

Processo nº:	eTC 4015.989.22-1
Prefeitura Municipal:	Salmourão
População estimada:	4.808 hab. (Censo 2022) ¹
Matéria:	Contas Anuais - Exercício de 2022

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

O processo em exame refere-se ao Parecer Prévio a respeito das Contas Anuais da Prefeitura Municipal acima indicada. Com o objetivo de melhor contextualizar a matéria, convém resgatar o histórico dos pareceres prévios do TCESP, indicando as recomendações aplicáveis ao exercício ora analisado. Na sequência, será exposto o trâmite processual das contas anuais em exame, com a posterior abordagem do mérito.

1. HISTÓRICO DOS PARECERES E RECOMENDAÇÕES APLICÁVEIS

Ao analisar as contas relativas aos exercícios anteriores, constata-se que o TCESP emitiu **Pareceres Favoráveis às Contas de 2019, 2020 e 2021** (*em trâmite*). É o que se infere das informações lançadas na tabela abaixo:

¹ Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>.



Contas Anuais de 2021	Contas Anuais de 2020	Contas Anuais de 2019
eTC 6968.989.20-2, Rel. ECR, Parecer Favorável (Ev. 137), DOE 14/09/2023 (Ev. 144)	eTC 2985.989.20-1, Rel. RMC, Parecer Favorável (Ev. 130), Trânsito 10/08/2022 (Ev. 139)	eTC 4637.989.19-5, Rel. CCM, Parecer Favorável (Ev. 106), Trânsito 11/05/21 (Ev. 124)

À margem desses pareceres, foram emitidas **recomendações** ao Chefe do Poder Executivo a fim de que sanasse as falhas apontadas durante a instrução daqueles exercícios financeiros. A reincidência nas falhas que antes foram remetidas para o campo das recomendações pode levar à futura emissão de parecer prévio desfavorável. Nesse sentido, o *Parquet de Contas* entende que são aplicáveis as recomendações que transitaram em julgado até o final do mês de janeiro do exercício em análise, pois o gestor público teve outros onze meses para sanear as falhas recomendadas. Trata-se de aplicar a mesma lógica adotada pelo TCESP ao relevar o déficit orçamentário com base na estimativa da receita aferida no início do exercício financeiro. No presente caso, ganham destaque as recomendações indicadas no parecer prévio das **Contas Anuais de 2019 (trânsito em julgado em 11/05/21)**.² Ao longo do parecer ministerial, estas recomendações serão cotejadas com as irregularidades apontadas nas contas anuais em exame, reforçando eventual reprovação da matéria.

2. INSTRUÇÃO FISCALIZATÓRIA E INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Quanto à **instrução fiscalizatória**, ao longo do exercício financeiro, a auditoria realizou Fiscalizações Ordenadas na área de Educação Infraestrutura e Creches (*Eventos 13 FO III e 32 FO V do eTC 13815.989.22-3*). Todos esses dados subsidiaram a instrução das contas em exame, balizando o exercício do controle externo. Nos autos principais as ocorrências foram anotadas no Relatório Anual (*Evento 20.114*).

² Vide: TCESP, 2ª Câmara, Contas Anuais de 2019 da Prefeitura Municipal de Salmourão eTC 4637.989.19-5, Cons. Rel. Dimas Ramalho, j. 23/01/2021, DOE 25/03/2021, Trânsito em julgado 11/05/2021.



Quanto à **instrução processual**, a Fiscalização disponibilizou o relatório de encerramento do exercício, levando à notificação dos interessados mediante publicação no diário oficial de 17/07/2023 (*Evento 31*). Na sequência, houve dilações de prazo (*Eventos 46 e 62*), apresentação de defesa (*Evento 68.1*) e manifestação da ATJ pela aprovação das Contas Anuais (*Evento 80*), sendo os autos então remetidos para o MPC. Assim, resgatado o trâmite processual, constata-se, preliminarmente, o desenvolvimento válido e regular do processo, com a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, na medida em que a Origem teve a oportunidade de se manifestar sobre as falhas e de comprovar documentalmente as alegações.

3. **ABORDAGEM DE MÉRITO, CONTAS ANUAIS DE 2022**

Na visão deste *Parquet de Contas*, os itens abordados no relatório consolidado da diligente Fiscalização podem ser reunidos em cinco grupos. Em primeiro lugar, a **gestão fiscal** envolve os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais, além das questões relacionadas à dívida ativa (resíduo ativo), aos restos a pagar (resíduo passivo), à dívida de curto prazo e à situação dos precatórios, tendo em vista sua repercussão nas finanças locais. Em segundo lugar, os **gastos obrigatórios** enfatizam a aplicação das receitas vinculadas à Saúde, ao Ensino, ao Fundeb, sem perder de vista a conformidade e a qualidade do gasto público nestas áreas socialmente relevantes.

Em terceiro lugar, a **gestão de pessoal** abrange não somente o limite das despesas com pessoal na ordem de 54% da RCL, mas também a composição do quadro de pessoal, com a análise de eventuais terceirizações de mão de obra, os subsídios pagos ao Prefeito e aos Secretários, o cumprimento do teto constitucional das remunerações, o pagamento de horas extraordinárias, abonos e gratificações. Em quarto lugar, a **gestão de bens e serviços** engloba as despesas feitas sob o regime de adiantamento, a formalização e a execução dos contratos e a situação do Almoxarifado e dos Bens Patrimoniais.



Em quinto lugar, a **promoção da governança** abrange três fatores essenciais para o avanço da democracia material em termos de *accountability* de *responsiveness*: políticas públicas setoriais; orçamento público e controle. A análise das políticas públicas setoriais considera a observância do IEGM/TCESP e da Agenda 2030 da ONU (e.g. saneamento, resíduos sólidos, meio ambiente, urbanismo, tecnologia da informação, etc.). O exame do orçamento público leva em conta a elaboração, a aprovação e a alteração das leis orçamentárias (abertura de créditos adicionais, transposição, remanejamento e transferência de recursos). Por fim, a verificação do controle *lato sensu* inclui o controle interno, as ferramentas de transparência, assim como as instruções, orientações e recomendações fixadas pelo TCESP no exercício do controle externo. Isto posto, o MPC passará a cotejar as falhas apontadas pela diligente Fiscalização aos cinco vetores de análise, levando em conta as recomendações afins que são aplicáveis ao presente caso.

Ao cotejar estes cinco vetores ao presente caso, o MPC concluiu pela **reprovação das contas anuais** devido à gravidade das falhas relacionadas à **gestão fiscal** (alterações orçamentárias e precatórios), à **gestão dos gastos obrigatórios** (gestão da saúde), à **gestão de pessoal** (pagamento excessivo de horas extras, desvio de função, comissionados, agentes políticos, etc.), à **gestão de bens e serviços** (gastos com combustível, contratação de assessorias) e à **promoção da governança** (políticas ambientais, SIC). As demais falhas foram justificadas e podem ser alçadas para o campo das recomendações.

GESTÃO FISCAL

Item B.1. (xi) houve a realização de alterações orçamentárias, que representaram **41,90%** das dotações iniciais.

Recomendações de 2019 alteração do orçamento por créditos adicionais não deve extrapolar o índice inflacionário.

Item C.1.5.1. PRECATÓRIOS (i) o valor da dívida no balanço patrimonial (R\$ 948.490,34) está abaixo do registrado no site do TJ-SP (R\$ 950.052,81), que acrescida da dívida no TRT-15 (Código 3545100) (R\$ 67.370,58), totaliza R\$ 1.017.423,39.



Quanto à **gestão fiscal**, convém expor as tabelas com os resultados obtidos durante o exercício financeiro com o objetivo de facilitar a análise destes pontos, especificamente no que tange aos balanços orçamentário, financeiro, econômico e patrimonial (Itens C.1.1 e C.1.2):

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (C.1.1)	2022
(+) RECEITAS REALIZADAS	R\$ 26.482.681,38
(-) DESPESAS EMPENHADAS (EXECUTADAS)	R\$ 25.402.768,14
(-) REPASSES DE DUODÉCIMOS À CÂMARA	R\$ 820.000,00
(+) DEVOLUÇÃO DE DUODÉCIMOS DA CÂMARA	R\$ 112.295,37
(-) TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS PARA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	
(+ ou -) AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO	
Resultado da execução orçamentária (superávit de 1,41%)	R\$ 372.208,61

RESULTADOS (C.1.2)	2021	2022	VARIAÇÃO
RESULTADO FINANCEIRO	R\$ 2.297.340,25	R\$ 2.657.548,86	15,68%
RESULTADO ECONÔMICO	R\$ 2.208.012,47	R\$ 1.447.027,65	-34,46%
RESULTADO PATRIMONIAL	R\$ 14.385.170,41	R\$ 15.804.828,63	9,87%

Sobre a realização de **41,90% de alterações orçamentárias**, percentual muito acima da inflação do período de 5,78% (IPCA) (Item B.1.), a defesa alega que elas não teriam comprometido as execuções orçamentárias futuras, vez que houve superávit no último biênio, invertendo a tendência deficitária observada no exercício de 2020. Para o MPC, a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências e remanejamentos acima da inflação apurada no exercício financeiro coloca em xeque a própria legitimidade da lei orçamentária anual em decorrência da divergência existente entre o orçamento aprovado e o orçamento executado, correndo o risco de se converter numa mera peça de ficção. Nessas condições, as excessivas alterações orçamentárias consistem em prática que ameaça o uso eficiente e racional dos recursos públicos, bem como a prestação de serviços de qualidade. Acerca da irregularidade, comenta a doutrina especializada:

40.2 Créditos adicionais e a eficiência do planejamento governamental

A análise do montante de créditos adicionais abertos no exercício demonstra o grau de não-correspondência entre planejamento e orçamento. Assim, quanto menor for a abertura de créditos adicionais em determinado exercício,



maior a eficiência no planejamento governamental. (OLIVEIRA, Rogério Sandoli. Arts. 40 a 46. In: CONTI, José Mauricio (Coord.). Orçamentos Públicos. A Lei 4.320/1964 comentada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 138)

Concernente à **dívida de longo prazo**, em quase sua totalidade em Precatórios (Item C.1.5.1.), o valor apresentado no Balanço Patrimonial foi inferior (R\$ 948.490,34) ao registrado no site do TJ-SP (R\$ 950.052,81) (*Ev. 20.31*) que, acrescida da dívida registrada no TRT-15 de R\$ 67.370,58 (*Ev. 20.32*), totaliza R\$ 1.017.423,39. Na defesa, a Origem reapresenta os ofícios recebidos do DEPRE/TJ-SP (R\$842.191,97) e do TRT-15 (106.198,37) (*Evento 68.1 Fls. 10 a 12*), cuja soma (R\$ 948.490,34) confirmaria o valor apresentado no Balanço Patrimonial razão pela qual requer a emissão de parecer prévio favorável. Para o MPC, essas informações e documentações reprisadas já fizeram parte da fase instrutória da diligente Fiscalização, as quais foram analisadas no relatório (*Evento 20.114*), com a demonstração devida da apuração dos dados e a respectiva contabilização. Nessa esteira, a falha de fidedignidade dos dados é grave e compromete o juízo de regularidade das Contas. Embora o ritmo de depósitos indique a possibilidade de liquidação dos precatórios em 2029 (EC 109/21), a apresentação de valor de dívida reduzido não favorece a gestão fiscal. Nesta seara, além de ofender os princípios da transparência (*art. 1º, §1º, da LRF*) e da evidenciação contábil (*art. 83, da Lei nº 4.320/1964*), bem como as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (em especial, o disposto na NBC TSP Estrutura Conceitual, Capítulo 3 – Características Qualitativas e na NBC T 16.8 – Controle Interno), a contabilização equivocada dos precatórios impede que o gestor tenha uma visão global e apurada da situação fiscal em curso, ficando mais suscetível ao cometimento de falhas contrárias ao interesse público.

GASTOS OBRIGATÓRIOS (Saúde e Ensino)

Saúde

Item B.4. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO SAÚDE (iSaúde/IEG-M) (i) nota C no triênio (ii) ocorrências acerca do IEG-M demandam correções: (a) Unidade de Saúde da Família: (1) não houve identificação do horário de atendimento; (2) não há mapa de abrangência com a cobertura da equipe; (3) não há relação dos serviços disponíveis afixado em local visível na Unidade; (4) não possui AVCB válido; (5) não possui sala de coleta ginecológica/citológica; (6)



necessita de reparos nas paredes com infiltrações, mofo e descascando; (iii) outras duas unidades de saúde sem AVCB necessitam de reparos; (iv) há 194 pacientes na fila para consultas e 462 para exames, a espera supera um ano; (v) há alta demanda por consultas em outras especialidades não disponibilizadas pelo município.

Recomendações de 2019 Regularize, imediatamente, os Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB para todos os prédios públicos (determinação)

Ensino

Item B.3. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO ENSINO (i-Educ/IEGM) (i) estagnação na nota C no triênio (ii) ocorrências acerca do IEG-M demandam correções (iii) FO III, unidades escolares: (a) alunos sem uniforme (b) não havia termômetro para aferir a temperatura dos alimentos, alimentos vencidos, (c) a escola não possui laboratório ou sala de informática, (d) há computador danificado, (e) não há AVCB. (iv) FO V Creche (a) não houve levantamento da demanda por creche para população de até 03 anos; (b) não houve divulgação sobre o levantamento da demanda manifesta por educação infantil; (c) os espaços físicos da creche possuem bolores nas paredes, azulejos faltando nos banheiros; (d) não possui sala de atividades/multiuso/brinquedoteca; (e) parquinho é pequeno; (f) não há AVCB, (g) oferecidos **alimentos ultra processados** e com adição de **açúcar** oferecidos para as crianças.

Item D.1.4. DEMAIS INFORMAÇÕES SOBRE O ENSINO (i) não oferece educação em tempo integral na pré-escola e anos iniciais do ensino fundamental. (ii) recursos financeiros do salário educação de R\$ 78.633,27 não aplicados.

Recomendações de 2019 realize os reparos nas escolas.

Recomendações de 2019 Regularize, imediatamente, os AVCB para todos os prédios públicos.

Recomendações de 2019 (iii) regularize o fornecimento da alimentação aos alunos.

Quanto aos **gastos obrigatórios** de **Saúde**, a Fiscalização observou precariedade das instalações das Unidades de Saúde, ausência de salas para exame, falta de divulgação em mural de especialidades médicas e horários de atendimento, sem falar nas filas de espera para exames e consultas. Segundo a Origem, a atuação na saúde seria restrita ao atendimento básico que é realizado pelas equipes do PSF, pois os demais procedimentos e áreas de atuação da saúde competiriam legalmente ao SUS. A título ilustrativo, a marcação de exames e atendimento de especialidades médicas seria de responsabilidade do SUS por meio do Sistema CROSS. Para o MPC, a demanda reprimida de saúde é crítica, sendo de responsabilidade dos gestores públicos a busca de soluções mais efetivas, sejam elas independentes ou em parceria com outros órgãos ou institutos. Ainda que parte da demanda dependa de cooperação na área da saúde por intermédio do SUS ou do Sistema CROSS, o fato é que o Município precisa constitucional o mínimo constitucional de 15% de sua receita na área da



saúde e, mesmo assim, deixou de realizar providências mínimas que sequer dependem do Estado ou da própria União. Além de melhorar as condições das Unidades de Saúde, a Prefeitura Municipal poderia ter adotado soluções simples como a disponibilização de salas para a realização dos exames e a divulgação em mural de especialidades médicas e horários de atendimento. Para agravar, a Fiscalização vistoriou a Unidade de Saúde da Família, constatando a falta de sala para atendimento ginecológico embora houvesse dotação orçamentária que poderia ter sido utilizada para solucionar esse tipo de problema predial. Assim, a inércia da Origem denota grave afronta ao direito constitucional à saúde, devido à falta de qualidade dos gastos constitucionais mínimos.

Sobre os **gastos obrigatórios de ensino** (Item B.3.), a defesa juntou imagens de reformas nos banheiros e declarou entrega de uniformes e de alimentação de qualidade aos alunos. Para o MPC, as falhas são graves e reincidentes, e as providências tomadas não saneiam os desvios, pois, sob o amparo do princípio da anualidade, as medidas de correção tomadas além do exercício em análise não são capazes de elidir as falhas aqui listadas.

GESTÃO DE PESSOAL

C.1.10. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS (i) nomeação de 02 servidores para **cargos em comissão** cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento. (ii) Lei de criação do cargo comissionado não exige escolaridade superior: (a) Diretora do Departamento de Promoção Social, Secretários da Educação, da Agricultura e de Esportes. **Item C.1.11 vantagens dos cargos originais**

Item C.1.10.1. CONTRATAÇÕES DE PESSOAL POR TEMPO DETERMINADO (i) ocorreram sem processo de seleção (ii) não restou demonstrada a urgência das contratações.

Item C.1.10.2. SERVIDORES EM DESVIO DE FUNÇÃO (i) há servidores que desempenham atividades em funções diversas daquelas da nomeação (artigo 37, II, da CF/88)

Recomendações de 2019 regularize a situação dos servidores em desvio de função.

Item C.1.10.3. ACÚMULO DE FÉRIAS (i) férias vencidas há mais de dois períodos

Item C.1.10.4. PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS HABITUAIS (ii) **R\$ 436.621,04** gastos pagos a diversos funcionários, alguns acima do limite; (ii) não há ponto eletrônico, o controle de frequência é manual pelo responsável do setor. Reincidentes **B.3.** (v) o pagamento de **horas extras** aos professores ultrapassou o limite legal, indicando falta de profissionais o que pode ter



comprometido a qualidade de ensino; (vi) efetuou dispêndios em subfunções relativas ao ensino superior no montante de R\$ 167.200,00.

Recomendações de 2019 adeque a jornada dos servidores e autorize horas-extras apenas quando justificável

Recomendações de 2019 formalize o controle do período laborado de forma a garantir conferência por parte dos controles interno e externo.

Item C.1.10.5. PAGAMENTO DE HORAS AULAS (i) despendeu **R\$ 211.535,25** com pagamentos de **carga suplementar** de trabalho para docentes. (ii) há docentes realizando 100 horas extras no mês; (a) a lei municipal permite de 10 ou 08 horas extras na semana a depender do cargo.

Item C.1.10.6 – DECLARAÇÕES DE BENS (i) os funcionários não apresentaram as declarações de bens e valores de 2022 (artigo 13 da Lei 8.429/92)

Item C.1.10.7 – SERVIDOR APOSENTADO EM EXERCÍCIO (i) servidor aposentado prestando serviços, segundo informado, com base em decisão judicial (processo TJ-SP 1002787-98.2018.8.26.0407) o julgado em 30/03/2023 cujo recurso extraordinário não foi provido por ruptura do vínculo funcional e estatutário com a Administração Pública, em decorrência da concessão de aposentadoria perante o INSS (RE nº 1.302.501/PR, Tema nº 1150/STF, DJe 25.08.21).

Item C.1.10.8. PAGAMENTO DE AUXÍLIO PARA DIFERENÇA DE CAIXA (i) pagamento de adicional de auxílio para diferença de caixa ao responsável pela Tesouraria (não mais se paga ou recebe em moeda corrente)

Item C.1.10.9. DO ADICIONAL DE NÍVEL UNIVERSITÁRIO (i) pagamento da gratificação a servidores cujo cargo é de nível superior.

Item C.1.10.10. DIÁRIA (i) diverso do estatuto, diárias são pagas a trabalho realizado em dias de folga, sábados, domingos e feriados

Item C.1.10.11. CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÕES (i) pagamento de gratificações por exercício de atividades além das estabelecidas no escopo do cargo, de forma **subjéctiva**, sem especificar as atribuições extras.

Item C.1.10.12 - PAGAMENTO DE PESSOAL POR MEIO DE RPA (i) a profissionais determinados, de forma mensal e ininterrupta, sem abertura de Concurso Público ou Processo Seletivo.

Item C.1.10.13 – DESCUMPRIMENTO DE CARGA HORÁRIA DOS ENFERMEIROS (i) por lei seriam **40 horas semanais**, porém alguns enfermeiros e alguns auxiliares de enfermagem realizaram 06 horas diárias e **30 horas semanais**

Item C.1.11 - SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS (i) as Secretárias de Agricultura, Meio Ambiente e Saúde receberam subsídios acrescidos das vantagens pessoais de seus cargos efetivos de origem (artigo 39, § 4º da CF/88) valor total pago a maior R\$ 50.665,65.

Quanto à **gestão de pessoal**, se reprova os graves apontamentos registrados pela fiscalização, notadamente os que se referem aos **cargos comissionados** (Item C.1.10), **pagamento de horas extras** (Item C.1.10.4),



adicional de nível universitário (Item C.1.10.9); e **concessão de gratificações** (Item C.1.10.11). Sobre as ocorrências, em sua peça defensiva, a Origem informou que **i)** editou a Lei Complementar nº 23/2023, que extinguiu todos os cargos de Secretários Municipais, e criou cargos comissionados nos termos do recomendado pela Corte de Contas; **ii)** está reduzindo de forma sensível os dispêndios com horas extras, tendo minorado a média mensal de R\$ 36 mil, em 2022, para R\$ 21 mil, em 2023, isto é, redução de 40%; ademais, argumentou que a despesa de pessoal do município observou os termos do previsto no parágrafo único do art. 22 da LRF, o que ajudaria a relativizar a falha; **iii)** os adicionais pagos por conclusão de nível universitário se conformaram com o art. 148, e parágrafo único, do Estatuto Único dos Servidores Público Municipais de Salmourão (Lei nº 593/92), tendo em vista que só foram pagos a servidores que concluíram formação acadêmica diversa daquela exigida para exercer os cargos que foram aprovados em concurso; e **iv)** a Prefeitura já iniciou estudos a fim de editar legislação com critérios objetivos e transparentes na concessão de diárias e gratificações, a fim de atender aos princípios da isonomia, transparência, impessoalidade e da moralidade (*Evento 68.1*).

Na visão do *Parquet*, entretanto, as alegações não podem ser acolhidas. Primeiro porque, parte das justificativas abordam medidas tomadas no exercício de 2023, que, pelo princípio da anualidade das contas, não podem ser aproveitadas nos demonstrativos em exame; carecendo, ademais, da necessária verificação realizada pela auditoria a fim de comprovar a respectiva efetividade das ações tomadas. Segundo porque, como se vê, em muitos casos os esclarecimentos apenas se remetem a ações que sequer foram concluídas, isto é, sequer sanaram as falhas de fato, representando mera expectativa de correção dos quesitos, não tendo, portanto, potencial de afastar os gargalos que restaram configurados nestas contas.

Neste sentido, a ponderada jurisprudência desta Corte de Contas:

“[...] a notícia de adoção de medidas cujos reflexos extrapolam o período de gestão de interesse devem naturalmente constituir objeto de inspeção ordinária em próximos trabalhos de campo e serem consideradas para efeito de exame tão somente das correspondentes contas, em nome da primazia do



Princípio da Anualidade.” (trecho do voto do relator, TCE/SP, 2ª Câmara, TC-1210/026/11, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 12.11.13, v.u.).

Na mesma direção, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Acórdão 2508/2014 Plenário (Prestação de Contas, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Responsabilidade. Multa. Contas ordinárias.

- A multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para o julgamento pela irregularidade das contas ordinárias e a aplicação de multa aos responsáveis.
- **A adoção de medidas corretivas e o posterior cumprimento das normas**, em exercício seguinte, por provocação dos órgãos de controle, **não transformam condutas ilícitas em lícitas, tampouco isentam os responsáveis das sanções legalmente previstas**, conquanto militem em favor dos responsáveis relativamente à avaliação da gestão do exercício em que as providências tenham sido efetivamente adotadas. (destaques do MPC/SP)

Na esteira do alegado, no que toca aos **cargos comissionados** (Item C.1.10), a ausência de características de direção, chefia e assessoramento, bem como do requisito do ensino universitário, ofendem o disposto no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal. Acerca do tema, vale reforçar que a jurisprudência nessa Corte de Contas é pacífica no sentido de se exigir como requisito para o provimento do cargo comissionado o nível universitário, tendo em vista a posição estratégica em que tais servidores atuam na Administração Pública. É nesse sentido, inclusive, a previsão do Comunicado SDG nº 32/2015³, bem como das recomendações emitidas à Prefeitura municipal de Salmourão em exercícios anteriores. A esse respeito, com base no relato fiscalizatório, vale mencionar a patente incoerência de se permitir o provimento de cargos comissionados como “Diretora do Departamento de Promoção Social”; “Secretário Municipal de Educação” e “Secretária Municipal de Agricultura” com servidores que possuam apenas o ensino médio (*Evento 20.114, fls. 34*).

Acerca da matéria, é preciso reforçar que conforme artigo 37, inciso V, da Constituição Federal e artigo 115, inciso V, da Carta Paulista, os cargos

³ “[...] 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.”



em comissão destinam-se apenas às atribuições que sejam substancialmente de “direção, chefia e assessoramento” pouco importando o nomen iuris. Ao tratar do tema, o Tribunal de Justiça de São Paulo frisou que não há assessoramento sem conhecimento técnico garantido por curso superior, não sendo possível a existência de cargos de assessoria que exijam apenas nível médio. Neste sentido, cite-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Ação proposta objetivando a declaração de inconstitucionalidade do Anexo I da Lei Municipal nº 3.154 de 26 de dezembro de 2010, do Município de Itapeva, que dispõe sobre a Reestruturação do plano de cargos e salários da Câmara Municipal de Itapeva e dá outras providências — Funções que não exigem nível superior para seus ocupantes — Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos — Inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos, que afasta a complexidade das funções Cargos de Assessor Parlamentar e Chefe de Gabinete Parlamentar que não se coadunam com o permissivo legal — Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V e 144 da Constituição Estadual – Ação procedente. (TJ/SP, Órgão Especial, ADI 0210184-51.2011.8.26.0000, Rel. Des. Antônio Carlos Malheiros, j. 04.04.2012, v.u.)

Cabe realçar que sobredito assunto também foi tratado em julgamento de recurso com repercussão geral perante o Supremo Tribunal Federal (RE 1041210), reafirmando jurisprudência daquela Excelsa Corte acerca dos critérios para criação dos cargos comissionados, fixando-se o seguinte entendimento:

- 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.**

Reprova-se, igualmente, o **pagamento habitual e excessivo de horas extras**. Conforme relato fiscalizatório, no exercício ora examinado, foi despendida a quantia de R\$ 436.621,04 referente à sobrejornada, soma superior ao apurado no exercício de 2021, quando R\$ 377.179,27 foram pagos a esse



título. Além disso, a auditoria anotou que os pagamentos de horas extras são feitos de forma habitual a diversos funcionários, ultrapassando, em muitos casos, o limite de duas horas por dia estabelecido na Lei Municipal nº 593, de 25 de maio de 1992, que no artigo 137 (*Evento 20.114, fls. 36*). Agrava a matéria, ademais, o apontamento de que não há controle de ponto eletrônico na Prefeitura, sendo que o controle de jornada de trabalho dos funcionários é realizado pelo responsável de cada setor em que é lotado, situação que pode comprometer a eficiência deste controle. Acerca das justificativas da defesa, não se verificam nelas razões que esclareçam adequadamente a situação. Em agravante, vale observar que a falha é contumaz na municipalidade, conforme anotações nos pareceres das Contas de **2016** (eTC-4061.989.16-6), Contas de **2017** (eTC-6539.989.16-0), Contas de **2018** (eTC-4296.989.18-9), Contas de **2019** (eTC-4637.989.19-5), **2020** (eTC-2985.989.20-1) e de **2021** (eTC-6968.989.20-2), configurando uma alienação do gestor diante de uma falha administrativa pré-existente, que exigia imediata reestruturação do quadro de pessoal local.

Vale repisar que a ausência de moderação na autorização de sobrejornada desafia os princípios de eficiência e da economicidade abrigados, respectivamente, nos artigos 37, caput e 70, caput, da CF/1988. A sobrejornada também é prejudicial ao interesse público na medida em que, ao exigir mais do trabalhador, combina remuneração maior pela hora trabalhada (XVI, art. 7º, da CF/1988) com qualidade inferior do serviço prestado. Tal pagamento, de forma habitual, inclusive, põe em risco o erário ante o potencial ônus decorrente de demandas judiciais trabalhistas, nos termos do disposto na Súmula nº 291 do TST, que prevê direito de indenização a trabalhadores que, habitualmente, prestam serviços em jornada suplementar. Aliás, o pagamento sistemático de horas extras, além de descaracterizar o caráter de excepcionalidade que autoriza o Administrador a retribuir o servidor por serviços realizados fora do seu turno normal de trabalho, demonstra verdadeira complementação de remuneração sem qualquer amparo legal.



Quanto ao **adicional de nível universitário** e à **concessão de gratificações**, verifica-se utilização eminentemente irregular dos recursos públicos. No primeiro caso, a municipalidade concedeu gratificação de nível universitário para servidores titulares de cargos para os quais já se exige a formação em nível superior. No segundo, concedeu gratificações com fundamentos subjetivos, eis que, conforme apurou a auditoria, não são especificadas quais são as responsabilidades desempenhadas além das atribuições normais do emprego público. Em síntese, as gratificações expostas caracterizam benefícios que não atendem ao interesse público, configurando-se mecanismo destinado a beneficiar interesses exclusivamente privados dos agentes públicos. Nesse ponto socorremo-nos dos sempre pertinentes ensinamentos do professor Hely Lopes Meirelles que, criticando as liberalidades ilegítimas do legislador à custa do erário, assim se expressou:

“Além dessas vantagens, que encontram justificativa em fatos ou situações de interesse administrativo, por relacionadas direta ou indiretamente com a prestação do serviço ou com a situação do servidor, as Administrações têm concedido vantagens anômalas, que refogem completamente dos princípios jurídicos e da orientação técnica que devem nortear a retribuição do servidor. Essas vantagens anômalas não se enquadram quer como adicionais, quer como gratificações, pois não têm natureza administrativa de nenhum destes acréscimos estipendiários, apresentando-se como liberalidades ilegítimas que o legislador faz à custa do erário, com o só propósito de cortejar o servidor público. (...)” (MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro, 34ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 495, g.n.)

Ressalte-se que na fixação de vantagens aos servidores, faz-se necessário observar o princípio da razoabilidade, por meio do qual se verifica se há necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito. Analisando-se criticamente a concessão desses acréscimos pecuniários, não se identifica nenhum dos requisitos da razoabilidade, vez que: (i) **não são uma necessidade da Administração Pública**; (ii) **não possuem qualquer previsão constitucional**, sendo apenas de conveniência dos servidores públicos beneficiados pela vantagem em comento, logo, **inadequados** na perspectiva do interesse público; e (iii) **são desproporcionais**, pois criam ônus financeiros desnecessários à Administração Pública sem que exista qualquer benefício em



contrapartida. Situações análogas, como bem sinalizado pela equipe de auditoria, já foram consideradas inconstitucionais pelo Poder Judiciário:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ARTIGO 1º DA LEI Nº 2.143, DE 09 DE MARÇO DE 1993, NA REDAÇÃO DADA PELAS LEIS Nº 2.871, DE 30 DE MARÇO DE 2009, E 3.370, DE 29 DE SETEMBRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE CHAVANTES/SP – INSTITUIÇÃO DE 'GRATIFICAÇÃO' POR APOSENTADORIA, DEMISSÃO OU FALECIMENTO DIRECIONADA AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS – **VANTAGEM PECUNIÁRIA QUE NÃO TRADUZ EXIGÊNCIAS DO SERVIÇO OU DESEMPENHO DE FUNÇÕES EM CIRCUNSTÂNCIAS PECULIARES A JUSTIFICAR SUA CONCESSÃO – DISTANCIAMENTO DO INTERESSE PÚBLICO – OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, FINALIDADE E MORALIDADE** – INTUITO, ADEMAIS, DE ESTABELECER COMPLEMENTAÇÃO DE CUNHO PREVIDENCIÁRIO, EM COMPENSAÇÃO ÀS REGRAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, SEM ANOTAÇÃO PRÉVIA DE FONTE DE CUSTEIO – VIOLAÇÃO À NORMA DOS ARTIGOS 111, 128 E 218 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO, APLICÁVEIS AOS MUNICÍPIOS POR FORÇA DO ARTIGO 144 DA MESMA CARTA – PRECEDENTES DESTES C. ÓRGÃO ESPECIAL – IRREPETIBILIDADE DOS VALORES PRETÉRITOS RECEBIDOS EM BOA-FÉ – AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP; ADI nº 2191367-21.2019.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/02/2020; Data de Registro: 26/02/2020, g.n.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 1.520, de 11 de abril de 2017, do Município de Rosana, que "concede gratificação de produtividade, desempenho e assiduidade aos servidores municipais" – Concessão de vantagem apenas pelo cumprimento dos deveres funcionais – **A vantagem prevista na lei impugnada não atende o interesse público e as exigências do serviço público, bem como os princípios da moralidade, impessoalidade, razoabilidade e da proporcionalidade, violando o disposto nos arts. 111 e 128 da CE, aplicáveis aos municípios em razão do que dispõe o art. 144 da mesma Carta – Gratificação que, em realidade, confere aumento de remuneração para os servidores municipais – Não atende ao interesse público, nem as exigências do serviço, conceder vantagem pecuniária nessas circunstâncias, com evidente falta de proporcionalidade e razoabilidade, na medida em que, atendendo ao interesse pecuniário ou financeiro dos servidores públicos, não resulta benefício algum para o serviço a ser entregue à população** – Jurisprudência do C. Órgão Especial – Ressalva da irrepetibilidade dos valores eventualmente recebidos pelos servidores com fundamento no diploma questionado. Ação julgada procedente, declarada inconstitucional a Lei nº 1.520, de 11 de abril de 2017, do Município de Rosana, com observação. (g.n.) (TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade 2110787- 04.2019.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/09/2019; Data de Registro: 26/09/2019).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 154 da Lei nº 2.693, de 26 de agosto de 1997, com a redação dada pela Lei Complementar nº 94, de 24 de abril de 2013, ambas do Município de Bebedouro, que assegura ao servidor ou funcionário público designado para participar de órgão de deliberação ou àquele que participar como membro ou auxiliar de comissão, o



direito à gratificação não excedente a 50% da referência do vencimento de sua função ou cargo. Alegação de ofensa aos princípios da moralidade e impessoalidade, além de inobservância ao postulado da reserva legal (artigos 111 e 128 da Constituição Estadual). Reconhecimento. **Critério para fixação da verba que não pode ser delegado pela lei ao Chefe do Poder Executivo. Embora seja do Prefeito Municipal a iniciativa da proposta (dispondo sobre remuneração de servidores) toda questão (inclusive a regulamentação) envolvendo fixação do valor da gratificação deve ser tratada por meio de lei (em sentido estrito), sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes.** Precedentes. Ação julgada procedente, ressalvada a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé pelos servidores até a data do presente julgamento.” (grifo da Fiscalização) (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2215205-90.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/02/2020; Data de Registro: 28/02/2020)

Por fim, as irregularidades afetas a **contratações de pessoal por tempo determinado, servidores em desvio de função e acúmulo de férias** contribuem igualmente para macular a gestão de pessoal, já que reforçam os desajustes do setor. Nos dois primeiros casos, é preciso reforçar que o acesso ao cargo público deve ser realizado por meio de concurso público, nos termos do o artigo 37, II, da Constituição Federal, a fim de garantir os princípios da moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço, e, ao mesmo tempo, propiciando igualdade de oportunidades a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei para investidura no cargo. Ademais, sobre o desvio de funções, a conduta da Origem prejudica o acesso isonômico e impessoal ao cargo, ferindo inclusive, o disposto na Súmula Vinculante nº 43 do STF:

“É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”.

Já no que toca a questão do acúmulo de férias, além de contrariar o artigo 84 da Lei nº 593/1992, sobrecarrega os servidores, que não usufruem do descanso necessário à sua integridade e, conseqüentemente, reflete na qualidade dos serviços prestados. Cumpre reforçar que todos os apontamentos discutidos até aqui evidenciam a falta de eficiência do gestor, no dimensionamento do quadro de servidores efetivos capaz de atender às demandas da municipalidade. Da insuficiência de colaboradores decorre:



contratações por prazo determinado e de comissionados, acúmulo de férias, desvio de função, horas extraordinárias e adicionais. Nesse sentido, na visão deste *Parquet* de Contas, o cerne da questão está na não realização de concurso nos termos do artigo 37, II da Carta Magna para a estruturação de quadro de pessoal adequado para o cumprimento das obrigações junto à população, e desta forma não mais incorrer no extenso rol de vícios. A situação apresentada comprova a falta de efetividade da administração na condução da gestão de pessoal, e todas essas ilegalidades cometidas, mais das vezes onerosas contribuem, sobremaneira, para a reprovação das Contas de 2022 da PM de Salmourão.

GESTÃO DE BENS E SERVIÇOS

Item C.2.1. GASTOS COM COMBUSTÍVEL (i) controle precário, apenas a quantidade de litros e o valor: (a) não há informação da quilometragem no momento do abastecimento, não sendo possível calcular o consumo por veículo. (ii) vários desacertos no controle de frota do município.

Recomendações de 2019 aprimore o controle dos gastos com combustíveis

Item C.2.2. GASTOS COM MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS (i) aumento expressivo da despesa (a) falta de controle do setor de almoxarifado (1) o relatório de manutenção por veículo informa um total de R\$ 294.210,81, valor de R\$ 616.256,29 inferior aos registros contábeis de **R\$ 910.467,10**.

Item C.2.3. MULTAS DOS VEÍCULOS (i) descontrole (ii) pesquisa dos débitos dos veículos junto ao site da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo somou R\$ 44.650,46, em multas aplicadas, em sua maioria por falta de identificação do condutor

Item C.2.4. CONTRATOS DE ASSESSORIA (i) em diversas modalidades de serviços comuns (**R\$ 315.645,45**) de realização exclusiva do quadro de servidores do Órgão.

Item C.2.5. CONTRATO Nº 14/2022 (i) a Fiscalização apurou indícios de restrição de competitividade e execução do objeto anterior ao processo de licitação (TC-010189.989.23-9 e TC-010267.989.23-4)

Recomendações de 2019 observe com rigor as Súmulas desta E. Corte de Contas em suas aquisições, procedimentos licitatórios e contratos futuros

A respeito da **gestão de bens e serviços**, a equipe fiscalizatória chamou a atenção para as falhas afetas aos gastos com combustível e com manutenção de veículos, que, somados, custaram quase R\$ 3 milhões ao erário (R\$ 1.906.546,53 + R\$ 910.467,10) (C.2.1 e C.2.2). Na defesa, a Origem limitou-se a



informar que “*ainda que frágil, o controle de abastecimento foi efetuado no exercício em apreço (...)*”. No mais, além de reconhecer a fragilidade dos controles, anunciou que buscará aprimorar os referidos controles. Na visão do *Parquet*, entretanto, as razões defensórias são insuficientes, eis que não afastaram os apontamentos listados pela auditoria.

No caso dos **gastos com combustíveis**, o relato fiscalizatório mostra que não há o necessário acompanhamento e controle dos valores, eis que no sistema eletrônico são lançados apenas a quantidade de litros e o valor gasto, sem a informação sobre a quilometragem do veículo, inviabilizando o cálculo do consumo por veículo. No mais, também se verificou que *i)* não existe controle de acesso de pessoas e veículos à garagem; *ii)* não há disposições a respeito da normatização que regulamenta o uso da frota; *iii)* existe controle de tráfego por veículo apenas dos veículos da educação; e *iv)* não existem autorizações formais para os servidores que utilizam os veículos. Na visão do *Parquet*, a lista de apontamentos é grave, notadamente diante da monta gasta no exercício de 2022, de R\$ 1.906.546,53, que, sem o necessário controle, desatende aos princípios de economicidade e eficiência (artigos 37, caput e 70, caput, da CF/1988), o que vai na contramão do interesse público, sinalizando má gestão administrativa e descaso com a coisa pública. É preocupante, ainda, que a falha também seja de natureza **reincidente**, eis que objeto de recomendações nos pareceres das contas de 2017 (eTC-6539.989.16-0) e de 2018 (eTC-4296.989.18-9), quando a Administração foi orientada a implantar controles eficientes sobre aludidos gastos. Nesse sentido, cumpre destacar o seguinte excerto do voto das Contas de 2019 da Prefeitura Municipal de Salmourão (eTC-4637.989.19-5), quando o eminente Conselheiro Dimas Ramalho determinou o aprimoramento dos gastos com combustíveis na municipalidade, o que reforça a alienação do gestor em corrigir uma falha preexistente:

“A equipe técnica constatou a precariedade dos registros e controles dos dispêndios de abastecimento da frota municipal. Dessa forma, determino ao atual gestor que aprimore o controle dos gastos com combustíveis e cumpra com rigor as determinações exaradas por esta



Corte, bem como atente aos princípios da transparência, legitimidade e razoabilidade que regem os gastos públicos.”

Já no que se refere aos **gastos com manutenção de veículos**, a auditoria apontou que, no exercício de 2022, a Prefeitura Municipal de Salmourão empenhou R\$ 910.467,10 com manutenção (peças R\$ 617.741,62 e serviços R\$ 292.725,48) de 50 veículos (descontando a bicicleta da relação apresentada), conforme valor extraído do sistema AUDESP, implicando o gasto médio por veículo/máquina de R\$ 18.209,34. A esse respeito, em comparação com o gasto realizado no exercício de 2019, houve um aumento de 98% (*Evento 20.114, fls. 48*). Agrava a matéria, a ausência, no Município, de plano de manutenção preventiva, de cronograma de revisões, trocas de óleo e de peças de desgaste natural. Na visão do *Parquet*, diante do aumento dessa despesa, que desde 2019 vem consumindo elevadas somas do erário, bem como das reiteradas advertências emitidas por esta E. Corte de Contas, no sentido de se aprimorar a gestão da frota, visando a gestão eficiente dos recursos públicos, percebe-se uma inércia do gestor público, além de grave desapego aos princípios da economicidade, legitimidade e razoabilidade que regem os gastos públicos. O que se espera, na esteira da gestão fiscal responsável, é que a administração elabore estudo com vistas a identificar as condições de sua frota, criando plano de manutenção preventiva, podendo com isso mensurar os custos de manutenção versus aquisição de novos veículos, além de estruturar e corrigir as irregularidades formais do setor.

No mais, reprovase, igualmente, o pagamento de **multas referente aos veículos da frota municipal**, que custou R\$ 44.650,46 ao erário no exercício em exame. Ainda que a Origem, em sua defesa, tenha informado que iniciará o levantamento de informações para tomada de medidas saneadoras, fato é que a matéria vem sendo criticada por esta e. Corte de Contas há anos, demandando o ressarcimento dos valores despendidos, sem que o gestor tenha tomado providências a fim de não mais reincidir no apontamento. Para além da reincidência, o *Parquet* reforça que esses gastos oneram desnecessariamente o erário com a criação de obrigações adicionais que não se coadunam com o



caráter público da despesa ou com os gastos próprios da Administração Pública, ferindo o art. 4º da Lei nº 4.320/1964, situação que deve determinar o julgamento pela irregularidade das contas.

Por fim, sobre a contratação de diversas modalidades de Assessorias para a execução de serviços comuns, pertinentes ao quadro efetivo do Município no valor de R\$ 315.645,45 (Item C.2.4), a defesa da Prefeitura alegou ter cumprido a legislação vigente (art. 13 da Lei Federal nº 8.666/93 e alterações) e apresenta diversos julgados do TCE/SP a fim de comprovar o respeito à jurisprudência pacífica DO Tribunal nos casos das contratações de Assessorias para atuação em temas singulares e complexos. Ocorre que, o MPC, em sintonia à avaliação da Fiscalização, entende que as contratações das Assessorias versaram sobre temas abrangentes, em que o exercício dessas atribuições compete a servidores efetivos das respectivas áreas de atuação.³ Este entendimento é indiscutível e primordial no atendimento futuro destas rotineiras demandas, além da economia resultante de sua execução. Nesta seara, a falha se soma aos motivos de reprovação das Contas de 2022.

PROMOÇÃO DA GOVERNANÇA

POLÍTICAS PÚBLICAS SETORIAIS

Item B.5. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS (iAmb/IEG-M) (i) nota C (ii) falhas demandam correções (iii) foi enquadrado como inadequado, com uma **nota 7 no Inventário Estadual de Resíduos Sólidos Urbanos - 2021**, elaborado pela CETESB. (a) houve **autuações** da CETESB por disposição inadequada de resíduos sólidos e aterro sem licença de operação. (iv) posição 569 no ranking do **Programa Município VerdeAzul – PMVA** com nota zero nos quesitos: (a) arborização Urbana, (b) Conselho Ambiental, (c) Estrutura e Educação Ambiental, (d) Município Sustentável, (e) Qualidade do ar, (f) Uso do Solo (v) não houve monitoramento e acompanhamento da execução das metas propostas no Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. (vi) não editou o Plano Municipal de Saneamento Básico

ORÇAMENTO PÚBLICO

CONTROLE LATO SENSU

Item A.5. FISCALIZAÇÃO DA ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO (i) funções não compatíveis com a Administração Pública; (ii) não regulamentou o Controle Interno; (iii) o Plano Anual de atividade informa outro município (iii) relatórios superficiais, que não tratam das recorrências apontadas pela auditoria; (iv) não há controle do cumprimento das recomendações



e determinações

Item E.1. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL (i) Descumprimento LAI 12.527/11 e da LRF 101/00.

Recomendações de 2019 dê curso à sua completa adequação à Lei de Transparência

Item E.2. FALTA DE FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP/IEG-M

Item F.2. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCESP: (i) entrega intempestiva de documentos ao Sistema Audesp. (ii) descumprimento das recomendações do TCESP

Recomendações de 2019 cumpra as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de Contas (determinação)

Recomendações de 2019 adote medidas visando não reincidir nas falhas

Quanto à **Promoção da Governança**, na dimensão das **Políticas Públicas Setoriais**, vale destacar as políticas públicas ambientais (IEGM “C” em declínio desde 2020), cujas falhas e indicadores obtidos confirmam, no entendimento do MPC, a insuficiência das políticas públicas locais de meio ambiente. Conforme constatações da Fiscalização, (i) o Município de Salmourão, no Inventário Estadual de Resíduos Sólidos Urbanos - 2021 elaborado pela CETESB, foi enquadrado como inadequado, com a nota 7; (ii) autuações da CETESB foram aplicadas devido à disposição inadequada de resíduos sólidos e a falta de licença de operação do aterro; (iii) e, no ranking do Programa Município VerdeAzul – PMVA, a posição do Município foi a de número 569, com nota zero nos quesitos: (a) arborização Urbana, (b) Conselho Ambiental, (c) Estrutura e Educação Ambiental, (d) Município Sustentável, (e) Qualidade do ar, e (f) Uso do Solo. O Poder Executivo expressou na defesa, de forma direta, a busca da correção dos desacertos, alertando, entretanto, para a carência de pessoal e recursos financeiros. Como sabido, eventuais medidas no sentido de correção das falhas tomadas além do exercício em pauta, sob a égide do princípio da anualidade, não elidem as falhas praticadas no exercício em pauta.

Quanto à atuação do Sistema de **Controle Interno** (SIC) (Item A.5), a instrução apontou a falta de regulamentação da área, formação da Controladora não voltada à Administração Pública, apresentação de relatórios superficiais, sem tratar das recorrências e das recomendações e determinações, e ausência de desenvolvimento de Plano Anual. A Origem refutou as alegações e informou



que Lei Complementar Municipal n.º 23/2023 regulamentou o tema, com seu exercício por servidor efetivo, sustentando que os relatórios mensais foram emitidos nos termos constitucionais. Por fim, noticiou buscar o aprimoramento dos processos do SCl, com o escopo de atribuir-lhe maior eficácia. Para o MPC, os esclarecimentos tangenciaram as falhas, mas não as enfrentaram de fato. Mister salientar que a implementação eficiente do controle interno favorece a promoção da democracia direta e indireta, uma vez que contribui para a efetivação da transparência pública. É por isso que as Prefeituras devem instituir um sistema de controle capaz de avaliar a gestão pública sob o viés da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, nos moldes fixados pelo Comunicado SDG n.º 32/2012 (abaixo transcrito), sob pena de se colocar em xeque a própria efetividade do artigo 74, da Constituição Federal de 1988.

COMUNICADO SDG Nº 32/2012

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ressalta que, a mando dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, bem assim do artigo 54, parágrafo único, e artigo 59, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e, também, do artigo 38, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte, a Prefeitura e a Câmara Municipal devem possuir seus próprios sistemas de controle interno, que atuarão de forma integrada.

Sob aquele fundamento constitucional e legal, é dever dos Municípios, por meio de normas e instruções, instituir, se inexistentes, e regulamentar a operação do controle interno, de molde que o dirigente municipal disponha de informações qualificadas para a tomada de decisões, além de obter mais segurança sobre a legalidade, legitimidade, eficiência e publicidade dos atos financeiros cancelados, sem que hajam razões para alegar desconhecimento.

Apenas servidores do quadro efetivo deverão compor o sistema de controle interno.

Nesse contexto, tal normatização atentar-se-á, dentre outros aspectos, para as funções constitucionais e legais atribuídas ao controle interno:

- 1- Avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados.
- 2- Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.
- 3- Comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados.
- 4- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município.
- 5- Apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.
- 6- Em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal.
- 7- Atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados.

De se registrar, ainda, que a adequada instituição do correspondente órgão de controle interno é medida que será verificada por ocasião da fiscalização levada a efeito pelo Tribunal de Contas, com repercussão no exame das contas anuais.



SDG, em 28 de setembro de 2012.
SÉRGIO CIQUERA ROSSI
SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL” (destacamos)

Sobre os demais apontamentos referentes ao Controle *Lato Sensu*, no que tange à fidedignidade e transparência das informações e ao atendimento legal e das Recomendações verificam-se reincidências passíveis de no futuro constituírem motivação de reprovação das Contas do Município nos termos da Lei Orgânica do TCESP.

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de seu Procurador de Contas, manifesta - se pela emissão de **parecer prévio desfavorável**, uma vez que as Contas de Governo, apesar de se apresentarem dentro dos parâmetros legais e dos padrões esperados pelo TCESP, possuem falhas graves, sobretudo nos aspectos relacionados à **gestão fiscal** (alterações orçamentárias e precatórios), à **gestão dos gastos obrigatórios** (inércia do gestor quanto à saúde), à **gestão de pessoal** (excessivas HE, desvio de função, comissionados, agentes políticos), à gestão de bens e serviços (combustível e Contratação de Assessorias) e **promoção da governança** (políticas ambientais e SIC).

É o parecer que cumpria ofertar como *custos legis*.

São Paulo, 26 de outubro de 2023.

RAFAEL ANTONIO BALDO
Procurador do Ministério Público de Contas

/46

