, indicando a necessidade de maior empenho do gestor na área. Além disso, demonstrou uma série de inconformidades que demonstram a necessidade de maior empenho do gestor na área, principalmente no que se refere:

- Não aplicou nenhum programa de avaliação de rendimento escolar municipal;
- Não possui levantamento da demanda reprimida de vagas na rede municipal de ensino do Município;
- Inexistência de ações e medidas para monitoramento da taxa de abandono das crianças na idade escolar;
- Falta de laboratórios ou sala de informática com computadores para os alunos da rede escolar municipal;
- Inexistência de 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;
- Problemas de atuação do Conselho de Alimentação Escolar;
- O município não divulga e cumpre o cardápio pré-estabelecido pela nutricionista;
- Inexistência de programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula.

O Conselho de Alimentação Escolar foi disciplinado nos artigos 18 e 19 da Lei Federal nº 11.947/09, e possui atribuições permanentes de fiscalização, deliberação e assessoramento para assuntos ligados à merenda escolar, merecendo especial atenção, portanto, do gestor Municipal.

Importante destacar, por fim, que a meta projetada do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) para os anos finais do ensino fundamental não vem sendo atingida.



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



Portanto, o Executivo Municipal deverá reavaliar seus investimentos na área da educação, visando não só a aplicação do piso constitucional, mas principalmente a qualidade dos serviços ofertados à população.

Nesse contexto, **determino** à Prefeitura Municipal de Pindorama a adoção de medidas voltadas a sanear as inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação do Município, com especial atenção ao funcionamento dos Conselhos Municipais.

2.5.3. TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

Com relação aos setores de tesouraria e bens patrimoniais, diversas foram as falhas apontadas pela Fiscalização.

Em relação à tesouraria o órgão de instrução detectou várias pendências na conciliação bancária não justificadas pela Municipalidade.

Além disso, a equipe técnica, em visita à garagem municipal constatou que havia vários veículos inutilizados e em péssimo estado de conservação.

Constatou também que o garagem encontra-se em péssimo estado de conservação, implicando em riscos à saúde dos servidores e da população e em deterioração do patrimônio público.

Continuando as análises no setor de patrimônio, o órgão de instrução aponta que, em 2016, não foi feito levantamento dos bens móveis e imóveis, descumprindo o disposto no art. 96 da Lei Federal n.º 4.320/64.

A origem em sua manifestação informou que analisando cada conta bancária para verificar a origem das diferenças encontradas entre os saldos bancários e os saldos apurados contabilmente. Além disso, anunciou que está tomando as devidas providências para sanar as irregularidades constatadas na garagem e na frota Municipal.

Portanto, **recomendo** ao Executivo local que regularize as falhas atinentes à tesouraria e patrimônio público do Município de Pindorama.

A fiscalização, no próximo roteiro “*in loco*”, verificará as ações efetivamente executadas pelo atual gestor.

2.5.4 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E ANÁLISE DAS PEÇAS DE PLANEJAMENTO

A equipe técnica verificou diversas falhas no setor de planejamento e nas peças orçamentárias do Município. Dentre elas podemos destacar os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



problemas relacionados os indicadores e metas físicas estipuladas na LDO, as autorizações e regras para abertura de créditos adicionais suplementares acima do limite estipulado na LDO e que dão abertura a remanejamentos, transposições e transferências sem a devida autorização legislativa estampada no art. 17 da LDO, o inciso VI do art. 167 da CF, e o disposto no § 8º do art. 165 da CF.

É imprescindível aos gestores públicos a visão sistêmica quanto à importância da realização do efetivo planejamento no setor público, visando o alcance da excelência na gestão pública, em relação à materialização dos serviços prestados pelo Município para alcance dos objetivos governamentais, ou seja, o atendimento dos interesses da coletividade.

Isso é o que nos ensina o brilhante Professor José Maurício Conti⁷ sobre a importância da definição das metas pelo Poder Público:

“Não é tarefa fácil, embora seja da maior relevância, a identificação dos exatos objetivos e respectiva quantificação, com a especificação de qual seja a unidade e medida para cada programa, e, conseqüentemente, as metas a serem atingidas”.

E é neste contexto que se destaca a importância da implantação de processos de planejamento dentro das instituições públicas, pois é somente com este tipo de instrumento administrativo que a Municipalidade começará a galgar melhores resultados para a sociedade. Aliás, essa é mais uma lição do Professor Conti⁸:

“Um bom planejamento, dotado de clareza e transparência, é imprescindível para uma gestão eficiente e uso proveitoso dos recursos públicos. Planejar é escolher prioridades, ainda que essas escolhas sejam difíceis e importem em deixar de lado muitas ações relevantes – afinal, é para isto que os governantes são eleitos, esse é seguramente o maior ônus que pesa sobre seus ombros. Mas esta clareza e transparência nem sempre interessam aos que estão no alto comando da administração pública, que hesitam em desagradar a quem quer que seja, preferindo a opção política de, ainda que aparentemente, atender a todos, sem deixar claras as prioridades, até para não tornar transparente o que e quem

⁷ CONTI, José Maurício (organizador). Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 104.

⁸ CONTI, José Maurício ; "PLANEJAMENTO MUNICIPAL PRECISA SER LEVADO A SÉRIO", p. 73 -76. In: CONTI, José Maurício. Levando o direito financeiro a sério. São Paulo: Blucher, 2016.



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



não foi contemplado.”

Neste sentido, medidas devem ser adotadas para aprimoramento das peças de planejamento, que permitam a aferição da efetividade dos programas de governo, medidas estas que ficam desde já **determinadas**.

