



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

RELATOR - CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
32ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, dia 09/10/2018.

### Item 65

**TC - 4288/989/16-3**

**Prefeitura Municipal:** Embu-Guaçu

**Exercício:** 2016

**Prefeito:** Clodoaldo Leite da Silva

**Procuradora de Contas:** Élide Graziane Pinto

O processo em pauta trata das **CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU, RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2016.**

A fiscalização "in loco" foi realizada pela **7ª Diretoria de Fiscalização / DF-7.4**, a qual apontou (evento 91), diversas falhas quanto aos itens fiscalizados <sup>(1)</sup>, destacando-se: **Execução Financeira e Orçamentária** - déficit orçamentário de 8,94%; alterações orçamentárias de 33,14%; ausência de liquidez frente aos compromissos de curto prazo; **Ensino** - Fundeb 99,18% dos recursos advindos do fundo, contrariando o disposto pelo § 2º do artigo 21, da Lei Federal nº 11494/2007; **Pessoal** - despesas com pessoal equivalente a 58,89% da receita corrente líquida; excesso de

---

<sup>1</sup> Planejamento das Políticas Públicas e o Sistema de Controle Interno, Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial, Execução Física dos Serviços/Obras Públicas, Transparência das Contas Públicas e Demais Aspectos e Restrições de Último Ano de Mandato.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

horas extras; pagamento de gratificação por nível superior quando o pré-requisito para preenchimento do cargo estabelece "nível superior"; cargos em comissão sem as características de Assessoramento, Direção ou Chefia; e **Gasto com Combustíveis** - aquisição de combustíveis sem o necessário procedimento licitatório.

**Notificado, o responsável apresentou suas razões da defesa** (evento 121).

Alega que:

- **Déficit orçamentário** - não foram realizadas despesas exorbitantes; as despesas empenhadas estão diretamente atreladas à manutenção dos serviços e despesas essenciais da Administração Pública; não houve despesas consideradas exorbitantes ou desconexas com os interesses públicos; houve maior demanda de serviços essenciais, tais como saúde, educação e assistência social, exigindo do Poder Executivo maior destinação de recursos, fato que também justifica as alterações orçamentárias questionadas pela fiscalização; demanda na educação e na saúde; dispêndios com a manutenção e implantação de ações e programas sociais; gastos com saneamento básico; gastos com coleta e disposição de resíduos e rejeitos sólidos; obras de infraestrutura; manutenção de prédios públicos, entre outras de primeira necessidade e aquelas decorrentes de ordens judiciais; o Município foi atingido por um fenômeno natural absolutamente atípico, denominado microexplosão, que consiste numa



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

tempestade acompanhada de ventos fortíssimos, o que implicou em prejuízos de elevada monta em toda a cidade; e a retração do PIB;

- **Alterações orçamentárias** - além das justificativas já apresentadas, alega que as movimentações orçamentárias não ultrapassaram os limites impostos pela Lei Orçamentária, e as realizadas, foram formalizadas dentro dos limites e ditames da Lei Orçamentária Anual;

- **Ausência de liquidez frente aos compromissos de curto prazo** - o resultado financeiro decorre, praticamente, do resultado orçamentário de 2016, o qual foi gerado pela assunção de despesas inadiáveis e necessárias à realização de serviços públicos essenciais. Acrescenta, ainda, que esta C. Corte de Contas possui entendimento consolidado no sentido de que a falta de liquidez, por si, não é o suficiente para a rejeição das contas municipais, quando muito deve acarretar a expedição de recomendação para adequação dos valores;

- **Pessoal** - a **despesa com pessoal que atingiram 58,89%** da receita corrente líquida, a defesa argumenta sobre os esforços da Administração Municipal em não conseguir diminuir os gastos com pessoal, haja vista a necessidade real de atendimento aos serviços essenciais, para os quais detém obrigação constitucional de cumprir, razão pela qual não houve a possibilidade de diminuição dos serviços prestados, tendo ocorrido o oposto, já que a grande maioria das contratações efetuadas se deu nas pastas da



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

educação e saúde, ou seja, serviços essenciais, aos quais não poderia a Administração Municipal se furtar de prestá-los, gerando o pagamento de **horas extras**, abordado pela fiscalização como excessivo, mas estas horas extras eram estritamente necessárias, objetivando a prestação de serviços essenciais, tais como, serviço de locomoção para atendimento emergencial de pacientes sendo transportados para tratamento médico, que não podem ser interrompidos, pois se assim o fosse, seria afronta direta ao princípio e garantia constitucional do direito a vida.

Já em relação aos **cargos em comissão** e a **concessão de gratificações**, no primeiro caso, cita inicialmente vários juristas, discorrendo sobre cargos em comissão, e ao final argumenta que todos os cargos em comissão possuem atribuições próprias de direção, chefia ou assessoramento, não havendo que se falar em irregularidades, além do fato de que não foram criados em nenhum dos anos dessa administração municipal, sendo que, em sua grande maioria, foram criados antes da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988; no caso da **gratificação por nível superior** quando o pré-requisito para preenchimento do cargo estabelece "nível superior", destaca que a concessão segue estrito cumprimento do dever legal, por força de lei, e que referido dispositivo legal não concede gratificação só àqueles nomeados para cargos de nível superior, e sim a todos aqueles que se destacam e são avaliados pelo seu superior imediato, como por exemplo, pela execução ou colaboração em



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

trabalhos técnicos ou científicos, fora das atribuições normais do cargo.

