

05-11-19

SEB

080 TC-006441.989.16-7

**Prefeitura Municipal:** Mendonça.

**Exercício:** 2017.

**Prefeito:** Antonino Caetano de Souza.

**Advogados:** Ricardo Martinez (OAB/SP nº 283.131) e Vanessa Manzano (OAB/SP nº 373.397).

**Procuradora de Contas:** Élide Graziane Pinto.

**EMENTA: CONTAS MUNICIPAIS. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO. PARCIALMENTE AMPARADO PELO SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR. DÉFICIT FINANCEIRO EM PATAMAR TOLERADO PELO TRIBUNAL. EXCESSO DA DESPESA COM PESSOAL RECONDUZIDO NO PRAZO LEGAL. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL.**

1. Déficit Financeiro equivalente a menos de um mês da RCL, patamar tolerado pela jurisprudência desta Corte.
2. Despesas com Pessoal acima do limite da LRF, com recondução tempestiva ao limite legal.

| Título                                                  | Situação                                     | Ref.         |
|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------|--------------|
| Aplicação no Ensino – CF. art. 212                      | 30,40%                                       | (25%)        |
| FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, art. 21, caput e §2º | 100%                                         | (95% - 100%) |
| Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII        | 82,60%                                       | (60%)        |
| Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, “b”            | 59,05%<br>Reconduzido                        | (54%)        |
| Saúde – ADCT da CF, art. 77, III                        | 28,26%                                       | (15%)        |
| Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, §2º, I    | 4,64%                                        | 7%           |
| Execução Orçamentária: R\$ -1.357.725,07                | -5,39% Déficit <sup>1</sup>                  |              |
| Resultado Financeiro: R\$ -36.328,04                    | Déficit (Relevado)                           |              |
| Precatórios                                             | Prejudicado                                  |              |
| Remuneração dos agentes políticos                       | Regular                                      |              |
| Encargos Sociais (INSS, FGTS, PASEP e Parcelamentos)    | INSS, FGTS, PASEP e Parcelamentos: Regulares |              |
| Percentual de investimentos em relação à RCL:           | 11,55%                                       |              |

**ATJ:** Desfavorável

**MPC:** Desfavorável

**SDG:** -

## **1. RELATÓRIO:**

**1.1.** Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE MENDONÇA**, exercício de **2017**.

<sup>1</sup> Déficit Orçamentário parcialmente amparado no superávit financeiro do exercício anterior de R\$ 1.238.990,55.

**1.2.** Nos termos da Resolução nº 04/2017, artigo 7º, § 1º<sup>2</sup>, foi realizada **“Fiscalização Seletiva”** ou **“Fiscalização por Validação”** (TC-A-039686/026/15) no Município de Mendonça por estar ele incluído entre os municípios paulistas que cumpriram conjuntamente os seguintes requisitos:

- a) parecer favorável nas contas dos últimos três exercícios;
- b) receita arrecadada inferior a R\$ 1 bilhão de reais;
- c) bons indicadores no IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal.

**1.3.** O relatório da fiscalização *in loco* realizada pela Unidade Regional de São José do Rio Preto – UR-08 (evento 29.15) apontou as seguintes ocorrências:

#### **A.2** I-EGM – I-Planejamento

- não há estrutura administrativa voltada para planejamento;
- não há relatórios com avaliação entre os produtos ofertados à população e as reais demandas da sociedade, coletadas, principalmente, nas audiências públicas realizadas e nos demais instrumentos de diagnóstico dos problemas, necessidades e deficiências do município;
- não foi criada e estruturada a Ouvidoria do Órgão;
- as atas de audiências públicas não são divulgadas na Internet;
- as audiências públicas são realizadas em dia de semana e em horário comercial, o que inibe a participação da classe trabalhadora no debate;
- na LOA há previsão para abertura de créditos suplementares no percentual de 15%.

#### **B.1.1** Resultado da Execução Orçamentária

---

<sup>2</sup> Resolução Nº 04/2017

TC-A-023486/026/10

“Aprova novos procedimentos de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e dá outras providências. (...)”

##### **DAS CONTAS**

Artigo 7º - Os procedimentos fiscalizatórios incidentes nos exames de contas anuais, tanto estaduais como municipais, serão seletivos, conforme critérios objetivos a serem oportunamente definidos.

§1º - Com prévia autorização do Conselheiro Relator e mediante o critério da amostragem, os procedimentos fiscalizatórios poderão compreender também exames concomitantes ao exercício em curso. (...)”

- déficit da execução orçamentária;
- alterações orçamentárias correspondentes a 38,10% da despesa fixada inicial, o que revela insuficiente planejamento orçamentário.

#### **B.1.2 Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial**

- o déficit orçamentário do exercício em exame fez surgir um antes inexistente déficit financeiro.

##### **B.1.8.1 Despesa com Pessoal**

- despesa com pessoal acima do limite legal no último quadrimestre de 2017.

##### **B.1.9 Demais aspectos sobre Recursos Humanos**

- atribuições dos cargos em comissão não definidas por lei e admissão para cargos em comissão de advogado, que deveriam ser de provimento efetivo com ingresso mediante concurso público.

#### **B.2 I-EGM – I-Fiscal**

- não há regulação específica que estabeleça critérios para a inscrição de débitos em dívida ativa conforme estabelece a Lei Federal nº 6.830/80;
- o Município assumiu parcialmente os ativos da iluminação pública, descumprindo a Resolução ANEEL nº 414/10;
- não há fiscalização automatizada periódica para detectar contribuintes que deixam de emitir a NFS-e por um determinado período ou apresentem queda acentuada em suas operações, sinalizando o fim das atividades ou a sonegação do ISS;

#### **B.3 Outros Pontos de Interesse – Bens Imóveis**

- não efetuado o levantamento dos bens imóveis.

#### **C.2 I-EGM – I-Educ**

- o Conselho de Alimentação Escolar não elaborou atas que permitam atestar as condições físicas/estruturais da cozinha, higienização e

acondicionamento dos alimentos, bem como avaliar o cardápio e sua aceitação pelos alunos, considerando itens como quantidade e qualidade, variedade, respeito aos hábitos locais e regionais, adequação ao horário, conservação e manuseio dos alimentos e condições higiênicas dos locais de preparo e serviço, como estabelece a Lei federal nº 11.947/09;

- o Município não possui, no planejamento, ações governamentais para enfrentamento ao bullying, conforme prevê a Lei federal nº 13.185/15;

- não existe um programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula, incluindo os afastamentos legais;

- o município informou que não houve aplicação de recursos municipais na capacitação e avaliação do corpo docente municipal de creche, de pré-escola e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental em 2017.

#### **D.2 I-EGM – I-Saúde**

- não regularizadas as falhas detectadas na fiscalização ordenada;

- o Conselho Municipal da Saúde não é atuante e não demonstra eficácia do controle social;

- os médicos da UBS não possuem sistema de controle de ponto eletrônico ou mecânico;

- a Prefeitura não possui estatística de número de dependentes químicos (drogas ilícitas);

- o município não disponibiliza serviço de agendamento de consulta médica nas UBSs de forma não presencial.

#### **E.1. IEG-M – I-AMB**

- não há um plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez;

- o município não está habilitado junto ao CONSEMA para licenciar os empreendimentos de impacto local, de conformidade com a

Deliberação Normativa Consema nº 01/2014;

– a prefeitura informou que o Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil está em fase de elaboração.

**F.1. IEGM – I-Cidade**

– a menor parte dos agentes foram capacitados para ações municipais de Defesa Civil, conforme art. 9º da Lei federal nº 12.608/12, sobre Política de Proteção e Defesa Civil;

– o município não possui um estudo atualizado de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde, conforme o art. 8º da Lei federal nº 12.608/12, que dispõe sobre Política de Proteção e Defesa Civil.

**G.1.1. A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal**

– desatendimento ao artigo 48 da LRF.

**G.3. IEG-M – I-Gov TI**

– não há pessoal de Tecnologia de Informação envolvido em compras públicas (licitações) que tenham como objeto equipamentos, softwares ou serviços de TI;

– o sistema de controle interno não faz uso dos alertas do Sistema Audesp, embasados no art. 70 da Constituição Federal e art .59 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

– a Prefeitura Municipal informou que não possui um quadro com funcionários da área de Tecnologia da Informação;

– a Prefeitura Municipal não possui um PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação que estabeleça diretrizes e metas para o setor.

**H.2 Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal**

– não atendimento às recomendações deste Tribunal.

**1.4.** Regularmente notificado (evento 33.1), o Sr. Antonino Caetano de Souza, Prefeito do Município de Mendonça, apresentou justificativas (eventos 52.1/52.11 e 54.1/54.4), nas quais sustentou, em síntese:

**A.2** I-EGM – I-Planejamento

A autorização para suplementação de verbas é prerrogativa restrita e exclusiva do Poder Legislativo, que entendeu que 15% das despesas poderiam ser suplementados sem necessidade de crivo antecipado.

**B.1.1** Resultado da Execução Orçamentária

Quanto ao déficit orçamentário apurado de 5,39%, não amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior, é importante ressaltar que a Administração Municipal atendeu plenamente aos mandamentos constitucionais e não comprometeu o equilíbrio das contas anuais, uma vez que o valor arrecadado no mês imediatamente subsequente foi superior ao déficit apurado.

Os Créditos Suplementares abertos no decorrer do exercício foram utilizados para reforçar dotações insuficientes no orçamento devido às situações imprevistas e necessárias ao bem do serviço público, bem como para atender às despesas decorrentes de convênios firmados. Desta forma, ocorreu a necessidade de abertura de créditos em percentual superior o previsto inicialmente.

**B.1.2** Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial

O déficit financeiro apurado, de R\$ -36.328,04, foi extremamente pequeno, equivalendo a 0,17% do orçamento inicialmente previsto, amparado pelas receitas do mês de janeiro de 2018.

**B.1.8.1** Despesa com Pessoal

Em nosso entendimento, o pagamento verbas indenizatórias não deveria integrar os limites da despesa com pessoal, vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal só quer a agregação das espécies remuneratórias no cálculo em debate.

Neste sentido, várias portarias foram editadas pela Secretaria do

Tesouro Nacional, com o objetivo de desenvolver mecanismos que assegurem, de maneira homogênea, a apropriação contábil e orçamentária de subitens de despesas para todas as esferas de governo, de modo a garantir a consolidação das contas nos três níveis de Governo, na forma exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando-se as duplicidades (Salário Maternidade: R\$ 39.077,42; Afastado Auxílio Doença: R\$ 9.586,07; Horas Extras: R\$ 246.619,71; Abono Pecuniário: R\$ 3.717,69; 1/3 de Férias R\$ 224.450,66; Total de Exclusões de Verbas Indenizatórias R\$ 523.451,55).

No tocante à despesa com pagamento de Serviços Médicos (Pessoa Jurídica), no valor de R\$ 707.235,05, não houve qualquer violação à Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo incorreta a inclusão de serviços de terceiros no gasto com pessoal, o que, diga-se, nunca foi apontado anteriormente por esta Corte de Contas.

#### **B.1.9 Demais aspectos sobre Recursos Humanos**

Quanto ao referido apontamento, não há procuradoria criada no município e os cargos de assessor jurídico I e II estão ligados diretamente ao gabinete do Executivo e possuem natureza de assessoramento, nos moldes do art. 37, V, CF.

#### **B.2 I-EGM – I-Fiscal**

O Município de Mendonça não concordou em assumir os ativos da iluminação pública, por isso que ingressou com ação ordinária, distribuída sob nº 0005842-63.2014.4.03.6106, perante a 2ª Vara Federal de São José do Rio Preto.

#### **E.1. IEG-M – I-AMB**

O Município de Mendonça possui sistema de água e esgoto municipal com 100% de cobertura no abastecimento à população. Conta ainda com sistema de captação superficial, reduzindo o risco de desabastecimento.

A estiagem, como é notório em nossa região, não atinge níveis elevados, salvo no período do inverno. No entanto, não houve qualquer contingenciamento de água potável, principalmente na rede de ensino e saúde.

### **F.1. IEGM – I-Cidade**

Todas as unidades escolares, bem como a UBS – Unidade Básica de Saúde, são dotadas de equipamentos de segurança, tais como extintores, saída de emergência etc.

A Defesa Civil local tem atuação junto aos prédios públicos, com orientação aos servidores, e é dotada de brigadistas para ação diante de uma eventual anormalidade.

### **G.3. IEG-M – I-Gov TI**

A empresa de locação de software (Fiorilli Software Ltda.) mantém contrato com a Prefeitura Municipal de Mendonça para efetuar o treinamento e capacitação do pessoal de TI.

### **H.2 Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal**

Acreditamos que a maioria das recomendações desta Corte de Contas foi cumprida por nossa Administração, e temos como meta no próximo exercício atender na íntegra todas as recomendações.

**1.5.** Instada, a **Unidade de Cálculos** da **Assessoria Técnico-Jurídica** (eventos 67.1 e 67.3), após minuciosa análise das alegações da Defesa, confirmou o percentual apurado pela Fiscalização, de **59,05%**, da Despesas com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida, acima do limite tratado na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (54%).

A **Unidade de Economia** (evento 67.2) entendeu que as falhas identificadas não maculam as contas em exame sob os aspectos econômico-financeiros e manifestou-se pela emissão de parecer **favorável**.

A **Unidade Jurídica** (evento 67.4) opinou pela emissão de parecer **desfavorável** à aprovação das contas, sendo acompanhada por sua Chefia (evento 67.5).

**1.6.** Já o **Ministério Público de Contas** (evento 77.1) pugnou pela emissão de parecer **desfavorável**, por entender que as contas não se

apresentaram dentro dos parâmetros legais e dos padrões esperados, pelos seguintes motivos:

Item B.1.1 – significativo percentual de alterações orçamentárias, correspondente a 38,10% da despesa inicialmente fixada, não observando orientações deste Tribunal (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015);

Item B.1.1 – reversão do resultado orçamentário positivo em 2016, passando a déficit de 5,39% em 2017, não amparado integralmente por superávit financeiro do exercício anterior;

Item B.1.1 – ausência de limitação de empenho e movimentação financeira, mesmo após onze alertas emitidos por esta E. Corte (nos termos do art. 59, §1º, I, da LRF), configurando infração administrativa contra as leis de finanças públicas (art. 5º, III, da Lei nº 10.028/2000);

Item B.1.2 – apuração de um antes inexistente déficit financeiro (de R\$ 36.328,04);

Item B.1.3 – aumento de 992% da dívida flutuante; ausência de recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo registradas no Passivo Financeiro;

Item B.1.8.1 – despesas com pessoal correspondentes a 59,05% da RCL no terceiro quadrimestre do exercício, superando o limite previsto no art. 20, III, 'b', da LRF;

Item B.1.9 – nomeação de servidores para cargos em comissão cujas atribuições não estavam previstas em lei, prejudicando a aferição do atendimento ao art. 37, V, da CF/1988.

#### **1.7. Pareceres anteriores:**

2014 – **Favorável** (TC-000106/026/14 – Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI – DOE de 06-04-16). Decisão com trânsito em Julgado em 13-05-16.

2015 – **Favorável** (TC-002198/026/15 – Relatora E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES – DOE de 12-05-17). Decisão com trânsito em Julgado em 28-06-17.

2016 – **Favorável** (TC-002963.989.16 – Relator E. Conselheiro Substituto SAMY WURMAN – DOE de 11-08-18). Decisão com trânsito em Julgado em 25-09-18.

**1.8.** Dados Complementares:

**a)** Receita *per capita* do Município em relação ao Estado e à média dos demais Municípios Paulistas:

| Mendonça                            | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          |
|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Habitantes                          | 4.817         | 4.864         | 4.899         | 4.934         |
| Receita Arrecadada                  | 22.013.510,32 | 22.165.568,32 | 25.098.418,62 | 25.200.929,44 |
| [A] Receita Per Capita no Município | 4.569,96      | 4.557,07      | 5.123,17      | 5.107,61      |
| [B] Receita Per Capita no Estado    | 2.686,80      | 2.797,86      | 2.950,97      | 3.031,41      |
| [C] Média Individualizada           | 3.316,01      | 3.320,70      | 3.570,57      | 3.615,62      |
| [A] / [B] (em %)                    | 170%          | 163%          | 174%          | 168%          |
| [A] / [C] (em %)                    | 138%          | 137%          | 143%          | 141%          |

Fonte: AUDESP

**b)** Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

| Exercícios          | 2014  | 2015    | 2016  | 2017    |
|---------------------|-------|---------|-------|---------|
| (Déficit)/Superávit | 1,28% | (1,43%) | 3,47% | (5,39%) |

**c)** Indicadores de Desenvolvimento:

Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

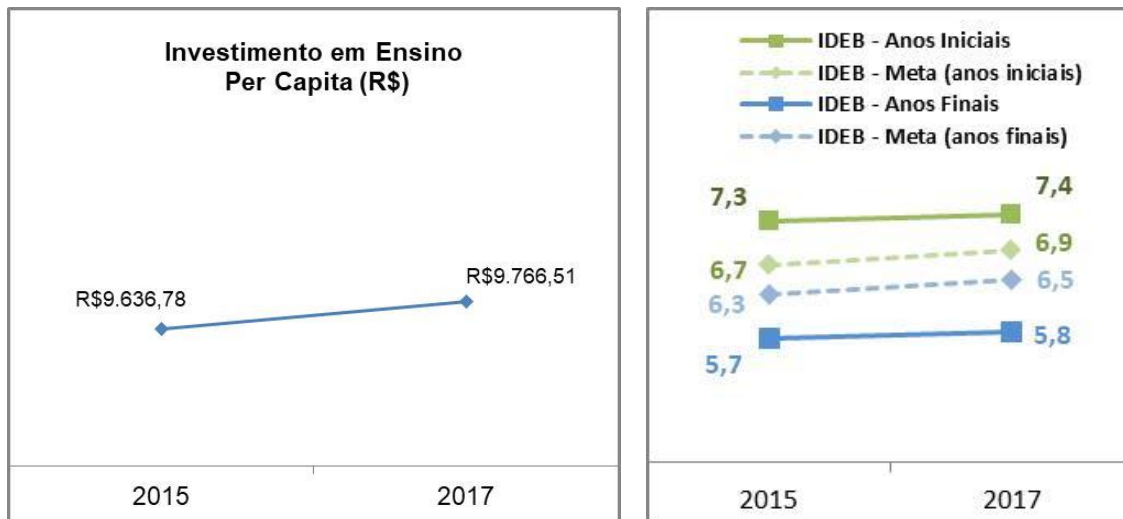
| Mendonça      | Nota Obtida |      |      |      |      | Metas |      |      |      |      |
|---------------|-------------|------|------|------|------|-------|------|------|------|------|
|               | 2009        | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 | 2009  | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 |
| Anos Iniciais | 6,3         | 6,1  | 6,4  | 7,3  | 7,4  | 5,9   | 6,2  | 6,4  | 6,7  | 6,9  |
| Anos Finais   | 5,4         | 5,2  | 5,5  | 5,7  | 5,8  | 5,4   | 5,6  | 6,0  | 6,3  | 6,5  |

Fonte: INEP

**d)** Investimento anual por aluno com Educação:

| Exercício | Número de matriculados | Investimento anual por aluno |
|-----------|------------------------|------------------------------|
| 2015      | 622                    | R\$9.636,78                  |
| 2017      | 644                    | R\$9.766,51                  |

e) Investimento anual por aluno com Educação em relação à Evolução do IDEB.



Os gráficos indicam que o Município apresentou, nos exercícios de **2015 e 2017**, crescimento no investimento anual por aluno (R\$ 9.636,78 em 2015 para R\$ 9.766,51 em 2017). Em relação ao IDEB, constatou-se uma progressão no índice alcançado para os anos iniciais (de 7,3 em 2015 para 7,4 em 2017), superando a meta projetada para o período (6,9). Para os anos finais, apesar da progressão nos resultados (5,7 em 2015 para 5,8 em 2017), o índice ficou aquém do objetivo proposto (6,5).

f) Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM):

| Exercício | IEGM | i-Educ | i-Saúde | i-Planejamento | i-Fiscal | i-Amb | i-Cidade | i-Gov TI |
|-----------|------|--------|---------|----------------|----------|-------|----------|----------|
| 2014      | B+   | B      | A       | B              | B+       | A     | C        | C+       |
| 2015      | B    | B      | B+      | B              | B+       | B+    | C        | C        |
| 2016      | B+   | C+     | B+      | A              | B+       | A     | C        | C        |
| 2017      | ↓ B  | ↑ B    | ↓ B     | ↓ B            | ↓ C      | ↓ B   | ↔ C      | ↔ C      |

|                               |                            |                     |                                   |                                      |
|-------------------------------|----------------------------|---------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
| <b>A</b><br>Altamente Efetivo | <b>B+</b><br>Muito Efetivo | <b>B</b><br>Efetivo | <b>C+</b><br>Em fase de adequação | <b>C</b><br>Baixo nível de adequação |
|-------------------------------|----------------------------|---------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|

**1.9** O processo foi retirado de pauta na sessão de 05-11-19, a pedido do interessado, para o fim de preparar sustentação oral.

Nesta Sessão, o advogado Dr. Franklin Prado Socorro Fernandes, representando o **Recorrente**, realizou sustentação oral, reforçando os argumentos já apresentados.

É o relatório.

## **2. VOTO:**

**2.1.** A instrução dos autos demonstra que o **Município de MENDONÇA** observou as normas constitucionais e legais no que se refere à aplicação no ensino, aplicação de recursos provenientes do FUNDEB, saúde, remuneração dos agentes políticos, transferências de duodécimos ao Legislativo e encargos sociais (INSS, FGTS, PASEP e Parcelamentos).

**2.2.** Na avaliação da eficácia das políticas públicas, efetuada por intermédio do **Índice de Efetividade da Gestão Municipal** (IEGM), o Município obteve, no exercício em exame, a nota **B** (efetivo), inferior à do exercício anterior (B+, muito efetivo).

No índice **i-Educ**, o Município obteve a nota **B** (efetivo), superando a obtida no exercício de 2016. Apesar da evolução, a Fiscalização informou deficiências que requerem atenção do Executivo, principalmente quanto à atuação do Conselho de Alimentação Escolar, ações governamentais para enfrentamento ao *bullying*, implantação de programa de inibição ao absenteísmo de professores e aprimoramento na capacitação e avaliação do corpo docente municipal.

No indicador **i-Saúde**, obteve a nota **B** (efetivo), inferior à do exercício anterior **B+** (muito efetivo), indicando a necessidade de atenção no setor, principalmente quanto à atuação do Conselho Municipal da Saúde, implantação de controle eletrônico nos locais de trabalho e disponibilização de serviço de agendamento de consultas médias à população, conforme apontado também quando a Equipe Técnica realizou a Fiscalização Ordenada na gestão do Programa de Saúde da Família (PSF).

O Município apresentou, ainda, manutenção nos indicadores **i-Cidade** (c) e **i-Gov Ti** (c), sendo o índice C considerado como baixo nível de

adequação, e queda nos indicadores **i-Planejamento** (2016: A / 2017: B), **i-Fiscal** (2016: B+ / 2017: C) e **i-Amb** (2016: A / 2017: B).

Tal cenário evidencia que o Executivo local deve avançar na qualidade de sua gestão, independentemente de ter atingido os índices constitucionais e legais exigidos, adotando medidas efetivas que busquem a constante melhoria na prestação dos serviços públicos.

**2.3.** Em relação ao **Resultado Orçamentário**, o Município apresentou um déficit na **execução orçamentária** de R\$ -1.357.725,07, equivalente a -5,39% da receita realizada de R\$ 25.200.929,44 (parcialmente amparado no saldo financeiro superavitário do exercício anterior de R\$ 1.238.990,55). As despesas totalizaram R\$ 26.558.654,51 (21,68% acima da despesa inicialmente fixada do orçado para o Executivo em R\$ 21.826.000,00).

O resultado financeiro no exercício apresentou um saldo negativo de R\$ -36.328,04, representando menos de 01 dia de arrecadação (RCL)<sup>3</sup>, portanto, encontra-se dentro da margem tolerada por esta Casa.

A instrução apontou um expressivo crescimento da dívida de curto prazo, de 992% (de R\$ 149.058,80 em 2016 para R\$ 1.628.119,92 em 2017), resultante do aumento de restos a pagar processados e não processados. Entretanto, observando o Índice de Liquidez Imediata<sup>4</sup> de 1,08, verifica-se que a Prefeitura possuía liquidez face aos compromissos de curto prazo.

A dívida de longo prazo apresentou uma queda de 10,15% (de R\$ 865.344,95 em 2016 para R\$ 777.546,86 em 2017). Os investimentos corresponderam a 11,55% da Receita Corrente Líquida.

### **Demais Resultados**

Quanto às **alterações realizadas no Orçamento**, observo que alcançaram o montante de R\$ 8.315.533,69, equivalente a **38,10%** da despesa inicial fixada, não obstante a Lei municipal nº 1.556, de 09-12-16, tenha autorizado a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 15%.

<sup>3</sup> RCL de 2017 = R\$ 23.198.244,80 (÷ 12 meses) = R\$ 1.933.187,07 (÷ 30 dias) = R\$ 64.439,57, equivalente a 1 dia de arrecadação. Resultado Financeiro de 2017= R\$ -36.328,04 (÷ R\$ 37.888,07) < 1 dia de arrecadação.

<sup>4</sup> Índice de Liquidez Imediata (Disponível ÷ Passivo Circulante) = R\$ 1.590.550,54 ÷ R\$ 1.475.105,03 = 1,08.

Considerando, entretanto, que essas modificações orçamentárias não chegaram a causar desajuste fiscal, entendo que a falha possa ser remetida ao campo das advertências.

**2.4.** Quanto às **Despesas com Pessoal**, a instrução verificou que a Prefeitura Municipal de Mendonça descumpriu o limite de gastos com pessoal, ultrapassando o teto estabelecido no artigo 20, inciso III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, eis que atingiu **59,05%** da Receita Corrente Líquida ao final do exercício<sup>5</sup>.

No tocante à inclusão de **R\$ 707.235,05**<sup>6</sup>, referentes à contratação de empresa para prestações de serviços médicos com a empresa “E. & M. Catarucci Ltda”, empenhadas no elemento 3.3.90.39.00 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica), trata-se de atividade precípua da Administração,

<sup>5</sup> 3º quadrimestre de 2017

| Período                         | Dez<br>2016          | Abr<br>2017          | Ago<br>2017          | Dez<br>2017          |
|---------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| % Permitido Legal               | 54,00%               | 54,00%               | 54,00%               | 54,00%               |
| <b>Gasto Informado</b>          | <b>11.771.752,59</b> | <b>11.366.795,05</b> | <b>11.748.217,24</b> | <b>12.990.355,72</b> |
| Inclusões da Fiscalização       |                      | 175.524,30           | 425.536,65           | 707.235,05           |
| Exclusões da Fiscalização       |                      |                      |                      |                      |
| <b>Gastos Ajustados</b>         | <b>11.771.752,59</b> | <b>11.542.319,35</b> | <b>12.173.753,89</b> | <b>13.697.590,77</b> |
| <b>Receita Corrente Líquida</b> | <b>22.394.947,46</b> | <b>22.912.385,84</b> | <b>23.811.935,92</b> | <b>23.198.244,80</b> |
| Inclusões da Fiscalização       |                      |                      |                      |                      |
| Exclusões da Fiscalização       |                      |                      |                      |                      |
| <b>RCL Ajustada</b>             | <b>22.394.947,46</b> | <b>22.912.385,84</b> | <b>23.811.935,92</b> | <b>23.198.244,80</b> |
| % Gasto Informado               | 52,56%               | 49,61%               | 49,34%               | 56,00%               |
| % Gasto Ajustado                | 52,56%               | 50,38%               | 51,12%               | 59,05%               |

<sup>6</sup> Despesa de empresa para prestações de serviços médicos:

| Mês          | Valor dos serviços prestados (pessoa jurídica) | Quadrimestre de<br>2017 | Valor total incluído  |
|--------------|------------------------------------------------|-------------------------|-----------------------|
| Janeiro      | -                                              | 1º QUADRIMESTRE         | R\$ 175.524,30        |
| Fevereiro    | R\$ 56.817,10                                  |                         |                       |
| Março        | R\$ 54.787,90                                  |                         |                       |
| Abril        | R\$ 63.919,30                                  |                         |                       |
| Maio         | R\$ 59.860,90                                  | 2º QUADRIMESTRE         | R\$ 250.012,35        |
| Junho        | R\$ 59.860,90                                  |                         |                       |
| Julho        | R\$ 70.345,10                                  |                         |                       |
| Agosto       | R\$ 59.945,45                                  |                         |                       |
| Setembro     | R\$ 56.817,10                                  | 3º QUADRIMESTRE         | R\$ 281.698,40        |
| Outubro      | R\$ 61.531,70                                  |                         |                       |
| Novembro     | R\$ 58.846,30                                  |                         |                       |
| Dezembro     | R\$ 104.503,30                                 |                         |                       |
| <b>TOTAL</b> | <b>R\$ 707.235,05</b>                          |                         | <b>R\$ 707.235,05</b> |

ainda que os contratados não integrem o quadro permanente de servidores da Prefeitura, daí porque as respectivas remunerações devem ser consideradas como gasto de pessoal, nos termos do artigo 18, §1º, da LRF<sup>7</sup>, tese acolhida por ampla jurisprudência desta Casa e que consta no manual “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”<sup>8</sup>, editado por esta E. Corte.

Para fins de juízo sobre os presentes demonstrativos, e a despeito do princípio da anualidade, a jurisprudência deste Tribunal (TC-006456.989.16-9) já entendeu suficiente ao afastamento da falha as regras fiscais delineadas no artigo 23 da LRF<sup>9</sup>, que permitem que o percentual excedente seja eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo, ao menos, 1/3 no primeiro. Ademais, nos termos do artigo 66 do mesmo diploma legal, estes prazos podem ser duplicados, em caso de crescimento real inferior a 1% do Produto Interno Bruto (PIB), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

No caso concreto, uma vez que o Município extrapolou o limite imposto para despesa com pessoal no terceiro quadrimestre de 2017, e tomando-se por base o mês de encerramento do referido quadrimestre (dezembro), observa-se que o período de quatro trimestres anteriores, já considerando a periodicidade de publicação dos dados de contas nacionais pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE<sup>10</sup>, que encerrou em setembro de 2017.

---

<sup>7</sup> “**Artigo 18 (...)** §1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’”.

<sup>8</sup> <https://www.tce.sp.gov.br/6524-tcesp-disponibiliza-para-download-os-manuais-de-gestao-financeira-para-prefeituras-e-camaras>.

<sup>9</sup> “**Art. 23.** Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.”

<sup>10</sup> <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?edicao=20920&t=series-historicas>



| Despesa com Pessoal |                 | Período de Aferição do PIB |                         |
|---------------------|-----------------|----------------------------|-------------------------|
| janeiro             | 1º Quadrimestre | 1º Trimestre               |                         |
| fevereiro           |                 |                            |                         |
| março               |                 |                            |                         |
| abril               |                 |                            |                         |
| maio                | 2º Quadrimestre | 2º Trimestre               |                         |
| junho               |                 |                            |                         |
| julho               |                 |                            |                         |
| agosto              |                 |                            |                         |
| setembro            | 3º Quadrimestre | 3º Trimestre               | 4 trimestres anteriores |
| outubro             |                 |                            |                         |
| novembro            |                 |                            |                         |
| dezembro            |                 |                            |                         |

Para este período, a taxa de crescimento acumulada em quatro trimestres do PIB a preços de mercado foi de -0,1%, o que faz com que seja aplicável ao caso o artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A municipalidade teria, portanto, quatro quadrimestres para recondução dos gastos aos limites legais, período que findaria em abril de 2019. Quanto à cronologia de referida redução, a teor do artigo 23, o período de ajuste também seria dobrado, ou seja, o Município disporia de até dois quadrimestres para eliminação mínima de 1/3 do excedente.

| PRODUTO INTERNO BRUTO Taxa Acumulada em quatro trimestres |                   |                   |                   |
|-----------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 4º trimestre 2016                                         | 1º trimestre 2017 | 2º trimestre 2017 | 3º trimestre 2017 |
| -3,3%                                                     | -2,0%             | -1,0%             | -0,1%             |

Conforme relatório da Fiscalização das contas municipais de Mendonça de 2018 (TC-004198.989.18, evento 62.18, fl. 9)<sup>11</sup>, o percentual de Despesas com Pessoal informado permite concluir que o município logrou a

<sup>11</sup> Despesa com Pessoal em 2018:

| Período                   | Dez 2017      | Abr 2018      | Ago 2018      | Dez 2018      |
|---------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| % Permitted Legal         | 54,00%        | 54,00%        | 54,00%        | 54,00%        |
| Gasto Informado           | 12.990.355,72 | 13.037.521,18 | 12.911.399,44 | 12.564.842,08 |
| Inclusões da Fiscalização | 707.235,05    | 865.144,75    | 1.045.498,40  | 802.800,00    |
| Exclusões da Fiscalização |               |               |               |               |
| Gastos Ajustados          | 13.697.590,77 | 13.902.665,93 | 13.956.897,84 | 13.367.642,08 |
| Receita Corrente Líquida  | 23.198.244,80 | 23.394.041,69 | 24.935.916,04 | 25.835.530,55 |
| Inclusões da Fiscalização |               |               |               |               |
| Exclusões da Fiscalização |               |               |               |               |
| RCL Ajustada              | 23.198.244,80 | 23.394.041,69 | 24.935.916,04 | 25.835.530,55 |
| % Gasto Informado         | 56,00%        | 55,73%        | 51,78%        | 48,63%        |
| % Gasto Ajustado          | 59,05%        | 59,43%        | 55,97%        | 51,74%        |

recondução já no 3º quadrimestre com 51,74%, nos termos dos artigos 23 e 66 da LRF.

**2.5.** Quanto às demais falhas apontadas pela Fiscalização, ainda que possam, de igual modo, ensejar advertências com vista à sua regularização, não apresentam gravidade suficiente para macular a totalidade dos presentes demonstrativos.

**2.6.** Diante do exposto, voto pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas da PREFEITURA DE MENDONÇA, relativas ao exercício de 2017.

**2.7.** Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes advertências:

**a)** Adote as medidas necessárias à melhoria dos índices atribuídos à formação do IEGM com revisão dos pontos de atenção destacados.

**b)** Harmonize as fases de planejamento e execução do orçamento de modo a evitar a ocorrência de elevados percentuais de alterações orçamentárias.

**c)** Acompanhe a gestão orçamentária, nos termos do artigo 1º, § 1º, da LRF, e promova esforços fiscais com vista a obter equilíbrio entre receitas e despesas, adotando as medidas de austeridades necessárias para evitar o desequilíbrio nas contas públicas.

**d)** Reavalie seu Quadro de Pessoal com vista à identificação das atribuições e requisitos para provimento dos cargos em comissão, cuidando para que estes últimos efetivamente se caracterizem como de chefia, assessoramento ou direção, observada a exigência de conhecimentos técnicos especializados compatíveis com a excepcionalidade dessas atividades.

**e)** Providencie o levantamento geral dos bens imóveis, nos termos do artigo 96 da Lei federal nº 4.320/64.

**f)** Assegure o estrito cumprimento ao artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



**g)** Atenda integralmente às recomendações deste E. Tribunal.

**2.8.** Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 12 de novembro de 2019.

**SIDNEY ESTANISLAU BERALDO**  
**CONSELHEIRO**