

19-11-19

SEB

99 TC-006599.989.16-7

Prefeitura Municipal: Ubarana.

Exercício: 2017.

Prefeito: João Costa Mendonça.

Advogado: Marcelo Mansano (OAB/SP nº 128.979).

Procurador de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Junior.

EMENTA: CONTAS MUNICIPAIS. DÉFICITS ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DENTRO DO PATAMAR TOLERADO POR ESTA CORTE. DESPESA COM PESSOAL ACIMA DO LIMITE LEGAL. PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL.

1. Afronta ao artigo 20, III, "b", da LRF, com a extrapolação da despesa com pessoal (55,76%);
2. Parecer desfavorável.

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, art. 212	25,13%	(25%)
FUNDEB – Lei nº 11.494/07, art. 21, caput e §2º	100%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	71,07%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, "b"	55,76%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	27,49%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, §2º, I	5,43%	7%
Execução Orçamentária – (R\$ 450.846,27)	1,90% - Déficit	
Resultado Financeiro – (R\$ 1.097.890,68)	Déficit (16 dias de arrecadação)	
Precatórios	Regular	
Subsídios dos Agentes Políticos	Regular	
Encargos Sociais (INSS e PASEP)	Regular	
Percentual de investimentos	4,28% da RCL	

ATJ: **Desfavorável**

MPC: **Desfavorável**

SDG: -

1. RELATÓRIO

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

1.2 O relatório da fiscalização *in loco* realizada pela Unidade Regional de São José do Rio Preto – UR.8 (evento 14.21) apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. Controle Interno

- apontamentos nos relatórios periódicos do Controle Interno sem adoção de medidas saneadoras pela administração pública municipal.

A.2. IEGM – i-Planejamento

- não há equipe e estrutura administrativa criada com cargos específicos voltados ao planejamento municipal;

- não há servidores com dedicação exclusiva ao planejamento;

- não há descentralização do sistema informatizado auxiliar na elaboração do planejamento;
- os levantamentos de problemas e necessidades dos setores da administração pública não serviram para soluções e não foram incorporados nas peças orçamentárias;
- abertura de créditos adicionais com base em inexistente superávit financeiro e excesso de arrecadação do exercício anterior;
- informações sobre alterações orçamentárias incorretas ao Sistema AUDESP;
- não há relatórios evidenciando as avaliações da execução do planejamento, dos resultados dos programas e dos impactos à sociedade;
- o monitoramento da execução orçamentária não é formalizado para o Prefeito.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária

- resultado deficitário da execução orçamentária.

B.1.2. Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial

- resultado financeiro deficitário;
- o déficit orçamentário do exercício em exame fez aumentar o déficit financeiro do exercício anterior.

B.1.3. Dívida de Curto Prazo

- a Prefeitura não possui recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo;
- não há liquidez imediata.

B.1.6. Encargos

- dívida dos encargos sociais junto ao RPPS não está registrada no balanço patrimonial da Prefeitura.

B.1.8.1. Despesa de Pessoal

- houve superação do limite da despesa laboral no exercício, significando **56,12%** da Receita Corrente Líquida;
- contratação de pessoal e de horas extras apesar da extrapolação dos limites estipulados na LRF.

B.1.9. Demais Aspectos sobre Recursos Humanos

- divergências nas quantidades existentes e ocupadas no quadro de pessoal;



- quantidades existentes no histórico de vagas divergentes da lei de criação dos cargos.

B.1.9.1. Servidor com Desvio de Função

- servidor com desvio de função, percebendo remuneração maior que a do cargo original.

B.1.9.2. Demais Aspectos sobre Recursos Humanos – Pagamento Acima do Teto

- servidor com remuneração acima do teto remuneratório constitucional;

- pagamento de horas extras de forma contínua, contradizendo a legislação municipal.

B.2. IEGM – i-Fiscal

- inobservância do princípio do equilíbrio financeiro;
- houve pagamento de apenas 43,12% e aumento de 7,92% dos restos a pagar em relação ao exercício anterior;

- existência de restos a pagar de exercícios anteriores, evidenciando a quebra da ordem cronológica de pagamentos;

- as disponibilidades financeiras no final do exercício não cobrem o saldo de restos a pagar;

- o disponível não cobre o passivo circulante;
- não são adotadas alíquotas progressivas na cobrança do IPTU;
- não há regulação específica com critérios para início do trâmite da execução judicial da dívida ativa.

B.3.1. Ordem Cronológica de Pagamentos

- inobservância da ordem cronológica de pagamentos.

C.2. IEGM – i-Educ

- insuficiência de computadores por alunos;
- existência de turmas de alunos iniciais em quantidade superior ao recomendado pelo Conselho Nacional de Educação;

- o espaço por aluno em sala de aula é inferior ao recomendado pelo Conselho Nacional de Educação;

- entrega do uniforme escolar aos alunos após o início do ano letivo.

D.2. IEGM – i-Saúde



- o município não possui o componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria Estruturado;

- o número de consultas médicas básicas na UBS do município foi 2,95 vezes a população do município em 2017.

E.1. IEGM – i-Amb

- não há Plano de Gestão de Resíduos Sólidos da Construção Civil;

- não há controle ou registro das autuações por queimada urbana;

- nem todos os órgãos municipais são estimulados para o uso racional de recursos naturais;

- não há Plano Municipal de Saneamento Básico;

- não há medidas de contingenciamento para os períodos de estiagem e para provisão de água potável e de uso comum para o Ensino Municipal e para Atenção Básica da Saúde;

- não há plano emergencial para fornecimento de água potável em caso de escassez;

- o município não está habilitado junto ao CONSEMA para licenciar empreendimentos de impacto local;

- a Prefeitura efetua a triagem dos resíduos, sem seguir a recomendação do CONAMA.

F.1. IEGM – i-Cidade

- não há Coordenadoria Municipal de Defesa Civil estruturada;

- não há na Prefeitura Municipal local físico para atendimento de ocorrências de Defesa Civil;

- não há utilização de registro eletrônico para ocorrência de Defesa Civil;

- não há levantamento identificando riscos para intervenção do Poder Público;

- não há Plano de Contingência de Defesa Civil;

- a maior parte dos agentes municipais não é capacitado para ações de defesa civil;

- não há estudo atualizado avaliando a segurança das escolas e do centro de saúde;



- a maior parte das vias públicas não está devidamente sinalizada e sem manutenção adequada.

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

- o Serviço de Informação ao Cidadão não foi criado por lei.

G.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP

- divergências entre os dados coletados e as informações prestadas pela Origem.

G.3. IEGM – i-Gov TI

- não há Plano Diretor de Tecnologia da Informação;
- não há documento formal publicado que estabeleça procedimentos quanto ao uso da TI pelos servidores da Prefeitura;
- não há quadro com funcionários da área de tecnologia da Informação;
- não há definição das competências necessárias para as atividades do pessoal de TI;
- não há disponibilização periódica de programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI;
- não há métrica utilizada para determinar o tamanho do software, prazo e custo nas compras públicas.

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

- não atendimento às recomendações do Tribunal.

1.3 Regularmente notificado (evento 19), o Prefeito do Município de Ubarana apresentou justificativas (eventos 37 e 39), esclarecendo, em síntese, o que segue:

A.1.1. Controle Interno

Quanto aos apontamentos efetuados no relatório do Controle Interno, o Chefe do Executivo está tomando as providências necessárias a sua regularização.

A.2. IEGM – i-Planejamento

Em que pese a redução do índice de B+ para B, não há riscos de vulnerabilidade do planejamento municipal. Dentro de suas limitações, a

municipalidade vem atendendo às normas e ordenamentos de forma a resguardar sua capacidade.

Há equipamentos para elaboração dos trabalhos inerentes às necessidades locais e seus planejamentos.

Além das audiências, há levantamentos formais dos problemas, necessidades e deficiências do município nos setores de ensino, saúde, assistência social, serviços, saneamento e outros.

Essas manifestações por si só comprovam as preocupações municipais com seu planejamento, mas, devido à escassez de recursos financeiros, não há como prover a totalidade dos problemas existentes.

Quanto às alterações orçamentárias, a autorização legislativa para abertura de crédito suplementar é norma legal e em nada se fez contrário a sua formalização. A Lei nº 4.320/64, em seu artigo 7º, inciso I, não estabelece importância máxima, de forma que cabe ao município, sob a análise do Poder Legislativo, fixar esse teto dentro dos critérios locais.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária

O déficit apurado de 1,90% foi condicionado por diversos aspectos econômicos e orçamentários, como a estagnação da arrecadação. Mesmo tendo ocorrido déficit de 1,90%, o município investiu o percentual de 4,28% de sua Receita Corrente Líquida, possibilitando, assim, suprir o déficit orçamentário apurado no período.

B.1.2. Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial

Os apontamentos evidenciados nesse tópico decorrem de ajustes efetuados pela fiscalização que acabou por demonstrar um aumento de déficit orçamentário no presente exercício.

Contudo, o montante dos ajustes por si só não caracteriza um real des controle das finanças capazes de comprometer as contas municipais.

B.1.6. Encargos

O Regime Próprio de Previdência Social do Município de Ubarana foi extinto através da Lei Complementar nº 052/2009, sendo que as pendências existentes deveriam ser quitadas em 240 parcelas mensais (cotas patronais) e em 60 meses (cotas dos servidores). Contudo, não houve o pagamento por parte da municipalidade, sem que se pudesse obter o real montante devido. Em consequência destes fatos, o município está efetuando os trâmites legais para



a regularização do ex-regime previdenciário, com a formalização de outras leis e para sua devida extinção.

B.1.8.1. Despesa de Pessoal

O relatório de fiscalização incluiu erroneamente nos gastos com pessoal civil despesas que não devem ser enquadradas como tal. Nesse sentido, a defesa apresentou novo cálculo para fins de apuração das despesas de pessoal:

Gastos com Pessoal - Exercício 2017	R\$
Receita Corrente Líquida	23.431.473,55
Despesas Pessoal Civil	13.150.767,06
(-) Rescisões	65.816,13
(-) Licença Prêmio	17.815,75
(-) Serviços Médicos Contratados	112.320,00
(-) 1/3 Férias	319.969,74
(-) Pagamento Parcelamento FMS	463.311,36
(=) Despesas Líquidas Pessoal Civil	12.171.534,08
Índice Permitido	54,00%
Índice Apurado	51,94%

Como as devidas deduções são legais e amparadas no ordenamento jurídico, não há como deixar de promover essas exclusões do cômputo de “**gastos com pessoal civil**”, uma vez que são comprovados nos autos por meio dos documentos apresentados.

A defesa não concorda com a inclusão de atividades médicas especializadas e contratadas através de procedimento licitatório como despesas a serem contabilizadas como “gastos de pessoal civil”, pois, em momento algum, promovem a substituição de qualquer servidor do quadro de pessoal civil, mas apenas complementam o atendimento à saúde.

Assim sendo e em face do quadro acima apresentado, temos que o percentual de gastos com pessoal civil do Município de Ubarana no exercício de 2017 foi de 51,94%, portanto, muito inferior ao percentual apresentado pela Fiscalização (56,12%) e muito abaixo daquele considerado limite pela Lei de Responsabilidade Fiscal que é de 54,00%.

B.1.9. Demais Aspectos sobre Recursos Humanos

As leis de criação dos cargos de Agente de Desenvolvimento Infantil e de Professor de Educação Básica mostram as quantidades existentes

e ocupadas destes cargos. Portanto, não há que se falar em ocupação de profissionais sobressalente ao número de vagas existentes.

No que tange aos ocupantes das funções comissionadas, suas atribuições condizem com direção, chefia e assessoramento.

B.1.9.1. Servidor com Desvio de Função

Trata-se do servidor público Ussander José Bailo, que foi aprovado por concurso público para as funções de Auxiliar de Escola, tendo sido utilizado para atender às necessidades municipais, uma vez que não havia como prover novas admissões.

Como a municipalidade não mais pôde manter esse servidor, deslocado para as funções de motorista, o mesmo já foi devidamente realocado em sua atividade original, voltando a exercer as funções de Auxiliar de Escola, conforme comprova documento (portaria) acostado aos autos.

Assim sendo, foi devidamente suprida a falha apontada.

B.2. IEGM – i-Fiscal

Não houve real desequilíbrio financeiro, mas, tão somente, a ocorrência de fatores da própria economia nacional que promoveram um mínimo de discrepância entre as notas apuradas nos últimos exercícios.

Os indicadores/notas do Município, nos exercícios de 2015 (B) e 2016 (B) e no exercício que está sendo objeto de exame (C+), mostram que foi mínima a redução, sendo considerado um índice bem satisfatório para o seu equilíbrio financeiro.

A maioria das dívidas de restos a pagar, empenhadas antes do exercício de 2013, já estavam prescritas e, portanto, não aptas a serem cobradas judicialmente, o que demonstra significativa redução do montante desta dívida.

Em relação às cobranças judiciais, o município vem periodicamente ajuizando ações de execução fiscal que não promovem de imediato o seu recebimento. Conforme documentação disponibilizada pelo departamento jurídico, há atualmente ajuizadas 1.477 execuções fiscais, o que comprova a intenção municipal em perceber as importâncias devidas pelos munícipes.

C.2. IEGM – i-Educ

Em que pese a ligeira redução no indicador apurado no exercício de 2017, houve o total atendimento no que tange às aplicações obrigatórias, como o percentual da educação e do Fundeb.

Com relação à insuficiente disponibilidade de computadores, não há recursos financeiros necessários ao atendimento da demanda em razão da queda na arrecadação e aumento de despesas na área da saúde e novos alunos na rede pública municipal, o que inviabiliza suprir novas demandas.

Quanto à quantidade de alunos por classe e a existência de recomendação do Conselho Nacional de Educação - CNE, a prioridade no momento é atender à demanda existente de matriculados e não deixar nenhum estudante sem classe. Para suprir a recomendação do CNE, o município teria que possuir outros espaços físicos próprios, bem como contratar mais servidores municipais, situação impossível em face dos limites de gasto com pessoal instituído pela LRF.

Outro aspecto mencionado pela Fiscalização foi a entrega de uniformes quando já iniciadas as aulas. No entanto, tal fato somente ocorreu em razão da necessidade de se refazer as planilhas após as matrículas e realização do procedimento licitatório, tendo sido efetivadas as entregas de forma a atender às necessidades dos alunos.

D.2. IEGM – i-Saúde

O percentual aplicado na saúde foi de 27,49%, superando o percentual mínimo constitucional exigido. A municipalidade atingiu nota máxima no exercício de 2017, quando obteve “A” (altamente efetiva), revelando a existência de mecanismos municipais de atendimento ao ordenamento jurídico existente.

Quanto à não implantação do Sistema Nacional de Auditoria, tal sistema deverá ser obrigatório junto ao Ministério da Saúde, atentando às reais condições de cada município que, no caso do Município de Ubarana, por ser considerado de pequeno porte, não está apto a suportar tal encargo, em especial, pela ausência de pessoal.

No questionamento referente ao número de consultas, o município promove o devido atendimento aos munícipes e usuários do Sistema Único de Saúde, conforme dispõe a Constituição Federal, em seu artigo 196.

E.1. IEGM – i-Amb

Todos os apontamentos mencionados nesse item demonstram grande preocupação com a gestão ambiental, de forma a regular a proteção ao meio ambiente. Assim, dentro de suas reais condições financeiras e estruturais, o município vem adotando medidas que possibilitem dar destinação correta aos resíduos.

O índice C+ demonstra um risco médio de vulnerabilidade, sendo que medidas já foram adotadas e serão incrementadas no decorrer deste exercício e nos demais, o que certamente irá alavancar o índice a patamar superior.

F.1. IEGM – i-Cidade

O Município de Ubarana está promovendo ao longo dos últimos exercícios inúmeras medidas que possibilitem a seus munícipes melhoria de vida, com atendimento na área de saúde, educação, esporte, lazer, mas condicionadas às suas reais condições financeiras.

Atualmente, vem promovendo o atendimento de todos os setores, como total apoio aos idosos, jovens e crianças em integração ao esporte, melhores condições a todos seus munícipes no que tange ao transporte de trabalhadores, projetos culturais etc.

Devido à deficiência financeira da municipalidade, a Defesa Civil não está devidamente estruturada, e, por isso, os atendimentos não podem ser suportados em curto espaço de tempo.

Não há, no Município de Ubarana, espaços que possam ser caracterizados como área de riscos. Os fatos isolados, quando existentes, são fiscalizados pela municipalidade, que, através de uma equipe municipal nomeada por portaria, promove o seu atendimento.

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

Conforme apurado pela Fiscalização, houve a constatação de que o acesso à informação foi criado através de decreto municipal e não por uma lei específica.

Todavia, os serviços estão sendo disponibilizados. O simples fato de não estar regulamentado por lei não significa que o mesmo seja deficitário e que não atende ao seu objeto principal.

A regulamentação mediante decreto municipal atende à legislação de regência da matéria, eis que o artigo 45 da Lei nº 12.527/11 estatui a obrigatoriedade de “legislação própria”, sendo o decreto uma forma de legislar do Poder Legislativo local.

G.3. IEGM – i-Gov TI

O atendimento de todas as demandas somente será possível com a existência de recursos financeiros disponíveis que possam ser destinados à estruturação e contratação de pessoal especializado, ou seja, as necessidades são atendidas dentro de suas reais condições, não devendo, por isso, o município ser penalizado.

1.4 Instada, a **Unidade de Cálculos da Assessoria Técnico-Jurídica - ATJ** (evento 67.1) analisou os documentos constantes dos eventos 37.3 e 37.4 e constatou que existem verbas indenizatórias no montante de **R\$ 17.815,75** (despesas com rescisão) e **R\$ 65.816,13** (pagamento de licenças prêmios). Em pesquisa ao Sistema AUDESP, verificou-se que de fato tais despesas não foram deduzidas dos cálculos, tendo sido lançadas no elemento 3.1.90.11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil.

Dessa forma, a Assessoria acolheu o pedido da Prefeitura no sentido de que as despesas indenizatórias acima descritas sejam deduzidas do montante despendido com Pessoal Executivo.

Em relação às despesas com serviços médicos, a Assessoria não acatou a justificativa da defesa para que a contratação destas despesas fosse excluída dos gastos com pessoal civil, com fundamento no artigo 18, § 1º, da Lei Fiscal, bem como no manual desta Corte de Contas denominado “Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Nesse sentido, o percentual de limite de gastos com pessoal foi ajustado para **55,76%**, mantendo-se acima do limite máximo de 54% fixado no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da LRF.

Em pesquisa ao Sistema AUDESP, verificou-se que, no 1º quadrimestre/2018, o percentual foi reduzido para 55,43% e, no 2º quadrimestre/2018, para 54,24%, não restando comprovado, portanto, a recondução das despesas com pessoal nos dois quadrimestres seguintes, à luz do artigo 23 c/c artigo 66 da LRF.

A **Unidade de Economia** (evento 67.2), por sua vez, considerou que as inconsistências abordadas nos itens B.1.6 e B.3.1 podem ser relevadas com efetivação de medidas corretivas, averiguação na próxima inspeção e recomendação à municipalidade quanto à integral observância dos princípios da transparência e da evidenciação contábil, com exatidão no encaminhamento das informações ao Sistema AUDESP. Nesse contexto, opinou pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas da Prefeitura de Ubarana, relativas ao exercício de 2017.

Já a **Unidade Jurídica** (evento 67.3) manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** em face das irregularidades apontadas nos demonstrativos, especialmente o não atendimento ao limite imposto pelo artigo 20, inciso III, alínea “b”, da LRF, no que foi acompanhada pela **Chefia** do órgão (evento 67.4).

1.5 No mesmo sentido, o **Ministério Público de Contas** (evento 73.1) pugnou pela emissão de **parecer desfavorável** às contas do Executivo de Ubarana, em especial, pelos seguintes motivos:

- **Item B.1.1** – ocorrência de déficit orçamentário e implementação de alterações orçamentárias equivalentes a 26,17% da despesa inicialmente fixada, revelando insuficiente planejamento e descaracterização da peça aprovada pelo Legislativo, além de abertura de créditos adicionais baseada em inexistente lastro financeiro;

- **Item B.1.2** – déficit financeiro;

- **Item B.1.3** – iliquidez para quitar compromissos em curto prazo;

e

- **Item B.1.9** - descumprimento dos limites estipulados pelo art. 20, da LRF.

1.6 Pareceres anteriores:

2014 – **Favorável** (TC-000593/026/14 – Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES – DOE de 05-07-16).

2015 – **Favorável** (TC-002685/026/15 – Relatora E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES – Reexame provido¹ - DOE de 19-12-18).

2016 – **Desfavorável**² (TC-004121.989.16 – Relator E. Conselheiro DIMAS RAMALHO – DOE de 31-01-19 – Reexame não provido – Sessão de 06-11-19).

1.7 Dados Complementares:

a) Receita *per capita* do município em relação ao Estado e à média dos demais municípios paulistas:

UBARANA	2014	2015	2016	2017
Habitantes	5.607	5.691	5.764	5.838
Receita Arrecadada	21.333.049,85	22.223.989,13	23.425.386,69	23.720.089,55
[A] Receita Per Capita no Município	3.804,72	3.905,11	4.064,09	4.063,05
[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 %)	142%	140%	138%	134%
[A] / [C] (em %)	115%	118%	114%	112%

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2014	2015	2016	2017
(Déficit) / Superávit	-1,01%	1,46%	2,76%	-1,90%

c) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

¹ O juízo negativo sobre os demonstrativos se deu em face da gestão da dívida com precatórios, uma vez que o recolhimento no período se deu a menor em relação ao exigível. Contudo, em sede de Reexame, restou comprovado que o município estava obrigado, na verdade, ao depósito de 1% de sua RCL e não 1,5%, o que reduziu substancialmente o valor devido no período. Já no primeiro semestre de 2016, o próprio DEPRE considerou regularizadas as pendências de pagamento de precatórios, ainda que houvesse pequena insuficiência de R\$ 2.465,95. O apelo foi provido no sentido da emissão de parecer favorável às contas de 2015.

² As despesas de pessoal do Executivo atingiram **56,28%** da RCL no encerramento do exercício, além disso, não reconduziu ao limite legal no prazo fixado pelo artigo 23 c/c 66 da LRF.

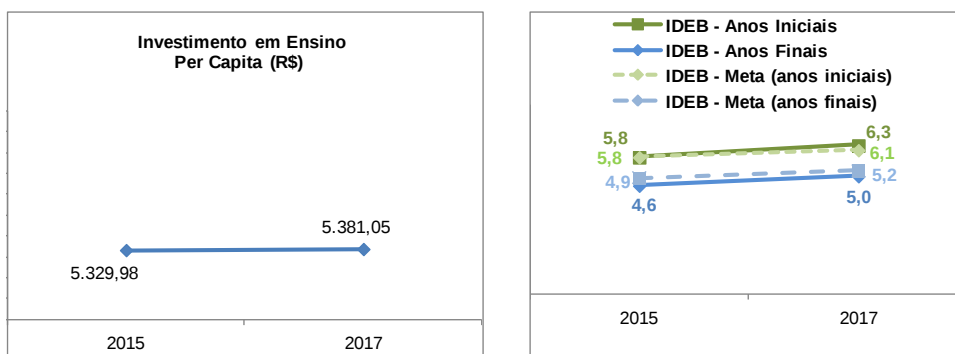
	Ideb Observado					Metas						
UBARANA	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	5,3	5,8	5,4	5,8	6,3	4,9	5,3	5,5	5,8	6,1	6,3	6,6
Anos Finais	4,0	4,7	4,2	4,6	5,0	3,9	4,2	4,6	4,9	5,2	5,4	5,7

Fonte : INEP

d) Investimento anual por aluno com Educação:

Exercício	Número de matriculados	Investimento anual por aluno
2015	1.010	R\$5.329,98
2017	1.040	R\$5.381,05

e) Investimento anual por aluno com Educação:



Os gráficos indicam que o município apresentou, no período de **2015 a 2017**, ligeiro acréscimo no investimento anual por aluno (de R\$ 5.329,98, em 2015, para R\$ 5.381,05, em 2017) e progressão nos resultados obtidos no IDEB para os anos iniciais (de 5,8 em 2015 para 6,3 em 2017), superando a meta projetada para 2017 (6,1). Da mesma forma, nos anos finais, o município apresentou progressão nos resultados (4,6 em 2015 e 5,0 em 2017), ficando, contudo, abaixo da meta projetada para 2017 (5,2).

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	C	C	C
2015	B	B+	B+	B+	B	C	C	C
2016	B	B+	B+	B+	B	C	C	C
2017	B	↓B	↑A	↓B	↓C+	↑C+	C	↑C+

A Altamente Efetiva	B+ Muito Efetiva	B Efetiva	C+ Em fase de adequação	C Baixo nível de adequação
-------------------------------	----------------------------	---------------------	-----------------------------------	--------------------------------------

1.8 A Prefeitura encaminhou memoriais em 11-11-19, repisando os mesmos argumentos apresentados em sua defesa inicial (eventos 37 e 39), os quais foram considerados na elaboração do presente voto.

É o relatório.

2. VOTO

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

2.2 No que concerne ao **Índice de Efetividade da Gestão Municipal** (IEGM), o Município obteve, no exercício em exame, a **nota B** (efetiva), mesmo patamar alcançado no exercício anterior.

O Município apresentou queda nos índices **i-Educ** (2016: B+/ 2017: B), **i-Planejamento** (2016: B+/ 2017: B) e **i-Fiscal** (2016: B/ 2017: C+), ao passo que obteve melhora nos índices **i-Saúde** (2016: B+/ 2017: A), **i-Amb** (2016: C/ 2017: C+) e **i-Gov TI** (2016: C/ 2017: C+), mantendo-se inalterado o índice **i-Cidade** (C).

Tal cenário evidencia que o Executivo local deve avançar na qualidade de sua gestão, independentemente do alcance formal dos índices mínimos constitucionais e legais exigidos, adotando medidas efetivas que busquem a constante melhoria da qualidade e aumento da quantidade de serviços ofertados à população, aliados à otimização dos recursos públicos e ao controle e apuração sobre os gastos por resultados.

2.3 Em relação aos **Resultados Econômico-Financeiros**, o resultado da execução orçamentária foi deficitário em R\$ 450.846,27, equivalente a 1,90% da receita efetivamente arrecadada, de R\$ 23.720.089,55, situando-se, assim, em patamar ainda aceitável.

Também se mostrou deficitário o resultado financeiro, em R\$ 1.097.890,68, que, representando, aproximadamente, **16 dias** de arrecadação (RCL)³, encontra-se, portanto, dentro da margem tolerada por esta E. Corte.

A instrução aponta a falta de recursos disponíveis para o integral pagamento das dívidas de curto prazo, eis que o índice de liquidez imediata apurado foi de 0,65.

Observa-se, ainda, diminuição na dívida de longo prazo em 45,37% (de R\$ 291.808,38 para R\$ 159.418,87) em comparação com o exercício de 2016.

Os investimentos totalizaram **4,28%** da Receita Corrente Líquida.

Assim, e muito embora os déficits orçamentário e financeiro mereçam atenção por parte da Administração Municipal, no caso, entendo que não constituem razão suficiente para comprometer a gestão financeira e orçamentária do exercício.

Quanto às **alterações realizadas no orçamento**, observo que alcançaram o total de R\$ 6.489.865,93, equivalente a **26,17%** da despesa inicial fixada, não obstante a Lei Municipal nº 902, de 05-10-16⁴, em seu artigo 8º, tenha autorizado a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 20%.

Considerando, entretanto, que esse redesenho orçamentário não chegou a causar sério desajuste fiscal no exercício, entendo possa a falha ser remetida ao campo das **advertências**.

2.4 Não obstante, as contas ressentem-se de grave irregularidade, capaz de comprometê-las por inteiro, consistente na superação do limite legal das **“Despesas de Pessoal”**.

³ Considerando:

R\$ 23.431.473,55 (RCL) ÷ 12 meses = R\$ 1.952.622,80 (1 mês de arrecadação) ÷ 30 dias = R\$ 65.087,43.

R\$ 1.097.890,68 (déficit financeiro) ÷ R\$ 65.087,43 = 16 dias de arrecadação, aproximadamente.

⁴ “Art. 8º. Nos moldes do art. 165, §8º da Constituição e do art. 7º, I, da Lei 4.320/1964, a lei orçamentária poderá conceder, no máximo, até 20% para abertura de créditos adicionais suplementares.”

De acordo com o apurado pela equipe de Fiscalização, o Executivo de Ubarana ultrapassou o limite máximo de despesas com pessoal⁵ ao longo de todo o exercício de 2017.

Relatou ainda que, apesar das vedações previstas nos incisos IV e V do parágrafo único do artigo 22 da LRF, houve a contratação de servidores para provimento de cargo em comissão, sem amparo na ressalva de reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, bem como o pagamento de horas extras no montante de R\$ 922.583,20.

Com base no artigo 59, § 1º, II, e no artigo 22, parágrafo único da LRF, o Município foi alertado tempestivamente, por 03 vezes, em razão do excesso ao limite legal das despesas de pessoal.

Em sua defesa, o Município argumentou que não foram excluídas dos gastos de pessoal as despesas de natureza indenizatória (rescisões contratuais e pagamento de licenças prêmios) e que as despesas efetuadas com a contratação de empresa para prestação de serviços médicos não poderiam ser incluídas como gastos de pessoal civil.

Como bem sublinhou o Setor de Cálculos da Assessoria Técnico-Jurídica (ATJ-CAL) desta Casa, as verbas indenizatórias nos valores de **R\$ 17.815,75** (despesas com rescisão) e **R\$ 65.816,13** (pagamento de licenças prêmios), totalizando **R\$ 83.631,88**, devem ser deduzidas do montante despendido com pessoal do Executivo, com base no artigo 19, § 1º, da LRF, conforme quadro abaixo:

5

Período	Dez 2016	Abr 2017	Ago 2017	Dez 2017
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	12.843.637,88	12.592.980,33	12.882.667,68	13.150.767,06
Inclusões da Fiscalização	552.288,59			
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	13.395.926,47	12.592.980,33	12.882.667,68	13.150.767,06
Receita Corrente Líquida	23.304.362,29	22.941.366,54	23.734.677,10	23.431.473,55
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	23.304.362,29	22.941.366,54	23.734.677,10	23.431.473,55
Exclusões da ATJ-CAL	279.541,81			
Gasto com Pessoal ajustado	13.116.384,66			
% Gasto Informado	55,11%	54,89%	54,28%	56,12%
% Gasto Ajustado	56,28%	54,89%	54,28%	56,12%

Período	Dez 2016	Abr 2017	Ago 2017	Dez 2017
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	12.843.637,88	12.592.980,33	12.882.667,68	13.150.767,06
Inclusões da Fiscalização	552.288,59			
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	13.395.926,47	12.592.980,33	12.882.667,68	13.150.767,06
Receita Corrente Líquida	23.304.362,29	22.941.366,54	23.734.677,10	23.431.473,55
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	23.304.362,29	22.941.366,54	23.734.677,10	23.431.473,55
Exclusões da ATJ-CAL	279.541,81			83.631,88
Gasto com Pessoal ajustado	13.116.384,66			13.067.135,18
% Gasto Informado	55,11%	54,89%	54,28%	56,12%
% Gasto Ajustado	56,28%	54,89%	54,28%	55,76%

Todavia, no que se refere às **despesas com serviços médicos** contratados com a empresa CONSULTMED ASSISTÊNCIA MÉDICA LTDA., o artigo 18, § 1º da Lei Fiscal dispõe sobre a inclusão de despesas decorrentes da terceirização de mão de obra no limite de gastos com pessoal em substituição a servidores e empregados públicos:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§. 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".

O assunto terceirização de mão de obra para fins de cômputo nas despesas com pessoal também foi abordado no manual denominado "Lei de Responsabilidade Fiscal" desta Corte⁶, nos seguintes termos:

16 - O QUE É DESPESA DE PESSOAL SEGUNDO A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Camata e, depois, a Lei 96, de 1999, também revogada, serviram para frear os gastos de pessoal no organismo público, regulamentando, por isso, o art. 169 da Carta Magna. Hoje, os limites de despesa de pessoal são previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, que, em seu art. 18, enumera vários gastos entendidos como de pessoal:

(...)

⁶ <http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/a-lei-responsabilidade-fiscal-dez-2012.pdf>

✓ O montante despendido com terceirização de mão de obra que substitui servidores públicos. Todavia, contratos intermediados por empresas não se inserem, às vezes, na despesa de pessoal; é assim porque a relação empregatícia está sob a responsabilidade do particular, inexistindo qualquer vínculo jurídico com a Administração Pública. Nesta situação, o Poder Público contrata um serviço pronto, acabado, fechado, sendo a mão de obra questão afeta, tão somente, ao contratado.

No caso concreto, a contratação tinha por objetivo a prestação de serviços médicos “voltados ao atendimento ambulatorial, pronto atendimento, especialidade, assistência médica e programa ‘Médico de Família’ a toda a população local” mediante disponibilização de profissionais médicos atuantes nas especialidades “PSF – Programa Saúde da Família”; “Pediatria”; “Psiquiatria” e “Cardiologia” (evento 40.13 do TC-004121.989.16-4).

Ainda que se aceite tal forma de contratação para suprir carência de profissionais da saúde, como acontece na maioria dos Municípios pequenos que enfrentam dificuldades na contratação de médicos, essas despesas devem ser contabilizadas como despesas de pessoal, conforme determina a Lei Fiscal.

Oportuno acrescentar que a substituição de mão de obra na área da saúde configura prática reiterada no Município de Ubarana, através do contrato de prestação de serviços médicos com a empresa Consultmed, culminando na extrapolação do limite de gastos com pessoal.

Tal cenário pode ser observado no exercício anterior (2016), o que resultou em decisão desta Corte pela emissão de parecer desfavorável às contas, mantida em sede recursal, sendo que, no exercício de 2017, ora analisado, e no exercício de 2018, a situação permaneceu inalterada, dando o Município continuidade à prática da terceirização de serviços médicos.

Sobre o tema, há decisões firmadas nesta Corte acolhendo gastos similares na composição da Despesa de Pessoal⁷.

No que se refere ao pleito da defesa para que seja excluída a

⁷ **TC-003845.989.16** – PM Cananeia - Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes, E. Primeira Câmara, sessão de 23-10-18.

TC-004035.989.16 – PM Pratania - Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, E. Primeira Câmara, sessão de 04-12-18.

TC-000305/026/14 – PM Ouro Verde - Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes, E. Primeira Câmara, sessão de 08-11-16.

TC-000574/026/14 – PM Canitar - Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes, E. Plenário, sessão de 24-05-17 (Pedido de Reexame) e, sessão de 30-08-2017 (Embargos de Declaração).

TC-000340/026/14 – PM Ribeirão do Sul - Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, E. Primeira Câmara, sessão de 18-10-16.

importância de R\$ 319.969,74, correspondente ao pagamento de 1/3 constitucional de férias, entendendo que a inclusão nas despesas com pessoal está correta, dada a sua concepção remuneratória, eis que incorporada aos direitos dos trabalhadores por força do artigo 7º, XVII, da Constituição Federal.

Destaco que a Portaria Interministerial nº 163/01, que dispõe sobre as normas gerais de consolidação das contas públicas, consigna que o terço constitucional de férias integra os vencimentos e vantagens fixas dos servidores, impedindo, por consequência, a exclusão dos respectivos dispêndios do cálculo do percentual de gastos com pessoal.

Aliás, ao apreciar Pedido de Reexame interposto em face de parecer que desaprovou as contas da Prefeitura de Queluz, relativas ao exercício de 2013 (TC-002037/026/13 – Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes), o E. Tribunal Pleno, em sessão de 01-06-16, demoveu idêntica pretensão da Origem de deduzir o montante correspondente ao terço de férias da aludida apuração do percentual de despesas com pessoal:

(...) determinadas verbas – de caráter remuneratório - são pagas pela realização do trabalho em si; conquanto outras – estas de caráter indenizatório – são pagas para compensar a experiência de um prejuízo – a exemplo da indenização por férias não gozadas, licença prêmio não usufruídas ou aviso prévio não trabalhado.