Além disso, o elevado percentual de alteração orçamentária conforme consta de autorização genérica prevista na LOA, compromete o processo democrático, afigurando-se situação anômala, em que o Chefe do Executivo se investe de um poder que favorece a desmandos, ao imediatismo.

Ressaltando, 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.

2.5.5. RESÍDUOS SÓLIDOS E MEIO AMBIENTE

Inicialmente, importante destacar que, considerando as informações prestadas pela Prefeitura a este Tribunal para a formulação do IEGM (Índice de Efetividade da Gestão Municipal), o resultado do indicador i-Amb demonstrou em 2016 que o Município se encontrava com índice ‘C’ (baixo nível de adequação), sinalizando piora na gestão ambiental, indicando a necessidade de maior empenho do gestor na área, principalmente no que se refere à:

- Inexistência de plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez;
- O Município não possui aterro municipal;
- Não possui estrutura de meio ambiente;
- Não possui Plano de Resíduos da Construção Civil;
- Não realiza a coleta seletiva de resíduos sólidos.

Ratificam as inconsistências detectas pelo IEGM as falhas descritas pela Fiscalização no item C.2.4.

As irregularidades verificadas no setor de distribuição e abastecimento de água, juntamente com àquelas constantes do setor de serviço de coleta e tratamento de esgoto comprometem de sobremaneira o atendimento a população local.

Nesse sentido, importante **determinar** a origem a adoção de medidas com vistas a melhoria de suas ações na área ambiental, com especial atenção ao tratamento de seus resíduos sólidos, quer mediante reciclagem, compostagem,



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



reutilização ou aproveitamento e principalmente na melhoria dos serviços de distribuição e abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto.

2.6. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Em relação falta de envio ou inconsistência das informações prestadas ao Sistema Audesp, assinaladas no item D.2 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.

Em relação às falhas descritas no item A.3. Fiscalização Ordenada – Transparência, na data de 20/08/2018, acessei o portal da transparência da Prefeitura e constatei que as inconformidades detectadas pela equipe técnica haviam sido sanadas.

As demais falhas tratadas nos itens *A.2 Controle Interno*, *B.3.1.1. Ajustes da Fiscalização (Ensino)*, *B.3.3.1 Iluminação Pública* e *D.5 Atendimento às Determinações e/ou Recomendações do Tcesp* 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 PINDORAMA**, 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**:

- Adote sistema de controle de ponto para todos os servidores municipais, inclusive médicos, e preferencialmente através de sistema biométrico (*determinação*);
- Apure se houve pagamentos indevidos de salários decorrentes do não cumprimento da jornada integral de trabalho e, se for o caso, adote medidas para promover o ressarcimento ao erário (*determinação*);
- Promova imediatamente a adequação da jornada dos servidores,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- atentando aos limites previstos no ordenamento jurídico vigente, em especial, na Constituição Federal, e autorize o trabalho em regime de horas-extras apenas quando a situação assim justificar;
- Promova a readequação da remuneração de todos os servidores e cesse imediatamente os pagamentos que excedam a remuneração do Prefeito Municipal (*determinação*);
 - Cesse os pagamentos indevidos de adicional e insalubridade (*determinação*);
 - Regularize o quadro de pessoal no que diz respeito aos cargos em comissão, nos moldes do artigo 37, II e V, da Constituição Federal (*determinação*);
 - Passe a exigir nível de escolaridade compatível com as atribuições dos cargos comissionados (*determinação*);
 - Adeque suas peças de planejamento de modo refletir adequadamente seus custos, indicadores e metas físicas atendendo aos princípios constitucionais constantes do caput do artigo 37 da Constituição Federal, especialmente os da legalidade, publicidade e eficiência (*recomendação*);
 - Deixe de proceder a alterações orçamentárias mediante transposições, remanejamentos e transferências através de decretos, e não em lei específica, o que contraria o Princípio da Exclusividade, nos termos do art. 165, § 8º, c/c art. 167, inc. VI, ambos da Magna Carta;
 - Adote medidas voltadas a sanear as inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação pública do Município, além de providências voltas ao pleno e efetivo funcionamento dos referidos Conselhos (*determinação*);
 - Regularize as falhas atinentes à tesouraria e patrimônio público do Município de Pindorama (*determinação*);
 - Aprimore as peças de planejamento, de modo a permitir aferir a efetividade dos programas de governo (*determinação*);
 - A autorização para modificar a peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário (*determinação*);
 - Realize ações com vistas à melhoria de seus atos na área ambiental, com especial atenção ao tratamento de seus resíduos sólidos, quer mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou aproveitamento e principalmente na melhoria dos serviços de distribuição e abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto (*determinação*);
 - 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



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



fidedignidade da transmissão destes dados ao Sistema eletrônico de prestação de contas (*recomendação*);

→ Adote medidas objetivando não reincidir nas falhas apontadas nos itens *A.2 Controle Interno*, *B.3.1.1. Ajustes da Fiscalização (Ensino)*, *B.3.3.1 Iluminação Pública* e *D.5 Atendimento às Determinações e/ou Recomendações do Tcesp* (*recomendação*).

Proponho a formação de **autos apartados** para apurar as remuneração acima do teto constitucional e a eventual necessidade de ressarcimento ao erário.

Da mesma forma, proponho a expedição **imediata** de ofício a Prefeitura Municipal de Pindorama para que, **no prazo de 90 dias**, informe a esta Casa as providências adotadas para:

- i) regularizar o controle de pontos dos servidores e apurar pagamentos indevidos e, se for o caso, promover o ressarcimento ao erário;
- ii) suspender os pagamentos acima do teto constitucional, e se for o caso, reaver os valores pagos indevidamente.

É como voto.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO