
PROCESSO:	00004134.989.20-1
ÓRGÃO:	▪ DEPARTAMENTO AEROVIÁRIO DO ESTADO DE SÃO PAULO - DAESP - CONSOLIDADO
INTERESSADO(A):	▪ DEPARTAMENTO AEROVIÁRIO DO ESTADO DE SÃO PAULO - DAESP (CNPJ 47.693.643/0001-21)
ASSUNTO:	Balanço Geral - Contas do Exercício de 2020
EXERCÍCIO:	2020
INSTRUÇÃO POR:	DF-08
PROCESSO(S) DEPENDENTES(S):	00005010.989.20-0, 00005011.989.20-9

PROCESSO:	00005010.989.20-0
ÓRGÃO:	▪ DEPARTAMENTO AEROVIÁRIO DO ESTADO DE SÃO PAULO - DAESP (CNPJ 47.693.643/0001-21)
ASSUNTO:	Balanço Geral - Contas do Exercício de 2020
EXERCÍCIO:	2020
INSTRUÇÃO POR:	DF-08
PROCESSO PRINCIPAL:	4134.989.20-1

PROCESSO:	00005011.989.20-9
ÓRGÃO:	▪ DAESP SÃO MANUEL - DAESP (CNPJ 47.693.643/0020-94)
ASSUNTO:	Balanço Geral - Contas do Exercício de 2020
EXERCÍCIO:	2020
INSTRUÇÃO POR:	UR-02
PROCESSO PRINCIPAL:	4134.989.20-1

Trata-se do Balanço Geral do Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo - DAESP, relativo ao exercício de 2020.

A d. Fiscalização, em seu bem elaborado relatório, elencou as impropriedades verificadas (TC-4134.989.20-1, evento 18.1).

Instados (evento 30), os interessados apresentaram as justificativas e documentos que consideraram suficientes (TC-4134.989.20-1,

eventos 37 e 45; TC-5010.989.20-0, eventos 34, 47 e 50; TC-5011.989.20-9, evento 37).

A d. PFE, em análise exordial, solicitou a prévia oitiva da d. ATJ (TC-4134.989.20-1, evento 53), sendo seguida por este *Parquet* (TC-4134.989.20-1, evento 57).

A d. ATJ manifestou-se pela regularidade dos demonstrativos (TC-4134.989.20-1, evento 70), sendo seguida pela d. PFE (TC-4134.989.20-1, evento 79).

Vêm os autos novamente ao MPC.

É o relatório.

No que diz respeito aos apontamentos tratados nos itens **4.1 - Resultado Da Execução Orçamentária, 4.2 - Superávit Financeiro, Resultado Patrimonial Do Exercício E Saldo Patrimonial, 4.4 - Dívida De Curto Prazo, 4.5 - Dívida De Longo Prazo, 5.1 - Composição Das Receitas, 6.2 - Despesas Correntes/Despesas Operacionais/Custos, 6.2.3 - Despesas Em Regime De Adiantamentos, 6.3 - Ordem Cronológica De Pagamentos e 7.3 - Patrimônio**, este *Parquet*, haja vista o caráter eminentemente econômico-financeiro das irregularidades, filia-se ao posicionamento exarado pela d. ATJ, que opinou pela sua regularidade.

Passamos a analisar os demais apontamentos.

Em relação à composição da cúpula diretiva, a não implantação do Conselho Consultivo vai de encontro ao previsto no art. 4º, I e art. 5º, ambos a Lei Estadual nº 10.385/70. Vejamos:

Artigo 4.º - DAESP terá a seguinte estrutura básica:

I - Conselho Consultivo;

II - Superintendência; e

III - Órgãos técnicos e administrativos.

Artigo 5.º - O Conselho Consultivo, de caráter especializado, terá a seguinte composição:

I - o Superintendente da Autarquia;

II - dois representantes da Secretaria de Estado dos Negócios dos Transportes;

III - um representante da Secretaria de Estado dos Negócios da Economia e Planejamento;

IV - um representante da Secretaria de Estado dos Negócios do Interior.

§ 1.º - Os membros do Conselho a que se referem os incisos II a IV serão nomeados pelo Governador do Estado, mediante prévia aprovação da Assembléia Legislativa, com mandato de 4 (quatro) anos, na forma do § 2.º do Artigo 12 do Decreto-lei Complementar n. 7, de 6 de novembro de 1969, devendo a nomeação recair em servidores estaduais de nível universitário, de notória capacidade na matéria relacionada com os objetivos do DAESP.

§ 2.º - Para o efeito do disposto no parágrafo anterior as indicações referentes aos incisos II a IV deverão ser encaminhadas ao

Governador, em lista tríplice, por intermédio do Secretário de Estado a que se vincular a Autarquia. (g.n)

Registra-se, oportunamente, que referida falha é reincidente, já tendo sido observada quando da análise das contas relativas aos exercícios de 2018 (TC-2248.989.18-8, evento 13.44) e 2019 (TC-2620.989.19-4, evento 14.26).

Complementarmente, mister destacar a importância do Conselho Consultivo, a quem cabe (Lei Estadual nº 10.385/70, art. 6º):

Artigo 6.º - *Compete ao Conselho a que se refere o artigo anterior, além das funções consultivas que lhe forem atribuídas em regulamento, deliberar sobre:*

I - os planos e programas anuais ou plurianuais de trabalho e suas modificações;

II - os orçamentos de custeio e de capital e as respectivas alterações;

III - a programação financeira anual relativa às despesas de investimentos;

IV - o quadro de pessoal. (g.n)

Igualmente de forma reiterada (2018 - TC-2248.989.18-8, evento 13.44; 2019 - TC-2620.989.19-4, evento 14.26), constatou-se a existência de relatórios de atividades incompletos, sem dados e indicadores suficientes para apuração e mensuração do cumprimento dos objetivos e metas propostos nos programas ou projetos em curso. Tal situação prejudica a avaliação das metas previstas nos instrumentos orçamentários, conforme determinado pelo art. 33, IV, da Constituição Estadual e art. 34, I, das Instruções nº 01/2020 desta E. Corte de Contas. Vejamos:

Artigo 33 - *O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: (...)*

IV - avaliar a execução das metas previstas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual; (...)

Art. 34. *As Autarquias estaduais e suas unidades administrativas remeterão até o dia 31 (trinta e um) de março, a seguinte documentação, assinada digitalmente, relativa ao exercício anterior, via web, diretamente no processo eletrônico previamente autuado para exame das contas:*

I - relatório das atividades desenvolvidas, contendo exposição sobre as demonstrações contábeis e seus resultados e dados quantitativos das ações realizadas; (...)

Cumprе salientar que aludida falha denota grave deficiência no planejamento do ente.

É imprescindível aos gestores públicos a visão sistêmica quanto à importância da realização de efetivo planejamento na esfera pública, tendo em vista que falhas neste setor influenciam negativamente nos demais, o que prejudica a busca pela excelência na gestão pública, materializada nos serviços

públicos e consequentemente no atendimento dos interesses da sociedade. O planejamento na gestão pública é de vital importância, com capítulo específico (II) na Lei de Responsabilidade Fiscal, além de alusão no texto constitucional (art. 174), contribuindo de forma direta para o cumprimento do princípio da eficiência insculpido no art. 37, *caput*, também da carta republicana.

No que tange ao Sistema de Controle Interno, a d. Fiscalização observou a ausência de relatórios e a existência de servidores comissionados no setor.

Desta forma, não houve atendimento pleno aos artigos 31 e 74 da Constituição Federal, ao Comunicado SDG nº 17/2020, ao Comunicado SDG nº 18/2020 e ao art. 66 e incisos, das Instruções TCESP nº 01/2020, visto que, além da não produção de relatórios que auxiliam a gestão, não há mecanismos que assegurem a independência no exercício da função.

O Sistema de Controle Interno é da maior relevância. Exigência direta de importantes dispositivos constitucionais e legais, não pode ser relegado a segundo plano pelo ente, não sendo escusável que suas atribuições não estejam sendo executadas de forma efetiva.

Considerando a sua importância, consoante o descrito nos Comunicados SDG nº 32/2012 e 35/2015, sendo que sua inoperância acaba enfraquecendo o controle (por ser então realizado preponderantemente pelo Controle Externo, invertendo a lógica fixada no art. 74, § 1º da CF), entende este *Parquet* que este achado de auditoria deve ser somado para a emissão do juízo de irregularidade das contas.

Impende salientar, com base em Manual editado pelo próprio Tribunal de Contas¹, que uma atuação efetiva do controle interno poderia sanar várias das impropriedades e irregularidades apontadas no relatório da Fiscalização. Assim, imperioso o aprimoramento das atividades desenvolvidas pelo Controlador, bem como a capacitação de agentes que possam desempenhar as atribuições.

Suplementarmente, menciona-se que tal irregularidade já havia sido observada quando da análise das contas relativas aos exercícios de 2018 (TC-2248.989.18-8, evento 13.44) e 2019 (TC-2620.989.19-4, evento 14.26), além de ter sido objeto de recomendação quando do julgamento das contas relativas aos exercícios de 2017 (TC-1762.989.17 - decisão transitada em julgado aos 11/09/2020).

No que concerne ao quadro de pessoal, novamente de forma repetida, foi atestado excesso de servidores ocupantes de cargos em comissão (27% dos cargos ocupados), indo de encontro ao disposto no art. 37, II e V, da CF/88 e descumprindo recomendação exarada por esta E. Corte de Contas quando do julgamento das contas relativas ao longínquo exercício de 2014. Vejamos:

2.8 No que diz respeito ao “**Quadro de Pessoal**” do DAESP, observo que o mesmo comporta 354 cargos efetivos e 144 em comissão (cf. fl. 44), sendo que no exercício em exame o órgão público contava com **102 servidores admitidos em caráter permanente e 102 servidores comissionados**.

Acontece que, além da grande quantidade de servidores que não se submeteram a concurso público, a Fiscalização constatou que há 46 ocupantes de cargos em comissão cujas funções não se coadunam com a exigência do artigo 37, V, da CF/88, ou seja, não possuem características de chefia, direção ou assessoramento.

Tal questão também já havia sido abordada no exame das contas de 2011 da Autarquia, porém foi afastada pela Colenda Primeira Câmara diante dos esclarecimentos ofertados pela origem. Assim, considerando, principalmente, a alegação de que há indícios de continuidade do programa de concessão de aeroportos para a iniciativa privada no âmbito estadual, o que colocaria os servidores admitidos por concurso público (efetivos) em situação adversa, sigo a mesma trilha do entendimento precedente, sem prejuízo, porém, de **recomendar** ao DAESP que **observe com rigor** as regras constitucionais para a ocupação de cargos em comissão e, caso necessite de pessoal em caráter excepcional e emergencial, proceda à contratação por tempo determinado nos termos do artigo 37, IX, da CF/88, e da Deliberação TCA-015248/026/04, que **exige a realização de prévio processo seletivo**. (TCE/SP, Primeira Câmara, TC-803/026/14, contas de 2014 do Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo – DAESP., Cons. Relator Dr. Sidney Estanislau Beraldo, Parecer publicado no Diário Oficial em 19/05/2018) (destaques no original).

Mais uma vez, oportuno reforçar que tal impropriedade foi apontada nas contas de 2011 (TC-150/026/11), 2012 (TC-3577/026/12), 2013 (TC-1479/026/13), 2014 (TC-803/026/14), 2015 (TC-5323.989.15), 2016 (TC-1012.989.16), 2017 (TC-2195.989.17), 2018 (TC-2248.989.18) e 2019 (TC-2620.989.19).

Somando-se ao excesso de cargos em comissão, a d. Fiscalização também identificou o pagamento, igualmente de forma reincidente, habitual de horas extras, descaracterizando sua excepcionalidade, indo de encontro ao interesse público. A esse respeito, assim se manifestou o D. Relator no julgamento das contas de 2014:

“Quanto ao “Pagamento de Horas Extras” em quantidade excessiva a diversos servidores, inclusive para comissionados, tendo sido constatada a ocorrência de até 5 horas extraordinárias diárias para alguns servidores, malgrado as justificativas apresentadas pela origem, não se pode olvidar que o procedimento extrapolou claramente o disposto no artigo 59 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. (...)

Assim, **recomendo** à Autarquia que corrija, imediatamente, a questão, a fim de se adequar às normas trabalhistas vigentes, evitando, inclusive, a configuração da “habitualidade” da realização de

horas extras, cujo procedimento traz prejuízos ao erário, conforme se observa nas disposições constantes da Súmula 291 do TST². (destaques no original).

Da mesma forma, referida anomalia foi observada nos últimos 2 (dois) exercícios (2018 - TC-2248.989.18-8, evento 13.44; 2019 - TC-2620.989.19-4, evento 14.26).

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE** do Balanço Geral em apreço, nos termos do **art. 33, III, alíneas 'b'** (infração à norma legal ou regulamentar) e **'c'** (ato de gestão ilegítimo ou antieconômico) **c/c § 1º** (reincidência), com proposta de aplicação de **MULTA**, com base no **artigo 104, II** (ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar) e **VI** (reincidência no descumprimento de determinação ou instruções do Tribunal de Contas), pelos seguintes motivos:

1. Item 2 – não implantação do Conselho Consultivo, indo de encontro ao previsto no art. 4º, I e art. 5º, ambos a Lei Estadual nº 10.385/70 (**REINCIDÊNCIA**);

2. Item 3.1 – relatórios de atividades incompletos, sem dados e indicadores suficientes para apuração e mensuração do cumprimento dos objetivos e metas propostos nos programas ou projetos em curso (**REINCIDÊNCIA**);

3. Item 11.1 – excesso de servidores ocupantes de cargos em comissão, em descumprimento ao artigo 37, II e V, da Constituição Federal e em contrariedade à recomendação desta E. Core de Contas (**REINCIDÊNCIA**);

4. Item 11.4 – quantidade elevada de horas extras pagas, descaracterizando seu caráter de excepcionalidade, além do pagamento de horas extraordinárias a servidores comissionados (**REINCIDÊNCIA**);

5. Item 12.1 – Sistema de Controle Interno deficitário, em descumprimento ao art. 74 da Constituição Federal e ao art. 35 da Constituição Bandeirante (**REINCIDÊNCIA**);

6. Item 15 – desatendimento às recomendações exaradas por esta E. Corte de Contas (**REINCIDÊNCIA**).

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

1. Item 3.2 – regularize a irregularidade observada quando da realização de fiscalização ordenada na Unidade de São Miguel em 2017;

2. Item 7.2 – indique substituto quando das férias do servidor responsável pelo almoxarifado;

3. Item 7.3 – providencie o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) do local onde funciona a sede da Autarquia;

4. Item 9.1 – observe com rigor os ditames da Lei nº 8.666/93.

Acerca de tais recomendações, é preciso alertar a Origem que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas relativas a exercícios vindouros, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104 da LCE nº 709/1993.

Por fim, caso haja juntada de qualquer novo documento ou pronunciamento nos autos, nisto incluída a manifestação de órgão técnico desta Corte de Contas, desde já se requer vista, nos termos do art. 70, § 1º, do Regimento Interno, c/c art. 3º, I, da Lei Complementar nº 1.110/10, a fim de que o Ministério Público de Contas, atuando como fiscal da ordem jurídica, possa ter acesso a todos os elementos da instrução processual.

São Paulo, 28 de julho de 2022.

RENATA CONSTANTE CESTARI
PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

/43/56

1 <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/controle%20interno%202020.pdf>

2 “Horas extras. Habitualidade. Supressão. Indenização. A supressão total ou parcial, pelo empregador, de serviço suplementar prestado com habitualidade, durante pelo menos 1 (um) ano, assegura ao empregado o direito à indenização correspondente ao valor de 1 (um) mês das horas suprimidas, total ou parcialmente, para cada ano ou fração igual ou superior a seis meses de prestação de serviço acima da jornada normal. O cálculo observará a média das horas suplementares nos últimos 12 (doze) meses anteriores à mudança, multiplicada pelo valor da hora extra do dia da supressão.”

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA CONSTANTE CESTARI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 4-0QG4-IYHH-6BGM-3DXC