Portanto, verbas indenizatórias, a rigor, são pagas em caráter excepcional; e, por força de argumentação, a própria LC 101/00 estabelece que não pertencem ao grupo de despesas com pessoal, as verbas decorrentes da indenização por demissão de servidores ou empregados (art. 19, § 1º, I). Por assim dizer, a idéia do pagamento do terço constitucional é indissociável da concessão de férias – mesmo porque, possui previsão e fundamento constitucional – valendo dizer que não mantém qualquer característica de indenização a direito não exercido.

Diante disso, a Assessoria Técnica (ATJ-CAL) concluiu que a despesa de pessoal, inicialmente apurada à taxa de 56,12%, efetivamente atingiu **55,76%** da Receita Corrente Líquida, no 3º quadrimestre de 2017.

De acordo com o artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ultrapassado o limite de despesa total com pessoal, deverá o percentual excedente ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro deles. Todavia, quando a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto (PIB) for inferior a 1% (um por cento) no período

correspondente aos quatro últimos trimestres, esse prazo de recondução aos limites legais é duplicado nos termos do que dispõe o artigo 66 desse diploma legal.

A extrapolação do limite com gastos de pessoal ocorreu já no 1º quadrimestre de 2017 (54,89%) e, considerando que a taxa de variação real acumulada do PIB no 1º trimestre de 2017 foi de -2,0⁸ (período relativo aos 4 trimestres anteriores), dispunha a Prefeitura de 4 quadrimestres para reconduzir essas despesas ao patamar legal, vale dizer, até o 2º quadrimestre de 2018. Durante o exercício de 2017, permaneceram os gastos com despesa de pessoal acima do limite legal: 2º quadrimestre: 54,28% e 3º Quadrimestre: 55,76%.

Em pesquisa ao Sistema AUDESP⁹ em conjunto com o relatório da Fiscalização referente ao exercício de 2018, constatou-se que o Executivo de Ubarana, após os devidos ajustes¹⁰, no 1º quadrimestre/2018, aumentou o percentual da despesa com pessoal para 55,79% e, no 2º quadrimestre/2018, reduziu para 54,65%, mantendo-se, ainda assim, acima do limite legal de 54%.

Neste contexto, não há como aprovar as presentes contas.

2.5 Diante do exposto, voto pela emissão de **parecer prévio desfavorável** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de UBARANA relativas ao exercício de 2017.

⁸

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

⁹

Período	Dez 2017	Abr 2018	Ago 2018	Dez 2018
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	13.150.767,06	13.417.576,21	13.349.397,68	13.255.269,90
Inclusões da Fiscalização		86.400,00	102.818,21	102.818,21
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	13.150.767,06	13.503.976,21	13.452.215,89	13.358.088,11
Receita Corrente Líquida	23.431.473,55	24.204.895,97	24.613.414,52	24.808.938,15
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	23.431.473,55	24.204.895,97	24.613.414,52	24.808.938,15
Exclusões da ATJ-CAL	83.631,88			
Gasto com Pessoal ajustado	13.067.135,18	13.503.976,21	13.452.215,89	13.358.088,11
% Gasto Informado	56,12%	55,43%	54,24%	53,43%
% Gasto Ajustado	55,76%	55,79%	54,65%	53,84%

¹⁰ Substituição de mão de obra através de contratação de médicos e serviços de consultoria e assessoria jurídica.

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

a) Adote medidas saneadoras com vista a regularizar os apontamentos efetuados pelo Controle Interno nos seus relatórios periódicos.

b) Implemente as medidas necessárias com vista à melhoria dos índices atribuídos à formação do IEGM, com revisão dos pontos de atenção destacados, com especial ênfase aos quesitos atinentes à Educação e à Saúde.

c) Atente, na elaboração do projeto de lei orçamentária, para o disposto no artigo 165, § 8º, da Constituição Federal, uma vez que a limitação da autorização para abertura de créditos adicionais é medida de prudência fiscal que evita que o orçamento se torne peça de ficção, além de contribuir para o equilíbrio das contas.

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

e) Acompanhe rigorosamente a gestão orçamentária nos termos do artigo 1º, § 1º, da LRF, promovendo esforços fiscais com vista a obter equilíbrio entre receitas e despesas.

f) Proceda à correta contabilização dos valores referentes aos encargos sociais junto ao RPPS, visando a atender aos princípios da transparência e da evidenciação contábil.

g) Observe os limites de despesa com pessoal (artigo 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal), contabilizando corretamente os gastos a esse título e observando as vedações impostas pelo artigo 22, parágrafo único, desse diploma legal.

h) Aperfeiçoe seu quadro de pessoal de modo a corrigir as divergências nas quantidades de cargos existentes e ocupados e observe, rigorosamente, o teto constitucional na remuneração de seus servidores.

i) Verifique as reais necessidades para o pagamento de horas extraordinárias aos servidores do Município.



j) Observe a ordem cronológica de pagamento das exigibilidades.

k) Assegure o estrito cumprimento da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

l) Efetue ajustes para garantir a fidedignidade das informações inseridas no banco de dados do Sistema AUDESP em cumprimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil.

m) Atenda integralmente às recomendações desta Corte.

A Fiscalização deverá verificar, na próxima inspeção, a implantação das providências regularizadoras noticiadas.

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

Sala das Sessões, 00 de 0000 de 2019.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO