



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Procuradoria de Contas

TC-6568.989.16-4
Fl. 1

Processo nº:	TC-6568.989.16-4
Prefeitura Municipal:	São José do Barreiro
Prefeito:	Alexandre de Siqueira Braga
Período:	01/01/2017 a 31/12/2017
População estimada (01.07.2017):	4.181
Exercício:	2017
Matéria:	Contas anuais

Em exame, nos termos do art. 71, inc. I, c/c art. 31, § 1º, ambos da Constituição Federal, art. 33, inc. XIII, da Constituição Estadual, e art. 2º, inc. II, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, prestação das contas municipais em epígrafe.

A partir das informações obtidas no curso do processo, consideram-se os resultados contidos no quadro abaixo:

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
CONTROLE INTERNO	Irregular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	5,92%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	7,38%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Favorável
ESTÁ CUMPRINDO PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS?	Sim
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Sim
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Prejudicado
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRP - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	57,87%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	31,71%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	84,73%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	100%
ENSINO- Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	Prejudicado
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	22,26%

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas opina pelo prosseguimento do feito, com emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, vez que as Contas de Governo não se apresentaram dentro dos parâmetros legais e dos padrões esperados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.



Acompanhando as conclusões da digna Assessoria Técnica, por suas áreas Jurídica (evento 66.3) e Chefia (evento 66.4), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

Esse juízo se dá, inicialmente, em virtude da **extrapolação do limite imposto pelo art. 20, III, 'b', da LRF**, tendo em vista que as despesas com pessoal alcançaram 57,87% da RCL no terceiro quadrimestre do exercício (evento 27.151, fls. 15/16).

Sobredito percentual foi constatado após justes da Fiscalização, ratificado por assessoria especializada (evento 66.1), uma vez que o Executivo Municipal deixou de considerar, no cômputo das despesas laborais do exercício, valores referentes à terceirização de mão de obra em substituição de servidores, contrariando o disposto no art. 18, §1º, da LRF.

A falha é acentuada ante a ausência de promoção de readequação de tais dispêndios aos parâmetros legais, eis que a Administração foi alertada por três vezes acerca da superação de 90% do limite para despesas com pessoal (evento 27.151, fl. 16).

Ademais, conforme Fiscalização “*a não inclusão de outras despesas de pessoal é recorrente no município sendo apontada nos relatórios de exercícios anteriores, sem que a Origem abandone a prática*” (evento 27.151, fl. 17):

Exercício	Processo - TC	Observação
2012	2000/026/12	Com a inclusão, o gasto supera 54,00% da RCL motivando Parecer Desfavorável das contas confirmado no “63 - Pedido de Reexame TC-2000/026/12 ”
2013	2068/026/13	
2014	541/026/14	Recomendação para que a Origem registre adequadamente as despesas de pessoal em consonância com a LRF e as normas de contabilidade
2015	2633/026/15	Recomendações para que a Prefeitura proceda à correta classificação das despesas, em respeito ao princípio da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e à disposição contida no artigo 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal
2016	4090/989/16	

Assegurado o contraditório e a ampla defesa, a Origem não discorda do apontamento de que houve extrapolação do referido limite, requer, contudo, o afastamento da irregularidade, tendo em vista que conseguiu adequar a despesa de pessoal aos limites da lei no exercício seguinte (evento 53.1).

Ao ver do Ministério Público de Contas, todavia, a falha subsiste.

É que a regra de recondução é meramente uma forma de reparar ilegais excessos nos gastos laborais, e não uma justificativa válida a afastar o desrespeito ao limite.



A propósito, a suposta readequação dos gastos foi realizada em exercício posterior, ou seja, aceitá-la para fins de eximir a gestão 2017 de qualquer irregularidade seria clara ofensa ao princípio da anualidade das contas.

Além disso, imperioso ponderar que os gastos com pessoal apurados em 2018 devem ser analisados com cautela, sobretudo para fins de comprovar a ocorrência da recondução do excesso.

Isso porque não foram objeto de análise por esta E. Corte e, ainda que tenham passado pelo crivo da Fiscalização, sujeitam-se a ajustes futuros que podem afastar a aparente recondução dos gastos.

A par de tais considerações, resta evidente o quadro de insegurança jurídica a ser gerado por eventual emissão de parecer prévio favorável a estas contas, com esteio em suposta recondução que será confirmada apenas, e tão somente apenas, quando do transitado em julgado do parecer atinente aos demonstrativos de 2018 deste Executivo.

A inadequada **gestão dos recursos humanos** é reforçada ante a nomeação no exercício de servidores para cargos em comissão cujas atribuições não foram definidas em lei, circunstância que impossibilita a verificação da compatibilidade aos parâmetros constitucionais. Além disso, os requisitos estabelecidos na legislação municipal são genéricos e imprecisos, em desatendimento às orientações deste E. Tribunal¹ (evento 27.151, fls. 18 e 28).

No âmbito da Administração Pública não se admite a existência de cargos, ainda mais em comissão - forma de provimento excepcional que foge à regra do concurso público (art. 37, II, da CF/1988) -, sem definição de atribuições na própria lei de criação. Nesse sentido, o entendimento do E. TJ/SP:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE EUCLIDES DA CUNHA. ADMISSÃO DE PESSOAL. CARGO DE CONFIANÇA. ATIVIDADES MERAMENTE BUROCRÁTICAS OU TÉCNICAS E AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DO CARGO. VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. Violação ao citado artigo 115, incisos I, II e V, da Constituição Paulista. Criação de cargos de livre nomeação e exoneração, destinados a funções técnicas, burocráticas e de caráter permanente, em que não se

¹ Comunicado SDG nº 32/2015

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sua permanente tarefa de orientação a seus jurisdicionados, recomenda a observância de aspectos relevantes na elaboração das leis orçamentárias anuais e demais instrumentos de interesse que podem, assim, ser resumidos:

[...]

8. as leis devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos em comissão de Direção e Assessoria exclusivos de nível universitário, reservando-se aos de Chefia a formação técnico-profissional apropriado. (g.n.)



exige de quem vier a ocupá-los o estabelecimento de vínculo de confiança ou fidelidade com a autoridade nomeante e ausência de especificação legal quanto às atribuições dos cargos em comissão criados. (TJ/SP, Órgão Especial, ADI nº 0136975-49.2011.8.26.0000, Rel. Des. Armando Toledo, j. 01.02.2012, v.u., g.n.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS COMPLEMENTARES MUNICIPAIS Nº 108/09 E 111/10, DO MUNICÍPIO DE MOTUCA, QUE CRIA CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO - EXCEÇÃO AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO RESTRITA ÀS ATIVIDADES DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO - NECESSIDADE DE DESCRIÇÃO, NA LEI, DAS ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 111, 115, IIE V, E 144, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. 1. A possibilidade de criação de cargos de provimento por comissão não é aferida pela denominação que se lhe dá, mas sim pela natureza das atribuições respectivas. 2. A criação, por lei, de cargos de provimento em comissão deve vir acompanhada da descrição das atribuições destes mesmos cargos, também por meio de lei em sentido estrito. 3. Ação parcialmente procedente. (TJ/SP, Órgão Especial, ADI nº 0391344-43.2010, Rel. Des. Artur Marques, j. 20/04/2011, v.u., g.n.)

Nesse contexto, a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no tema 1.010 de repercussão geral:

- a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
- b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
- c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e
- d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir. (STF, Pleno, leading case RE 1.041.201, j. 28.09.2018).

Oportuno realçar que já nas contas de 2011 a Prefeitura foi alertada acerca da necessidade de providências quanto ao seu Quadro de Pessoal², havendo, portanto, tempo hábil para implantar as correções.

Quanto a tal matéria, esta Procuradoria de Contas, na data de hoje, comunicou o fato ao Ministério Público do Estado, a fim de que seja proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade, ou que os fatos sejam levados ao Promotor de Justiça da localidade, de modo a celebrar Termo de Ajustamento de Conduta para regularizar a situação (memorando em anexo).

A respeito da ausência de qualificação mínima exigida para os comissionados, outra lacuna apontada pela instrução (evento 35.23, fl. 11), relembre-se que a complexidade das sobreditas atribuições demanda nível universitário de escolaridade ou formação técnico-profissional específica, conforme orientação desta Casa:

² “Considerando que a legislação regulatória do quadro de funcionários da municipalidade é recente (2011), recomendo que providências urgentes sejam adotadas objetivando a correção das falhas apontadas, adequando a Lei Municipal às normas constitucionais, ressaltando que a manutenção da ordem atual poderá ensejar a adoção de medidas mais severas na análise das contas futuras.” (TCE/SP, Primeira Câmara, TC- 1411/026/11, contas de 2011 da Prefeitura de São José do Barreiro, Rel. Conselheiro Dimas Ramalho, parecer publicado no Diário Oficial em 24/01/2013, Decisão com Trânsito em Julgado em 26/02/2013).



COMUNICADO SDG Nº 32/2015

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sua permanente tarefa de orientação a seus jurisdicionados, recomenda a observância de aspectos relevantes na elaboração das leis orçamentárias anuais e demais instrumentos de interesse que podem, assim, ser resumidos:

[...]

8. as leis devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de **cargos em comissão de Direção e Assessoria exclusivos de nível universitário**, reservando - se aos de Chefia a formação técnico - profissional apropriado. (g.n.)

Ademais, consta da instrução que a estrutura administrativa da Prefeitura de São José do Barreiro não reflete um sistema hierárquico e organizado por níveis de liderança próprios das Administrações Públicas, bem como que “os cargos de Procurador Jurídico e Contador encontram-se vagos, sendo que a Representação Jurídica do município e Contabilidade é efetuada por terceiros” (evento 27.151, fls. 25/27).

As atividades rotineiras da Advocacia Pública, por força constitucional, devem ser exercidas pelos profissionais dos quadros da Administração, admitidos por meio de concurso público.

Nessa senda, impende citar entendimento do Ministro Celso de Mello, nos Embargos de Declaração da Medida Cautelar da ADI nº 4.843/PB³:

– É inconstitucional o diploma normativo editado pelo Estado-membro, ainda que se trate de emenda à Constituição estadual, que outorgue a exercente de cargo em comissão ou de função de confiança, estranho aos quadros da Advocacia de Estado, o exercício, no âmbito do Poder Executivo local, de atribuições inerentes à representação judicial e ao desempenho da atividade de consultoria e de assessoramento jurídicos, pois tais encargos traduzem prerrogativa institucional outorgada, em caráter de exclusividade, aos Procuradores do Estado pela própria Constituição da República. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Magistério da doutrina.

– A extrema relevância das funções constitucionalmente reservadas ao Procurador do Estado (e do Distrito Federal, também), notadamente no plano das atividades de consultoria jurídica e de exame e fiscalização da legalidade interna dos atos da Administração Estadual, impõe que tais atribuições sejam exercidas por agente público investido, em caráter efetivo, na forma estabelecida pelo art. 132 da Lei Fundamental da República, em ordem a que possa agir com independência e sem temor de ser exonerado “ad libitum” pelo Chefe do Poder Executivo local pelo fato de haver exercido, legitimamente e com inteira correção, os encargos irrenunciáveis inerentes às suas altas funções institucionais. (STF, ADI nº 4.843 MC-ED-REF/PB, Rel. Min. Celso de Mello, Acórdão de 11/12/2014)

Ainda sobre a gestão de pessoal, nota-se que remanesce a ofensa ao art. 37, XIII, da Constituição Federal, uma vez que o sistema remuneratório, estabelecido pela Lei Municipal nº 26/2011, foi considerado vinculatório já nas contas de 2011.

Noto, por primeiro, que a vinculação entre o piso salarial municipal e a remuneração dos demais cargos (múltiplos do piso salarial) afronta ao dispositivo constitucional do art. 37, XIII, in verbis:

“XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;”

Neste sentido:

“Vinculação de vencimentos: piso remuneratório da carreira da Defensoria Pública fixado em múltiplo do menor vencimento da tabela do Poder Executivo:

³ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4843ementa.pdf>.



vinculação inconstitucional (...)." (ADI 1.070, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 29-3-2001, Plenário, DJ de 25-5-2001.) (TCE/SP, 1ª Câmara, TC- 1411/026/11, contas de 2011 da Prefeitura de São José do Barreiro, Rel. Conselheiro Dimas Ramalho, parecer publicado no Diário Oficial em 24/01/2013, Decisão com Trânsito em Julgado em 26/02/2013).

Essa conjuntura desfavorável verificada nas contas em análise revela a precariedade das ações do poder público na área do **planejamento** (evento 27.151, fl. 02), confirmada ante a expressiva regressão do indicador setorial, que passou de “B” (efetivo), em 2016, para “C” (baixo nível de adequação), em 2017, a pior faixa de avaliação no âmbito do IEGM/TCESP.

Corroborando a carência no setor a má gestão e arrecadação das receitas próprias, a exemplo de não ter havido no exercício ingresso de nenhuma ação de execução fiscal de dívida ativa (aumento de 80,40% do saldo final da dívida ativa), e de o código tributário municipal estar defasado em relação à atual legislação, havendo, inclusive, cobrança de taxas consideradas inconstitucionais (evento 27.151, fls. 34/49); o descontrole com as despesas de funerais, multas de trânsito, festividades e aquisições de pneus (evento 27.151, fls. 51/56 e 60/63), além da desídia na administração dos parcelamentos previdenciários (evento 27.151, fls. 07/08).

O precário planejamento municipal, além de descaracterizar as prioridades definidas pelo Poder Público, pondo em risco a efetiva concretização dos objetivos e metas traçados pelo governo, tem graves implicações nas finanças públicas, conforme leciona o manual “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”:

O insuficiente planejamento orçamentário tem sido um dos principais motivos pelos quais não atinge o Município a despesa mínima em Educação e Saúde; reincide em déficits orçamentários; vê aumentada sua dívida; aplica incorretamente receitas vinculadas (multas de trânsito, royalties, CIDE, fundo da criança e do adolescente); enfim, incorre em várias mazelas que indicam o parecer desfavorável desta Corte. (TCE-SP, O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos, São Paulo, 2012, p. 13)

Igualmente, observa-se **precária a situação do controle interno**, diante da produção de relatórios quadrimestrais meramente formais e o não cumprimento do art. 74 da CF/1988 (evento 27.151, fl. 03).

Sublinhe-se que a produção de relatórios periódicos e detalhados é fundamental na identificação preventiva das falhas acerca da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, o que viabiliza a tempestiva adoção de medidas corretivas pelo Executivo. Ao ignorar a inadequada atuação do sistema de controle interno, mantendo-o inócuo por todo o exercício, a Prefeitura furtou-se de uma importante ferramenta de vigilância que contribui para evitar que a entidade se desvie das suas finalidades.



Ademais, em cumprimento ao texto constitucional, as Prefeituras devem instituir um sistema de controle capaz de avaliar a gestão pública sob o viés da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, conforme explanado no Comunicado SDG nº 32/2012, sob pena de se colocar em xeque a própria efetividade do artigo 74, da Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, ante o acima exposto, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, em especial, pelos seguintes motivos:

1. **Item A.1.1** – ineficiência do sistema de controle interno, em ofensa ao disposto no art. 74 da CF/1988;
2. **Itens A.2, B.3.1, B.3.2, B.3.3, B.3.4 e B.3.5.3.1** – ações insuficientes no eixo do planejamento, má gestão e arrecadação das receitas próprias, descontrole de inúmeras despesas realizadas e desídia na administração dos parcelamentos previdenciários;
3. **Item B.1.8.1** – despesas com pessoal correspondentes a 57,87% da RCL no terceiro quadrimestre do exercício, superando o limite previsto no art. 20, III, 'b', da LRF;
4. **Itens B.1.9 e B.1.12** – nomeação de servidores para cargos em comissão cujas atribuições não estavam previstas em lei, prejudicando a aferição do atendimento ao art. 37, V, da CF/1988, e requisitos estabelecidos genericamente na legislação municipal, em desatendimento às orientações deste E. Tribunal.

Ademais, impende que a Administração adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, inc. IX, da Constituição Federal e art. 33, inc. X, da Constituição Estadual) e aprimore a gestão nos seguintes pontos:

1. **Item A.1.1** – adote medidas concretas para o efetivo funcionamento do Sistema de Controle Interno, desde a designação de apenas servidores efetivos para o Setor, até a elaboração periódica de relatórios, disponibilizando-os à fiscalização deste Tribunal, em cumprimento ao art. 74 da Constituição Federal e ao art. 35 da Constituição Paulista;
2. **Itens A.2, E.1 e G.3** – desenvolva medidas para corrigir as impropriedades apontadas pelo IEGM, garantindo assim maior efetividade dos serviços prestados pela Administração;
3. **Item B.1.5** – registre adequadamente as dívidas oriundas de precatórios judiciais no Balanço Patrimonial, em respeito aos artigos 83, 85 e 89 da Lei nº 4.320/1964 e ao art. 1º, §1º da LRF;
4. **Item B.1.10** – adote providências para que o subsídio dos Secretários Municipais seja instituído por meio de lei específica, em cumprimento ao estabelecido no art. 29, V da Constituição Federal;
5. **Itens B.3.5.1, B.3.5.3, B.3.5.2.1 e B.3.5.2.2** – corrija as falhas identificadas no almoxarifado, tesouraria e no setor de patrimônio;
6. **Item B.3.6** – obedeça rigorosamente às regras dispostas na Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993);
7. **Item C.2** – sane as irregularidades verificadas durante a inspeção sobre merenda escolar (Fiscalização Ordenada V);
8. **Item G.1.1** – elimine as inúmeras impropriedades identificadas nos quesitos atinentes à Transparência e cumprimento da Lei de Acesso à Informação;
9. **Item G.2** – alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidência contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei nº 4.320/1964), observando o Comunicado



SDG nº 34/2009.

Acerca de tais recomendações, é preciso alertar a Origem que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas relativas a exercícios vindouros, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104 da LCE 709/93.

No que toca aos apontamentos da Fiscalização referentes às decisões do administrador na qualidade de gestor, opina-se pela sua instrução na forma de **AUTOS PRÓPRIOS/APARTADOS**, a fim de que se possa determinar a imposição de multa, ressarcimento de valores, decretação de irregularidade de contratos e demais medidas não acionáveis dentro do parecer prévio. Tal providência mostra-se necessária, no entender do Ministério Público de Contas, com relação aos seguintes itens:

1. **Item B.1.10** – indícios de pagamentos a maior a servidores efetivos que ocupam os cargos de Secretários Municipais (evento 27.151, fls. 18/24);
2. **Item C.2.2** – impropriedades na reforma da creche (convite 09/2017, no total de R\$ 40.000,00) (evento 27.151, fl. 69);
3. **Item D.2.1** – possíveis irregularidades nas despesas com alimentação de plantonistas (convite 03/2017) (evento 27.151, fls. 71/72).

É o parecer.

São Paulo, 22 de outubro de 2019.

RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/21