



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 19/11/2019 – ITEM 26

TC-006276.989.16-7

Prefeitura Municipal: Águas de São Pedro.

Exercício: 2017.

Prefeito: Paulo Sérgio Barboza de Lima.

Advogados: Susana Ortiz Ruiz Morata (OAB/SP nº 181.059), Daniela Francine Torres (OAB/SP nº 202.802), Shirlei Tavares de Almeida (OAB/SP nº 287.351) e Julio César Machado (OAB/SP nº 330.136).

Procurador de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

Fiscalizada por: UR-10 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-10 - DSF-II.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. DESPESA COM PESSOAL. TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA. EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE. PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS.

1. O valor dos contratos de prestação de serviços que se referem à substituição de servidores, caracterizados como terceirização de mão de obra, devem ser contabilizados na despesa de pessoal.
2. A extrapolação do teto para gastos com pessoal pode ser relevada na hipótese de recondução aos limites legais nos 2 ou 4 quadrimestres subsequentes, nos termos do art. 22 c/c art. 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a exemplo do TC- 004295/989/16.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame das contas da **Prefeitura Municipal de Águas de São Pedro**, relativas ao **exercício de 2017**.

A Unidade Regional de Araras (UR-10), responsável pelo exame *in loco*, elaborou o relatório constante do evento 110.38, apontando o que segue:

CONTROLE INTERNO – Sistema de Controle Interno não regulamentado por lei; atuação subordinada às diretrizes da Secretaria de Finanças; ocupação concomitante dos cargos de Controlador Interno e Chefe de Gabinete; e produção de relatório meramente formal.

IEG-M – I-PLANEJAMENTO – apontamentos da Fiscalização Ordenada sobre Almoxarifado não saneados; regressão na nota do IEG-M; ausência de equipe estruturada e treinada dedicada exclusivamente às atividades de planejamento; indicadores do PPA não mensuráveis e incoerentes com as metas físico-



financeiras; permissão legal para realização de remanejamentos, transferências e transposições por meio de Decreto do Executivo; e autorização para abertura de créditos suplementares de até 25% da Despesa Inicial Fixada, superando os índices de inflação esperados para o período.

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – déficit de execução orçamentária de 0,06%; divergência entre o valor contabilizado e os extratos bancários, com relação aos recursos do extinto RPPS; e abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições correspondentes a 16,52% da despesa fixada.

RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL – Demonstração das Variações Patrimoniais sem informações relativas ao exercício anterior.

DÍVIDA DE LONGO PRAZO – saldo da dívida perante o RPPS (extinto) desatualizado.

PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS – valor do parcelamento perante o RPPS não atualizado no Balanço Patrimonial.

PRECATÓRIOS – pendências judiciais registradas incorretamente no Balanço Patrimonial.

DESPESA DE PESSOAL – despesa de pessoal da ordem de 55,28% da RCL, após ajustes da Fiscalização incluindo os valores referentes a contratações de profissionais autônomos por meio de Recibo de Pagamento de Autônomo (RPA).

DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS – cargos em comissão de Procurador Geral, Assessor da Procuradoria Geral e Assessor da Procuradoria, em desrespeito aos artigos 131, § 2º e 132 da Constituição Federal, c/c art. 30, *caput* e parágrafo único da Constituição Paulista; cargos em comissão com funções típicas de servidores efetivos; e ausência de exigência de escolaridade para ocupação de cargos de confiança.

CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS AUTÔNOMOS PARA EXERCÍCIO DE FUNÇÕES DE NATUREZA PERMANENTE – contratação de diversos



profissionais, incluindo médicos, enfermeiros e professores, remunerados por meio de Recibo de Pagamento de Autônomo – RPA, em detrimento da realização de concurso público ou licitação.

IEG-M – I-FISCAL – regressão na nota do IEG-M; extrapolação do limite para despesas com pessoal; fragilidade no controle da dívida ativa; entrega de documentos a destempo; inexistência de alíquotas progressivas relativas ao IPTU e ITBI.

DÍVIDA ATIVA – divergências entre o saldo final e o Balanço Patrimonial; e cancelamentos não informados ao Sistema Audesp.

TESOURARIA – divergências na conciliação bancária, extrato bancário em relação ao apurado no Sistema Audesp.

BENS PATRIMONIAIS – inexistência de inventário dos bens móveis e imóveis; e falhas no acompanhamento da execução contratual relativa ao serviço de reorganização e gestão dos bens patrimoniais.

ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS – descumprimento da ordem cronológica de pagamentos.

ADIANTAMENTO – despesas realizadas sem natureza emergencial; falhas e omissões na prestação de contas; e pagamento de parte de despesas através de cartão.

IEG-M – I-EDUC – apontamentos da Fiscalização Ordenada sobre Merenda não saneados; regressão na nota do IEG-M; nenhum programa municipal de avaliação de rendimento escolar aplicado; inexistência de estudos e levantamentos da demanda por vagas para a pré-escola e o ensino fundamental; ausência de AVCB nas Unidades Escolares; turmas dos anos iniciais do ensino fundamental com excesso de alunos; e kit escolar entregue com atraso.

IEG-M – I-SAÚDE – regressão na nota do IEG-M; inexistência de Equipes de Saúde da Família e Equipe de Saúde Bucal; estatística de número de dependentes químicos não elaborada; e Ouvidoria da Saúde não implantada.



IEG-M – I-AMB – regressão na nota do IEG-M; inexistência de proposta para fornecimento de água potável em caso de sua escassez e de medidas de contingenciamento para provisão de água potável para a rede municipal de ensino e da Atenção Básica da Saúde; falta de habilitação junto ao CONSEMA; e ausência de processo de compostagem, reutilização ou reaproveitamento dos resíduos sólidos, prévio à entrega ao aterro.

IEG-M – I-CIDADE – regressão na nota do IEG-M; parte das vias públicas sem a devida sinalização e manutenção; Plano de Contingência de Defesa Civil não elaborado; e ausência de estrutura da Defesa Civil.

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL – pareceres prévios do Tribunal de Contas não divulgados no portal.

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP – divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema Audeps.

IEG-M – I-GOV TI – falta de Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI e de documento formal sobre os procedimentos quanto ao uso de TI pelos funcionários; nenhuma modalidade de licitação disponível em meio eletrônico; e atas da comissão de licitação de processos licitatórios não divulgadas na internet.

DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES – TC-011744.989.18-7 tratando da contratação de servidores comissionados para a Secretaria de Saúde para o desempenho de funções típicas do quadro permanente; e TC-008901.989.17-8 contendo a relação de contratações irregulares pagas por meio de RPA.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL – remessa intempestiva de documentos ao Sistema Audeps; e atendimento parcial às Recomendações deste E. Tribunal.

Subsidiaram a instrução dos presentes autos os expedientes TC-011744.989.18-7 e TC-008901.989.17-8, tratados nos itens B.1.9 e B.1.9.1 do Relatório de Fiscalização.



Após regular notificação, a Prefeitura apresentou suas justificativas e documentos no evento 173, argumentando que a extrapolação da Despesa com Pessoal ocorreu somente após ajustes da Fiscalização, dos quais discorda.

Os valores incluídos se referiram às contratações de profissionais da área da Saúde e da Educação, por Recibo de Pagamento Autônomo - RPA, classificadas pela Prefeitura na categoria de despesa 3.3.90.36¹, por se tratarem de serviços extraordinários, sem vínculo empregatício, por tempo determinado e em circunstâncias de excepcionalidade.

Ressaltou ainda que as dificuldades na contratação de profissionais de Saúde por concurso público, especialmente em municípios de pequeno porte, bem como a obrigação de garantir os serviços adequados à população, motivaram a disponibilização de especialidades médicas no âmbito municipal.

Trazido aos autos, o Setor de Cálculos da ATJ ratificou a inclusão dos pagamentos de profissionais autônomos na Despesa com Pessoal, o que elevou o percentual de gastos para 55,28% da Receita Corrente Líquida.

Muito embora o limite previsto no art. 20, III, “b”, da LRF tenha sido extrapolado no 3º quadrimestre de 2017, assegurou a recondução² dos gastos aos patamares legais até o segundo quadrimestre do exercício seguinte, nos termos do art. 23 do mesmo diploma.

A Assessoria Econômica, por sua vez, não vislumbrou questão de ordem contábil que pudesse comprometer os demonstrativos, opinando pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas.

No mesmo sentido manifestou-se a Assessoria Jurídica, propondo recomendação para que a Prefeitura promova o saneamento dos apontamentos pendentes de correção, no que foi endossada por sua i. Chefia.

¹ Serviços de Terceiros – Pessoa Física.

² 57,40% em abril de 2018 e 53,75% em agosto de 2018.



Já o d. Ministério Público de Contas concluiu pela reprovação das contas, arrazoando que a recondução prevista em lei consiste em uma forma de reparar os excedentes nos gastos laborais, não servindo de justificativa para afastar o desrespeito ao limite estabelecido.

Sublinhou a necessidade de se ponderar com cautela os gastos relativos ao exercício de 2018, visto que se sujeitam a ajustes futuros que podem afastar a aparente eliminação do excedente, o que se confirmará somente quando do transitado em julgado do respectivo parecer (TC-004033.989.18-7).

Por fim, entendeu que os desacertos relativos: às atividades de planejamento; às alterações orçamentárias; e à inoperância do Controle Interno, também contribuem para o juízo desfavorável.

O presente processo integrou a pauta da Colenda Segunda Câmara em 22 de outubro de 2019, tendo dela sido retirado a pedido para elaboração de Sustentação Oral, conforme solicitação da Origem (evento 212).

É o relatório.

GRM



VOTO

As contas da **Prefeitura Municipal de Águas de São Pedro**, relativas ao **exercício de 2017**, apresentaram os seguintes resultados:

ITENS	RESULTADOS
Ensino	27,92%
FUNDEB	100,00%
Magistério	84,97%
Pessoal	55,28% (reconduzido)
Saúde	26,87%
Transferências ao Legislativo	Regular
Execução Orçamentária	Déficit 0,06% = R\$ 13.222,93
Resultado Financeiro	Superávit R\$ 8.289.994,39
Remuneração dos Agentes Políticos	Regular
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Regular

Dentre os principais aspectos avaliados por este E. Tribunal, destaque: o cumprimento dos investimentos mínimos na Educação e na Saúde; a observância ao limite das transferências financeiras ao Legislativo; a quitação dos precatórios judiciais; e o correto recolhimento dos encargos sociais.

No plano fiscal, a execução orçamentária resultou em déficit de 0,06%, equivalente a R\$ 13.222,93, amparado no resultado financeiro do exercício anterior positivo em R\$ 8.289.994,87.

Foi constatada a disponibilidade de recursos para saldar os compromissos de curto prazo e a dívida de longo prazo registrou redução de 57,38%, de R\$ 2.708.438,66 para R\$ 1.154.348,31 ao final do exercício.

As alterações orçamentárias, equivalentes a 16,52% da despesa fixada, não inquinaram os demonstrativos aqui analisados; todavia, há de se alertar a Origem para que não descuide do adequado planejamento dos orçamentos vindouros, bem como para que estabeleça certo limite para a abertura de créditos adicionais e transposições, remanejamentos e transferências em linha com os índices de inflação do período.

O principal entrave à aprovação destas contas cingiu-se à questão da Despesa com Pessoal, tendo em vista que, com a inclusão dos gastos com serviços terceirizados, o município excedeu o limite estabelecido no art. 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



A dificuldade na contratação de médicos, alegada pela Defesa, ainda que pudesse justificar a opção pela terceirização em detrimento da admissão por meio de concurso público, não seria capaz de dispensar a contabilização dos valores contratados nos dispêndios com pessoal.

O art. 18, § 1º, da LRF é cristalino ao determinar que: *“os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição dos servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras despesas de pessoal’”*.

Assim, compartilho o entendimento da Assessoria especializada de que foi correta a inclusão dos pagamentos efetuados por RPA na apuração da despesa laboral, elevando o percentual para 55,28% da RCL no 3º quadrimestre de 2017.

Sobre a hipótese de recondução dos gastos prevista no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, impendem algumas considerações.

O dispositivo citado possibilita ao gestor que, em caso de superação ao limite da despesa com pessoal, elimine o excedente nos dois³ quadrimestres subsequentes.

A despeito das considerações do d. Ministério Público de Contas, tenho que, se a legislação concede prazo de 2 (dois) quadrimestres para que o ente reconduza seus gastos ao limite permitido, o juízo sobre a infringência ou não à lei deve se dar somente depois de decorrido tal período.

Cabe lembrar que esta E. Corte de Contas, ao apreciar em Sessão Plenária⁴ o pedido de Reexame das contas de 2011 da Prefeitura de Potim (TC-001455/026/11), decidiu que a extrapolação do limite de 54,00% de Despesa com Pessoal não enseja, *de per si*, a emissão de parecer desfavorável, desde que não seja último ano de mandato do Prefeito e o Município tenha reconduzido referido percentual aos limites legais.

Conforme Relatório de Fiscalização⁵ relativo às contas de 2018 (evento 138.49 do TC-004033.989.18-7), a despesa laboral atingiu 57,40% e

³ Referido prazo pode ser duplicado em caso de crescimento real do PIB baixo ou negativo nos 4 últimos trimestres, nos termos do art. 66 da LRF.

⁴ Em 29 de outubro de 2014.

⁵ Parte das despesas com a contratação da empresa INGESP foram contabilizadas nos elementos 33.90.34.00 (Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização) e 33.90.39.00 (Outros serviços de terceiros –



53,75% da RCL nos 1º e 2º quadrimestres, atestando a eliminação do excedente dentro do prazo legal e, por conseguinte, permitindo interpretação mais benevolente sobre a matéria.

Quanto à possibilidade aventada pelo d. MPC sobre possíveis ajustes futuros, tenho que, nesses autos, a apuração da Despesa com Pessoal do exercício de 2018 detém confiabilidade suficiente para que se possa emitir o juízo definitivo sobre a matéria.

Isto porque, as informações transmitidas por meio do Sistema Audesp foram validadas *in loco* pela diligente Fiscalização, que incluiu na Despesa com Pessoal relativa ao exercício de 2018 os pagamentos feitos a profissionais autônomos, de sorte que as inclusões que poderiam vir a ser feitas já foram efetuadas.

Considero que as demais falhas apontadas no Relatório de Fiscalização não possuem força para reprovar as contas em apreço, cabendo, contudo, a emissão de recomendações e advertências para correção das irregularidades.

A média apurada no IEG-M foi “C+”⁶, gestão considerada “em fase de adequação” perante os critérios de avaliação, em virtude dos resultados insatisfatórios nos índices setoriais de Planejamento, Fiscal, Educação, Meio Ambiente, Proteção às Cidades e Governança de TI, evidenciando a premente necessidade de alerta à Administração para que reveja as deficiências nesses setores, devendo a Fiscalização acompanhar as providências adotadas quando da próxima inspeção *in loco*.

No que tange às críticas feitas ao Controle Interno, é de se formular advertência para que a Prefeitura promova sua adequação, observando atentamente ao disposto nos Comunicados SDG nº 32/2012 e 35/2015 e às Recomendações desta E. Corte.

Pessoa Jurídica), sendo objeto de ajuste apenas as despesas incorretamente contabilizadas no subelemento 33.90.39.00.

⁶

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



Cabe advertência também para a regularização do Quadro de Pessoal⁷, com o fim de dar pleno atendimento ao art. 37, II e V, da Constituição Federal, bem como ao Comunicado SDG nº 32/2015, este último acerca da necessidade de formação em nível universitário para as funções de direção e assessoria, e às de chefia a formação técnica-profissional apropriada.

A despeito da alegação da Defesa de que os cargos impugnados pela Fiscalização foram criados em 2006, cabe ao Responsável atual a iniciativa de revisar as normas pertinentes ao tema, de forma a enquadrá-las ao ordenamento jurídico vigente.

Em face de todo o exposto e acolhendo as manifestações da i. Assessoria Técnico-Jurídica, **voto pela emissão de Parecer Favorável às contas da Prefeitura Municipal de Águas de São Pedro, relativas ao exercício de 2017**, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.

Oficie-se ao responsável recomendando o que segue: aprimore o Sistema de Controle Interno nos termos dos Comunicados SDG nº 32/2012 e nº 35/2015; realize estudos prévios e levantamentos que subsidiem as atividades de planejamento; aperfeiçoe as peças orçamentárias, instituindo indicadores que permitam a real aferição do desempenho; estabeleça certo limite para a abertura de créditos suplementares em linha com a inflação esperada para o exercício, conforme o Comunicado SDG nº 29/10; adote as medidas necessárias para melhorar o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEG-M, considerando seus questionários setoriais, as metas previstas no Plano Nacional da Educação e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU; regularize as impropriedades verificadas nas Fiscalizações Ordenadas; atente para a correta contabilização das dívidas de longo prazo, dos precatórios judiciais e do saldo da Dívida Ativa; dê atendimento ao art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal; corrija as distorções assinaladas quanto aos cargos em comissão; regularize o Quadro de Pessoal, definindo as atribuições e os requisitos de escolaridade dos cargos

⁷ Cargos de Assessor da Procuradoria Geral; Assessor de Procuradoria; e os cargos da área da Saúde citados no Relatório de Fiscalização.



em lei; observe os ditames da Lei Federal nº 4.320/64 e do Comunicado SDG nº 19/10, quando da realização de adiantamentos; passe a divulgar os pareceres deste Tribunal de Contas no site da Prefeitura; informe com fidedignidade e de modo tempestivo os dados encaminhados ao Sistema AudeSP; e, por fim, atenda às Recomendações e Instruções Consolidadas e às recomendações deste Tribunal.

Arquivem-se os expedientes TC-011744.989.18-7 e TC-008901.989.17-8, visto que os assuntos neles contidos foram tratados em item próprio do Relatório da Fiscalização.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro