



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



**PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 29/09/15**

53 TC-001941/026/13

**Prefeitura Municipal:** Caraguatatuba.

**Exercício:** 2013.

**Prefeito:** Antonio Carlos da Silva.

**Advogado(s):** Antonio Sérgio Baptista, Solange Tsukimi Hayashi Longo, Marcia Paiva de Medeiros Pinto e outros.

**Acompanha(m):** TC-001941/126/13 e Expediente(s): TC-000837/007/13, TC-017900/026/15 e TC-037056/026/15.

**Procurador(es) de Contas:** Renata Constante Cestari.

**Fiscalizada por:** UR-7 – DSF-II.

**Fiscalização atual:** UR-7 – DSF-II.

**1. RELATÓRIO**

**1.1.** Em exame, as contas anuais da **Prefeitura Municipal de Caraguatatuba**, relativas ao exercício de **2013**.

**1.2.** A **Unidade Regional de São José dos Campos – UR/7** assim resumiu as inadequações constatadas:

**PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

- *Fragilidade nas peças de planejamento, metas utilizadas são imprecisas;*
- *LOA autoriza abertura de créditos suplementares em 25% da receita prevista;*
- *Inexistência de plano de mobilidade urbana.*

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL**

- *Ausência de informações relativas aos repasses a entidades de terceiro setor na página eletrônica do município;*
- *Ausência de informações acerca do objeto dos gastos efetuados e disponibilizados na página eletrônica;*



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



**CONTROLE INTERNO**

- *Inexistência de Controle Interno.*

**DÍVIDA DE LONGO PRAZO**

- *Expressivo aumento da dívida de longo prazo.*

**RENÚNCIA DE RECEITAS**

- *Realização de ato de renúncia de receita em desacordo com o estabelecido no Art. 8º da LDO e 14º da LRF.*

**DÍVIDA ATIVA**

- *Elevado montante de cancelamento de dívida ativa em decorrência de prescrição.*

**MULTAS DE TRÂNSITO**

- *Ausência de recolhimento de 5% do valor arrecadado ao Funset, em desobediência ao Art. 320, parágrafo único da Lei Federal nº 9.503/97;*
- *Aplicação dos recursos de multas em desacordo com a Lei Federal nº 9.503/97.*

**ROYALTIES**

- *Aplicação dos recursos de royalties até 5% em desacordo com a legislação própria.*

**PRECATÓRIOS**

- *O pagamento do mapa de precatórios que deveria ter sido realizado em 2013 ocorreu somente em 2014.*

**ENCARGOS SOCIAIS**

- *Recolhimento em atraso dos encargos, acarretando em multas para a Prefeitura.*

**DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE**

- *Concessão de adiantamentos para agentes políticos;*
- *Ausência de demonstração de interesse público na realização das despesas;*
- *Elevado dispêndio de recursos públicos em refeições do Sr. Prefeito;*



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



- Notas fiscais não contem descrição dos serviços, quantidade adquirida, valor unitário e dados alusivos ao interessado.

**BENS PATRIMONIAIS**

- Valor registrado no Balanço Patrimonial diverge daquele informado no inventário da Prefeitura;
- Veículos leiloados continuam em nome da Prefeitura, respondendo por seus débitos;
- Veículos encontram-se sem número de Patrimônio.

**ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS**

- Desatendimento à requisição desta fiscalização das justificativas e publicações das quebras na ordem de pagamentos.