E, finalizando, quanto aos **Gastos com Combustíveis**, sem o necessário procedimento licitatório, em apertada síntese, destacaria dos argumentos apresentados pela defesa, à situação emergencial, em virtude de que a vencedora da Ata de Registro de Preços nº 007/2014 se negou a fornecer o combustível, por falta de pagamento (art. 78, XV, da Lei Federal nº 8.666/93), o que obrigou à aquisição emergencial, sob pena de prejuízo dos serviços essenciais.

**Instadas a se manifestar, Assessorias de ATJ (Econômica e Jurídica) e Chefia, posicionaram-se pela emissão de parecer prévio desfavorável**, pois além de outras irregularidades, contribuíram para esse desfecho os gastos com pessoal (58,89%) que ultrapassaram o limite fixado (54%) pela LRF; os investimentos com recursos do Fundeb que após os ajustes realizados pela fiscalização limitou-se a 99,18%, contrariando o disposto pelo § 2º do artigo 21, da Lei Federal nº 11494/2007; os déficits financeiro (R\$ 24.673.116,11), e orçamentário, da ordem de 8,94%; os gastos com combustíveis (R\$ 2.552.966,08) que foram adquiridos sem o prévio certame licitatório; a questão dos cargos em comissão, que afronta a norma constitucional, por não se caracterizarem de direção, assessoria ou supervisão, bem como o elevado número de horas extras e pelo pagamento de gratificação por nível superior de ensino a profissional com cargo que tem como pré-requisito diploma de nível superior de medicina.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Por seu turno, o Ministério Público de Contas, conclui pela emissão de parecer desfavorável, não só em razão daquelas irregularidades já catalogadas pelos Órgãos Técnicos da Casa, como também, pela insuficiência de pagamentos de precatórios judiciais; pela fala de repasse previdenciário; aumento de despesas com pessoal nos 180 dias do mandato; e pela aplicação incorreta das multas de trânsito e ainda o caso dos Royalties.

**É O RELATÓRIO.**

**VOTO.**

**AS CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL DE Embu-Guaçu, RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2016, não estão por merecer parecer prévio favorável, pois várias irregularidades observadas pela fiscalização não foram descaracterizadas por ocasião da juntada da defesa.**

Reconheço as dificuldades financeiras por que passa a maioria das Administrações Municipais, por isso entendo que os recolhimentos dos encargos sociais em atraso, como também, os depósitos dos precatórios, que vêm sendo recolhido nos termos da EC nº 62/2009, podem ser creditados àquelas dificuldades.

No entanto, outras questões comprometem irremediavelmente os demonstrativos apresentados, pois a despeito da renúncia de receita sem a demonstração do impacto



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

financeiro que isso representaria não só no ano de vigência, como também, nos exercícios vindouros, o Balanço Orçamentário apresentou ao final do exercício déficit de 8,94%, refletindo negativamente no balanço financeiro; as despesas de curto prazo não dispunham de recursos suficientes, ou seja, para cada R\$ 1,00 (um real) de dívida o município dispunha de R\$ 0,14 (quatorze centavos de real).

No ensino, foi deixado de aplicar a totalidade dos recursos advindos do FUNDEB, não obedecendo, ao disposto pelo artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007.

Os gastos com pessoal e reflexos, que atingiram o percentual de 58,89% da receita corrente líquida, ficaram acima do limite fixado (54%) pela alínea "b", do inciso III, do artigo 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal, fruto não só das dificuldades financeiras, mas também, de vantagens funcionais que acabam por onerar ainda mais a folha de pagamentos e conseqüentemente os gastos com pessoal e reflexos, como por exemplo: - horas extras, gratificações e cargos em comissão.

Já em relação às despesas com aquisição de combustíveis sem licitação, faltam elementos para melhor analisar a matéria, portanto, ressalvo para instrução complementar.

Assim, considerando as manifestações dos Órgãos Técnicos da Casa, e o posicionamento do Ministério



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Público de Contas e ainda que à Administração tenha atendido os índices constitucionais e legais, como por exemplo:

- no **ensino** (art. 212 da CF) o percentual aplicado foi de **31,34%** das receitas de impostos, próprios e recursos transferidos e **Saúde: 27,34% da receita de impostos,**

**VOTO PELA EMISSÃO DE PARECER DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS EM EXAME, não só em razão** da infringência ao § 1º, do artigo 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece responsabilidade na gestão fiscal, pressupondo ação planejada e transparente, prevenindo riscos e corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, **como também,** em razão da não aplicação dos recursos do FUNDEB nos termos do artigo 21, e § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007; e em face dos gastos com pessoal e reflexos que atingiram o percentual de 58,89% da receita corrente líquida, acima, portanto, do limite fixado (54%) pela alínea "b", do inciso III, do artigo 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto aos expedientes inseridos eletronicamente nos presentes autos, TCs. 15321/989/16-2 e 1225/989/17/7, determino após o trânsito em julgado, a remessa de cópias do relatório da fiscalização ao Ministério Público Estadual - constantes do item B.8. - Ordem Cronológica de Pagamentos e aqueles relacionados aos itens de A.3 a A.3.4 - Acompanhamento do Ensino 2016 - fiscalização de Natureza Operacional das Redes Públicas Municipais de Ensino, cumprida as determinações arquivem-se. No caso dos TCs



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

18055/989/16 e 18326/989/16, determino o arquivamento dos mesmos, já que as matérias neles abordadas foram objeto de comentário em itens próprios do relatório da fiscalização.

Memoriais apresentados e analisados.

É O MEU VOTO.  
SÃO PAULO, 09 DE OUTUBRO DE 2018.

ANTONIO ROQUE CITADINI  
CONSELHEIRO

Alp/Lfbo.