**LICITAÇÕES**

- *Informações da origem em classificações impróprias de despesas com “Dispensa de Licitação” e “Inexigibilidade;*
- *Abertura de procedimentos licitatórios para contratação de empresas com o fim de executar serviços cabíveis de para o corpo funcional da municipalidade;*
- *Não observância de procedimento licitatório, sem a apresentação de justificativas pertinentes, para a contratação de entidade do estado do Mato Grosso do Sul na elaboração de concursos públicos.*

**CONTRATOS**

- *Não realização de renegociação de contratos com empresas beneficiadas pela isenção do recolhimento patronal ao INSS;*
- *Execução Contratual: Utilização de área construída com finalidade diversa da que foi contratada – EMEF Benedito Inácio Soares; Sucessivos aditamentos e prorrogações de prazos para a construção da Praça de Eventos; Sucessivos aditamentos e prorrogações de prazos, má conservação do gramado e itens faltantes na entrega do Centro Comunitário e Campo de Futebol – Rio d’Ouro.*

**ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS**

- Falta de divulgação na página eletrônica do Município do Parecer Prévio do Tribunal de Contas e dos relatórios RGF e RREO.



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



**FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP**

- Falta de fidedignidade em dados relativos às peças contábeis e às classificações de despesas como “Dispensa de Licitação” e “Inexigibilidade”.

**PESSOAL**

- *Manutenção de elevado número de cargos em comissão;*
- *Preferência por servidores não efetivos para nomeação de tais cargos em 2013;*
- *Ausência de atribuições de vários cargos em comissão, impossibilitando a verificação se são atinentes às prerrogativas de livre nomeação e exoneração;*
- *Diversos cargos de assessoria com atribuições que se correlacionam.*

**ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL**

- *Inobservância de recomendações desta Corte de Contas dos últimos exercícios apreciados.*

**DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES**

***Expediente TC-837/007/13***

- *resposta da Prefeitura ao ofício CG.C.DER nº 1970/2013, cuja matéria foi tratada nos tópicos do relatório de fiscalização.*

***Expediente TC-017900/026/15***

- *O Ministério Público do Estado de São Paulo, solicita informações sobre a conclusão do processo TC-1941/026/13.*

***Expediente TC-037056/026/14***

- *O Ministério Público do Estado de São Paulo, solicita informações sobre a Prefeitura de Caraguatatuba referente à Lei Complementar nº 47/2013, que concede anistia, em caráter geral, de penalidades relativas aos créditos tributários municipais e não tributário, bem como se há parecer das contas anuais.*

**1.4. CONTRADITÓRIO**



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



Notificada, a autoridade responsável apresentou justificativas procurando afastar, ou justificar, as impropriedades consignadas no relatório de Fiscalização.

**1.5. MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA TÉCNICA-ECONOMIA:**

Afirma que condição das contas não mostra uma posição de desequilíbrio, já que o resultado da execução orçamentária foi positivo, influenciando os demais resultados.

Conclui também que o Município caminhou na direção do equilíbrio previsto no artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No entanto, opina pela emissão de **Parecer Desfavorável** à aprovação das contas, tendo em o não pagamento integral dos precatórios.

**1.6. DA ASSESSORIA TÉCNICA:**

O óbice sobre a falta de pagamento de precatórios não comporta relevação, tendo em vista que a própria Prefeitura confirma, em suas razões, que os Precatórios foram quitados em sua totalidade somente no exercício de 2014, em desacordo com o preconizado no Texto Supremo.

Quanto aos óbices anotados nos itens licitações e execução contratual, propôs recomendação à Prefeitura para que observe com rigor o disposto na Lei 8.666/93.

Propõe análise em autos próprios o ajuste formado com a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Educação do Mato Grosso do Sul e da Concorrência nº 05/2013.

Acerca da destinação dos recursos dos royalties sugeriu recomendação à Prefeitura para que providencie a diferenciação reclamada pela fiscalização entre os valores recebidos até 5% e o excedente a esse percentual, bem como para que cumpra as legislações que regem a matéria.



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



Opina, ao final, pela emissão de **parecer desfavorável**, em razão da falha no pagamento dos precatórios.

A Chefia de ATJ conclui no mesmo sentido.

### **1.7. DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

Tendo em vista a ausência de documento que comprove o depósito integral dos precatórios devidos no exercício, o achado deve ensejar a reprovação das contas em exame.

Também deve se somar às causas de parecer desfavorável a falta ou implementação deficiente do sistema de controle interno.

No setor de pessoal, com o fito de prevenir a repetição da ocorrência defeituosa, sugeriu que se expeça determinação para que o Executivo realize adequações na estrutura administrativa, excluindo cargo em comissão com funções de servidor permanente, conferindo atribuições aos cargos em comissão, conforme descrito no inciso V, art. 37 da CF.

### **1.8. DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**

Com relação ao quadro de pessoal, verificou que 80, dos 244 cargos em comissão, foram nomeados sem atribuições típicas de direção, chefia e assessoramento. Citou que a origem rebateu o apontamento mencionando ter adotado efetivas medidas de regularização que culminaram na reestruturação promovida pela Lei Complementar 2136/13.

Nessa Lei, verificou que foram reservadas aos Assessores de Gestão, Assessores Operacionais, Assessores nível I, IV e V e Assessores Jurídicos, atribuições com descrições genéricas; muitas em comum a todos os cargos, de pequena complexidade, burocráticas, administrativas, rotineiras e não passíveis de desempenho em comissão, porquanto violam a regra constitucional (art. 37, V).

Inserido no regime ordinário para pagamentos de precatórios, dada a inexistência de dívidas até 06/12/2009, deveria o Executivo, nos termos do § 5º



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



do art. 100 da CF, proceder a quitação de R\$ 859.827,62, o que somente ocorreu no exercício seguinte quando os títulos judiciais de menor valor foram pagos somente em 01/04/2014, enquanto que os maiores em 06/06/2014. A defesa apenas confirma que os pagamentos ocorreram em 2014, segundo ela, sem prejuízo ao erário, encontrando-se superada a matéria.

Ressalta que as contas municipais são examinadas em observância ao princípio da anualidade (nos termos do previsto no art. 165, § 2º, da CF c/c o art. 34 da Lei 4.320/64), que impede que providências adotadas em exercícios posteriores afaste a ilegalidade cometida no período em exame.

Opinou, ao final, pela emissão de **parecer desfavorável**.

É o relatório.



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



## **2. VOTO**

### **2.1. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS**

Em exame, contas anuais da **Prefeitura Municipal de Caraguatatuba**, relativas ao exercício de 2013.

Na aplicação dos recursos arrecadados, a análise demonstrou a observância aos ditames constitucionais e legais:

	<b>EFETIVAD O</b>	<b>ESTABELECI DO</b>
<b>APLICAÇÃO NO ENSINO</b>	<b>27,30%</b>	<b>Mínimo = 25%</b>
<b>DESPESAS COM PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO</b>	<b>81,74%</b>	<b>Mínimo = 60%</b>
<b>UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB</b>	<b>100,00%</b>	<b>100%</b>
<b>SAÚDE</b>	<b>29,01%</b>	<b>Mínimo = 15%</b>
<b>DESPESAS COM PESSOAL</b>	<b>44,15%</b>	<b>Máximo = 54%</b>

### **2.2. OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS**

<b>- EFETIVOU REPASSES À EDILIDADE CONFORME DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL</b>
<b>- ENCARGOS SOCIAIS: RECOLHIMENTOS EFETUADOS</b>

### **2.3. FINANÇAS**



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



No âmbito contábil, a Administração obteve êxito na busca do equilíbrio das contas, vez que foi registrado superávit orçamentário de R\$ 31.387.376,51, equivalente a 8,26%, da receita arrecadada.

Verifica-se, como consequência, a obtenção de resultados satisfatórios como a elevação dos resultados financeiro e patrimonial.

Quanto ao aumento expressivo na dívida de longo prazo, da ordem de 102%, em relação ao exercício anterior, a defesa informa que se trata de dívida existente desde o exercício de 2002, oriundo de parcelamento, cuja alteração de valor se deu pela atualização de saldos.

De qualquer maneira, não me parece que referida dívida causará transtornos em orçamentos futuros, haja vista representar apenas 3,2% da receita corrente líquida.

#### **2.4. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Quanto às políticas públicas, é primordial que o Executivo adote uma postura rigorosa, tendo em mente que são as peças de planejamento que definirão o rumo da administração pública e o destino da coletividade.

Tanto é assim que, segundo dispõe o artigo 48, parágrafo único, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a transparência da gestão fiscal será assegurada mediante *“incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”*.

Especificamente no tocante à Lei Orçamentária Anual, tal é sua importância que a Constituição Federal define como crimes de responsabilidade os atos do Chefe do Executivo que atentem contra o seu conteúdo, vedando, ainda, *“o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual”*; a *“realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”*; *“a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”*, entre outras ações nela previstas (artigos 85, VI, e 167).



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



Aliado a isso, o § 8º do artigo 166, também da Constituição, só permite a utilização, mediante créditos especiais ou suplementares, dos recursos que, *“em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficaram sem despesas correspondentes”*.

Nesse contexto, é evidente que, embora o ordenamento jurídico não preveja um percentual ou parâmetro a ser observado na fixação e utilização de recursos mediante abertura de créditos especiais ou suplementares, tal instrumento deve ser tratado como exceção, para que se mantenha a transparência e o planejamento original, feito com a participação da sociedade.

**Recomendo**, portanto, ao Executivo que atente ao disposto no Comunicado SDG nº 29/2010 e à jurisprudência desta Casa, no sentido de ser razoável que a autorização para abertura de créditos adicionais fique dentro dos limites da inflação prevista no período.

## **2.5. SERVIÇO DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

Em razão do apontamento sobre ausência de informações relativas aos repasses a entidades de terceiro setor e, também, do objeto dos gastos efetuados, na página eletrônica do município, a defesa informou, diferente do apontado, que tais informações já se encontram disponibilizadas no *site* da Prefeitura, afirmando que está cumprindo regularmente a legislação atinente. No entanto, noticiou que o Portal eletrônico foi reformulado para o exercício de 2015, visando deixar mais explícitas as informações mencionadas.

As providências noticiadas deverão ser verificadas em próxima fiscalização deste Tribunal.

## **2.6. CONTROLE INTERNO**

A autoridade responsável consignou que está providenciando a regularização e suprir a omissão, tendo sido nomeada comissão para seleção de servidor efetivo para assumir as funções de controlador interno, nos moldes das orientações desta Corte.



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



Nada obstante, cabe ressaltar que o Controle Interno é imprescindível ao aprimoramento da gestão, que se dá mediante a avaliação do desempenho das atividades do Executivo; a conferência da exatidão e fidelidade dos dados contábeis; a análise dos resultados econômico-financeiros, quanto à eficácia e eficiência; a adoção de providências voltadas ao saneamento de irregularidades no exercício corrente; e a comunicação de ilegalidades e outras ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado.

Aproveito o ensejo e recomendo à Prefeitura Municipal que proceda à regulamentação do setor, nos termos do Comunicado SDG nº 32/2012 e do artigo 74 da Constituição Federal.

## **2.7. RENÚNCIA DE RECEITAS**

A instrução indica que, por conta das Leis Complementares nº 47 e 48, ambas editadas em 2013, uma que concede anistia, em caráter geral, de penalidades relativas aos créditos tributários municipais e não tributários e outra que dispõe sobre os benefícios fiscais no Município de Caraguatatuba, o Município efetivou irregular ato de renúncia de receita, haja vista não se observarem as exigências contidas no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sobre o primeiro diploma, o responsável discorda do apontamento porque multa e juros, devido natureza punitiva e não se enquadrarem como de natureza tributária, não podem ser considerados para fins de renúncia de receita.

Traz à lume decisão desta Corte, exarada pela E. Primeira Câmara, processo TC-569/026/09, para confirmar a sua tese:

*“Como bem afirma a autoridade, tanto a multa como os juros moratórios são sanções pelo inadimplemento da obrigação (...) e, portanto, não são tributos. E se não são tributos, a anistia ou remissão dela não importa em renúncia de receitas e, por conseguinte, inexigível o impacto orçamentário”.*

*“...”*

*“Em resumo, acolho os esclarecimentos trazidos, por considerar que, na hipótese dos autos, não se consumou renúncia de receita*



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



*pelo que não se fazia oportuna a adoção de medida prevista no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal”.*

Informou, também, que o Ministério Público Estadual instaurou inquérito civil à apuração de possível renúncia de receita por eventual descumprimento da Lei Fiscal, contudo promoveu o arquivamento.

Face às argumentações oferecidas, creio que possam ser recepcionadas as alegações sobre a Lei Complementar nº 47/13, que dispõe sobre a concessão de anistia, em caráter geral, de penalidades relativas aos créditos tributários municipais e não tributários.

No que toca à lei Complementar nº 48/13, a defesa afirma que não houve inovação, não se enquadrando em concessão ou ampliação de novo benefício fiscal, visto que a relação dos benefícios é idêntica à contida na revogada Lei nº 43/11, que por sua vez revogou a Lei nº 659/97, que consolidou leis esparsas sobre benefícios fiscais vigentes em períodos anteriores ao exercício de 1997.

Completo que não houve inclusão ou ampliação dos benefícios, mas, apenas, melhor regulamentação e, quanto aos beneficiários, os principais contribuintes que podem usufruir dos benefícios desde 1997, são os mesmos de leis posteriores, cuja maior parcela se enquadra na condição de carente.

Por fim, explicou que a Lei Complementar em questão criou critérios restringindo a abrangência dos contribuintes, não se enquadrando na condição definida no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diferente do diploma anterior, as argumentações relativas à Lei Complementar nº 48/13 não prosperam.

O artigo 5º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal reforça a exigência constitucional contida no artigo 165, § 6º, para que seja elaborado o impacto orçamentário de renúncia fiscal, para acompanhar o orçamento anual do Município.

Observo que, nos referidos dispositivos, não há qualquer determinação de tempo para realização desse procedimento, denotando que, seja qual for a



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



época em que editada a lei que desonerou receitas, as medidas impostas pelo regramento da matéria devem ser adotadas sistematicamente, a cada exercício, até enquanto a mesma perdurar.

Diante desse contexto, o Executivo precisa demonstrar a quantia que a Municipalidade deixa de arrecadar, em face dos benefícios fiscais concedidos, e como compensá-los, tudo a título de dar satisfação à comunidade local.

Entretanto, à medida que decorreu um longo tempo sem esse procedimento, o aumento permanente de receitas praticamente neutralizou o montante renunciado, e é bem por isso que não há elementos nos autos para afirmar que houve prejuízo para o Município, tampouco dimensionamento do efeito dos benefícios aos contribuintes.

Na peculiaridade, não se observa consequências insustentáveis ao Município na execução orçamentária, que, aliás, permeia uma situação de equilíbrio, segundo acima abordado.

Contudo, recomendações devem ser encaminhadas à origem para saneamento da questão.

## **2.8. DÍVIDA ATIVA**

A fiscalização detectou cancelamentos por prescrição de prazo, no montante de R\$1.125.525,95, cuja omissão em tomar providências com vistas ao recebimento de valores pertencentes ao Município, beneficia os devedores em detrimento daqueles que pagam em dia suas obrigações frente à Prefeitura.

No que toca a essa questão, o responsável defende que boa parte dos tributos inscritos se referiu a fatos geradores ocorridos em período superior há 10 ou 20 anos, ora por ausência do sujeito passivo da obrigação tributária, óbito do devedor antes da constituição do crédito, ora por prescrição intercorrente, devido a falhas no processo judicial que impediam a cobrança efetiva, razão pela qual a municipalidade está contratando empresa visando a saneamento do cadastro imobiliário, para efetuar a cobrança adequadamente.



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



Explicou, ainda, que atualmente não há como negar a prescrição, visto que o não reconhecimento administrativo pode gerar cobrança indevida e por consequência indenização, cujo fato motiva a Administração adotar providências visando o saneamento.

Em que pesem as alegações de defesa, creio que, para melhor análise da matéria, torna-se necessária a completa obtenção de informações, tais como a relação de todos os contribuintes devedores com créditos prescritos, na condição indicada pela Fiscalização, bem como o total dos valores envolvidos por contribuinte e por exercício.

Cabe à equipe de fiscalização a execução da tarefa, para permitir a correta avaliação da questão, que se dará em autos apartados.

Bom lembrar que, na hipótese de os créditos individualmente serem de pequenos valores, a providência judicial será mais dispendiosa do que a possível receita a ser auferida.

## **2.9. LICITAÇÕES / CONTRATOS**

Destacam-se neste tópico algumas impropriedades, cujas licitações e contratos decorrentes, já estão sendo tratadas em processos autônomos desta Corte, dentre eles, o TC-1531/007/13, relativo à Concorrência nº 06/2013, que objetivou a concessão de serviços de implantação, operação e gerenciamento do sistema de estacionamento rotativo eletrônico, e o TC-216/007/13, referente à Concorrência nº 05/2013, objetivando a realização de obras de construção de praça de eventos.

Consta, também, do laudo de fiscalização, que a Prefeitura se utilizou de serviços de consultoria na área de engenharia, por intermédio da realização de três convites, em função do número considerável de obras públicas, motivo suficiente, segundo a fiscalização, para promover a contratação de servidores, por concurso público, e serem incumbidos de executar os projetos básicos e executivos.

Creio que o assunto deve ser objeto de estudos, por parte da municipalidade, com o fito específico de se verificar tal viabilidade, em obediência ao Princípio da economicidade, o que dede já fica recomendado.



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



Por outro lado, a contratação de serviços de assessoria e execução de concurso público, doravante, deverão se submeter ao crivo do artigo 2º da lei de Licitações e Contratos, promovendo o devido certame licitatório.

## **2.10. PESSOAL**

Nesse setor, detectou-se algumas incongruências no quadro de pessoal, relacionadas à manutenção de elevado número de cargos em comissão; ausência de atribuições de vários cargos em comissão, impossibilitando a verificação se são atinentes às prerrogativas de livre nomeação e exoneração; bem como aos diversos cargos de assessoria com atribuições que se aglutinam.

Trata-se de fato comumente observado nos órgãos jurisdicionados, e que tem sido objeto de crítica e recomendação por este Tribunal de Contas há muito tempo.

Ressalto, aliás, que 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 2113763-57.2014.8.26.0000<sup>[1]</sup>:

Anota-se, para constar, que **a simples denominação de cargos públicos como sendo de direção, chefia ou assessoria, por si só, não justifica a dispensa do concurso público**, uma vez que *“a criação de cargo em comissão em moldes artificiais e não condizentes com as praxes de nosso ordenamento jurídico e administrativo só pode ser encarada como inaceitável esvaziamento da exigência constitucional de concurso”* (Hely Lopes Meirelles, “Direito Administrativo Brasileiro”, 18ª ed, São Paulo, p. 378).

[...]

Este C. Órgão Especial tem reiteradamente decidido nesse sentido, com destaque para o julgamento da ADIN nº 0260051-

---

<sup>[1]</sup> Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo. DJE: 25.02.15.



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



76.2012.8.26.0000, Rel. Caetano Lagrasta, j. 05/06/2013, 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.*

Necessário observar, a propósito, que a regra do inciso V do artigo 37 da Constituição Federal aplica-se independentemente do porte do Município, assim como do número de cargos que compõem seu quadro de pessoal. Em outras palavras, mesmo que haja apenas 01 (um) cargo de livre provimento na estrutura funcional do Órgão, se suas atribuições não forem compatíveis com as funções de direção, chefia ou assessoramento, será considerado irregular.

Logo, **recomendo** ao Executivo que 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.

## **2.11. APONTAMENTOS REMANESCENTES**

Os defeitos encontrados nos itens: “multas de trânsito”; “royalties”; “encargos sociais”; “demais despesas elegíveis para análise (adiantamentos)”; “bens patrimoniais”; “ordem cronológica de pagamentos”; “análise do cumprimento das exigências legais”; “fidedignidade dos dados informados ao sistema Audep”; e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e Recomendações do Tribunal”; são passíveis de relevação, recomendando-se a adoção de medidas efetivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

## **2.12. PRECATÓRIOS**



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



O apontamento de maior relevância nestes demonstrativos e que se mostrou primordial no juízo das manifestações dos órgãos técnicos, diz respeito ao pagamento de precatórios.

Tendo em vista o regime ordinário a que estava submetida, a Prefeitura deveria proceder a quitação do mapa de precatórios relativo ao exercício de 2013, da quantia de R\$ 869.283,93, porém, só a efetivou no exercício seguinte, mais precisamente nos dias 01/04/2014 e 06/06/2014.

Não há dúvida dos posicionamentos externados pelos Órgãos Técnicos e Ministério Público de Contas, no sentido de que a falta de pagamento de precatórios é motivação suficiente para que Municipalidade não receba o beneplácito deste Tribunal.

Por possuir somente pendência judicial decorrente do mapa de precatórios, o seu valor, devido a pouca representatividade no contexto da contas, não causaria qualquer incômodo nas finanças, no caso de pagamento até 31/12/2013, já que houve superávit orçamentário de mais R\$ 31 milhões no exercício.

A equipe de fiscalização constatou somente o pagamento da totalidade de requisitórios de baixa monta, no valor R\$ 88.195,29.

Embora se tenha constatado que o Município efetuou os pagamentos, o procedimento só ocorreu em meados do exercício seguinte, refugindo ao Princípio da Anualidade.

Nesse contexto, a inadimplência da dívida judicial violou o regramento da matéria previsto no artigo 100 da Constituição Federal, maculando, portanto, os presentes demonstrativos.

## **2.12. CONCLUSÃO**

No mérito, acolho as conclusões a que chegaram os Órgãos Técnicos e o Ministério Público de contas e **VOTO** pela emissão de **Parecer DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de



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



2013, da PREFEITURA MUNICIPAL DE CARAGUATATUBA ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, recomendando-lhe que:

- atente ao disposto no Comunicado SDG nº 29/2010 e à jurisprudência desta Casa, no sentido de ser razoável que a autorização para abertura de créditos adicionais fique dentro dos limites da inflação prevista no período;
- atente aos exatos termos do quanto prescreve o rito legal atinente à Lei de Acesso à Informação, devendo a fiscalização em próximo roteiro verificar a providência;
- proceda à regulamentação do controle interno, nos termos do Comunicado SDG nº 32/2012 e do artigo 74 da Constituição Federal;
- elabore a demonstração do impacto da desoneração de impostos na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual e nas metas de resultados fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- observe com maior rigor a lei de licitações e contratos;
- ajuste o quadro de pessoal, atinente aos cargos em comissão, 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;
- elabore um estudo específico para a viabilidade para elaboração de projetos básicos e executivos de obras pública, em obediência ao Princípio da economicidade, para fins de contratação de servidores efetivos, por intermédio de concurso público;
- implemente ações para saneamento das falhas anotadas nos tópicos: “multas de trânsito”; “royalties”; “encargos sociais”; “demais despesas elegíveis para análise (adiantamentos)”; “bens patrimoniais”; “ordem cronológica de pagamentos”; “análise do cumprimento das exigências legais”; “fidedignidade dos dados informados ao sistema Audesp”; e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e Recomendações do Tribunal”.

Face aos Expedientes TC-17900/026/15 e TC-037056/026/14, oficie-se ao Ministério Público do Estado de São Paulo. Deverá acompanhar o ofício cópia do relatório e voto.



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



Determino a formação de autos apartados para tratar das prescrições da dívida ativa, como descrito no corpo do voto.

**DIMAS EDUARDO RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**