



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 19/11/2019 – ITEM 30

TC-006603.989.16-1

Prefeitura Municipal: Urupês.

Exercício: 2017.

Prefeito: Alcemir Cassio Greggio.

Advogados: Danilo Leão Paschoal (OAB/SP nº 252.796) e Tânia Cristina Valentin de Melo (OAB/SP nº 298.994).

Procurador de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-8 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-8 - DSF-I.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO. DIMINUIÇÃO DO DÉFICIT FINANCEIRO. RELEVADO. GASTOS COM PESSOAL. TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA. EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE. RECONDUÇÃO. PARECER FAVORÁVEL, COM RECOMENDAÇÕES.

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, conforme disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

RELATÓRIO

Em exame as contas da **Prefeitura Municipal de Urupês**, relativas ao **exercício de 2017**.

Responsável pela fiscalização “in loco”, a Unidade Regional de São José do Rio Preto - UR-8 elaborou o relatório de fls. 1/26, contido no evento 48.22, consignando os apontamentos que seguem:

IEGM - I-PLANEJAMENTO – índice “C” - falta de equipe estruturada para realização do planejamento municipal, conforme dispõe o artigo 165 da Constituição Federal; os servidores dos demais setores não recebem treinamento sobre o planejamento; ausência de projetos destinados para programas originários da participação popular; ausência de levantamento formal dos problemas, necessidades e deficiências do Município que antecedem ao planejamento.



RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – abertura de crédito adicional suplementar de 14,81%, acima do nível de inflação e da taxa de crescimento do PIB, evidenciando insuficiente planejamento.

DÍVIDA DE CURTO PRAZO – ausência de recursos para cobertura integral das dívidas registradas no Passivo Financeiro; falta de liquidez em face dos compromissos constantes do Passivo Circulante.

DESPESA DE PESSOAL - a Fiscalização realizou ajustes e efetuou a inclusão do montante despendido com a terceirização de serviços médicos no exercício de 2017 (demonstrativos de fls. 9/10), provocando a superação do limite da despesa em todos os quadrimestres¹ do exercício, alcançando 54,78% no último quadrimestre, em infringência ao disposto no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 101/00.

IEGM – I-FISCAL – índice “B” – inobservância do artigo 6º, § 3º, da Lei nº 6.830/80, quanto à execução judicial da dívida; ausência de mecanismos específicos de restrição e controle na inadimplência nos parcelamentos da dívida ativa; inexistência de normatização da estrutura organizacional da administração tributária; o Município não assumiu os ativos de iluminação pública, conforme Resolução ANEEL nº 414/10.

LICITAÇÃO - FALHAS DE INSTRUÇÃO – existência de dois certames na modalidade Pregão, cujos Editais possuem cláusulas restritivas à participação dos interessados, comprometendo a competitividade.

CANCELAMENTO DE DÍVIDA ATIVA POR PRESCRIÇÃO DO CRÉDITO - prescrição de dívida por falta de execução fiscal, ferindo o Princípio da Eficiência disposto no *caput*, do artigo 37 da Constituição Federal e o artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

APLICAÇÃO NO ENSINO - glosa de restos a pagar não quitados até 31/01/2018.

¹ Dezembro de 2016 = 55,13%; 1º quadrimestre = 54,25%; 2º quadrimestre = 54,27% e 3º quadrimestre = 54,78% (fl.9 evento 48.22).



IEGM – I-EDUCAÇÃO – índice “C+” - a referência salarial do Magistério situa-se abaixo do Piso Nacional; o Município não realizou pesquisa/estudo para levantamento do número de crianças que necessitam de vagas em creches, na pré-escola e anos iniciais do ensino fundamental; existência de turmas dos anos iniciais do ensino fundamental com mais de 24 alunos; nem todas as escolas dos anos iniciais do ensino fundamental estão adaptadas para receber crianças com deficiência; falta de aplicação dos recursos na capacitação e avaliação do corpo docente municipal de creche, pré-escola e dos anos iniciais do ensino fundamental, além de outros apontamentos enumerados nas fls. 17/18 do relatório.

DESPESAS COM SAÚDE - realização de glosa dos restos a pagar (R\$ 8.992,00) não quitados 31/01/2018.

IEGM – I-SAÚDE – índice “B+” - o número de equipes de Saúde da Família e de Saúde Bucal não cobre 100% da população; o Município não possui Ouvidoria da Saúde implantada, conforme determina a Resolução CIT nº 4/2012.

IEGM – I-AMB – índice “B” – nem todas as escolas dos anos iniciais do ensino fundamental realizam programa ou ação de educação ambiental, conforme preconiza a Lei Federal nº 9.795/99; ausência de Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Construção Civil, nos moldes da Resolução CONAMA nº 307/2022; falta de realização de projetos e/ou ações que promovam o uso racional de recursos naturais, consoante as Leis nºs 9.433/97 e 12.305/10.

IEGM – I-CIDADE – índice “B+” - o Município não possui ameaças potenciais mapeadas, consoante disposições da Lei nº 12.608/12; nem todas as vias públicas pavimentadas estão devidamente sinalizadas de forma a garantir as condições adequadas de segurança de circulação, conforme disposto no artigo 88 do CTB; falta de manutenção adequada em algumas vias do Município.

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL – o Serviço de Informação ao Cidadão foi criado por meio do Decreto do Executivo



Municipal nº 2.774/17 ao invés de lei, em contrariedade ao que dispõe o artigo 45 da Lei nº 12.527/11.

IEGM – I-GOV-TI – índice “C” - o Sistema de Controle Interno não faz uso dos alertas do Sistema Audesp; falta de definição das competências necessárias para as atividades de seu pessoal de TI; ausência de disponibilização periódica de programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI; a Prefeitura não possui Política de Segurança da Informação; os dados da Dívida Ativa são armazenados de forma eletrônica, mas sem controle dos prazos de lançamento, conforme dispõe o artigo 173 do CTN; falta de uso da tecnologia para as modalidades de licitação (compras eletrônicas), nos termos da Lei nº 10.520/02; ausência de *site* na *Internet* com informações atualizadas, nos moldes da Lei nº 12.527/11.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL – descumprimento de recomendações exaradas por esta E. Corte quando da apreciação das contas dos exercícios de 2014 e 2015.

Os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais foram fixados pela Lei Municipal nº 2.370/2016. Em 2017, não houve revisão remuneratória.

A Fiscalização não constatou pagamentos a maior do que os estabelecidos para o exercício.

Após regular notificação (evento 53.1), o Chefe do Executivo apresentou as alegações de defesa contidas no evento 78.1, acompanhadas dos documentos juntados nos eventos 78.2/78.41.

ATJ-Cálculos, analisando o item “Despesas com Pessoal”, entendeu que as alegações apresentadas pelo Executivo não trouxeram elementos capazes de ensejar a alteração do índice ajustado pela Fiscalização. Assim, reiterou o percentual de 54,78% de gastos com o segmento, que se encontra em desconformidade com o disposto no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 101/00.



A Assessoria, sob o enfoque econômico, ponderou que o resultado financeiro negativo não compromete os demonstrativos contábeis, representando aproximados 12 (doze) dias do total das receitas arrecadadas. Anotou que a execução orçamentária e o resultado econômico foram favoráveis, verificando-se também a boa ordem no pagamento dos Precatórios, não vislumbrando óbices à aprovação da matéria.

Na visão jurídica, tendo em vista especialmente a superação do limite legal relativo aos Gastos com Pessoal, manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável, com o endosso de sua Chefia.

De igual forma, o d. MPC, à vista do quanto apurado em relação aos aspectos econômico-financeiros, à extrapolação das Despesas com Pessoal e à inadequada gestão da Dívida Ativa, concluiu pela desaprovação das contas, sem embargo de recomendações.

O Prefeito trouxe aos autos documentação complementar relacionada aos Gastos com Pessoal (evento 119.1/119.5), contestando os ajustes efetuados pela Fiscalização em relação à inclusão do valor de R\$ 795.186,96 nas despesas referentes aos 1º e 2º Quadrimestres/2017, como também em relação aos pagamentos efetuados a favor de empresas prestadoras de serviços médicos.

Defendeu que, apesar do índice apontado ter atingido o percentual de 54,78% em dezembro/2017, logo nos primeiro e segundo quadrimestres de 2018 as despesas foram reconduzidas, correspondendo respectivamente aos índices de 50,65% e 49,06%.

Sustentou, ao final, a diminuição do déficit financeiro e o efetivo controle dos gastos públicos em 2018, requerendo a aprovação das presentes contas.

SDG, por sua vez, destacou a redução do endividamento do Município em relação à gestão anterior e o resultado orçamentário positivo. Quanto aos Gastos com Pessoal considerou procedente o ajuste efetuado pela UR-8 em relação à prestação de serviços médicos, demonstrando, também, a



recondução das despesas, nos moldes dispostos no artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, concluindo no sentido da emissão de parecer favorável, sem embargo de recomendações.

O douto MPC reiterou seu posicionamento anterior, no sentido da desaprovação da matéria.

Este é o relatório.

S



VOTO

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

<i>ITENS</i>	<i>RESULTADOS</i>
Ensino	27,64%
FUNDEB	100%
Magistério	84,73%
Pessoal	54,78% - reconduzido
Saúde	26,98%
Transferências ao Legislativo	Regular
Execução Orçamentária	Superávit de 0,04%= R\$ 14.757,45
Resultado Financeiro	Negativo = R\$ 1.248.293,25 - relevado
Remuneração dos Agentes Políticos	Regular
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Regular

Meu entendimento se coaduna com aqueles expendidos por ATJ (Econômica) e SDG, no sentido de que as contas em apreço comportam aprovação.

Isso porque a gestão empreendida pelo Executivo de Urupês deu cumprimento aos principais índices norteadores no âmbito de análise da matéria, haja vista o cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais relativos: às Despesas com Saúde; à Aplicação dos Recursos no Ensino Global e FUNDEB; e às Transferências de Recursos à Câmara Municipal, registrando-se, ainda, a regularidade nos recolhimentos dos Encargos Sociais.

Quanto aos Precatórios, vale consignar que, vinculado ao regime ordinário de pagamentos, o Município quitou R\$ 761.032,68 referentes às 12 (doze) parcelas vincendas no exercício, advindas do acordo nº 0000106-20.2015.5.15.0898, firmado em 2016 com o E. Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, não havendo dívidas remanescentes conforme certidão do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.



Sobre o montante devido a título de Requisitórios de Baixa Monta, da ordem de R\$ 22.980,30, a Prefeitura pagou o equivalente a R\$ 13.631,88, restando pendentes R\$ 9.348,42, os quais foram quitados no início do exercício seguinte, em 5/01/2018, podendo o pequeno lapso temporal ser tolerado, haja vista a ausência de qualquer prejuízo.

Em relação aos Gastos com Pessoal, em que pesem as alegações do Chefe do Executivo (eventos 78.1/78.4 e 119.1/119.5), reputo procedentes os ajustes efetuados pela Fiscalização e bem detalhados nos demonstrativos elaborados às fls. 9/10 (evento 48.22).

Assim, a despeito das dificuldades suscitadas pela Administração, tenho por correta a inclusão dos pagamentos² com terceirização dos serviços médicos, à luz do preceituado no artigo 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que acabou por elevar o percentual de gastos para 54,78%, extrapolando o limite estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Contudo, depreende-se da análise dos autos que o responsável assumiu um gasto advindo do exercício anterior de **55,13%** da RCL em 12/2016; atingindo **54,25%** em Abril/2017; **54,27%** em Agosto/2017; **54,78%** em Dezembro/2017; e **51,78%**³ em 04/2018, panorama que denota a recondução das despesas nos moldes legalmente estabelecidos.

Isso porque, no aspecto legal, o artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que o prazo de dois quadrimestres para a recondução da despesa de pessoal ao limite imposto pela mesma norma será duplicado quando a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto foi inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

Em consulta a página eletrônica do IBGE⁴, constatei que no primeiro quadrimestre de 2017, período em que a atual Administração

² Notas de Empenho nºs 666/2017, 1176/2017, 1178/2017, 1179/2017, 1201/2017, 1243/2017, 2024/2017 e 3761/2017 (fl.10 do evento 48.22).

³ Conforme se depreende do Relatório da Fiscalização elaborado pela UR-8, eTC-4360.989.18

⁴ <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/defaulttabelas.shtml>



extrapolou o limite com gastos com pessoal estabelecido pela LRF, a taxa de variação real acumulada do PIB, relativo aos quatro últimos trimestres, foi negativa em 2,0%:

PRODUTO INTERNO BRUTO Taxa Acumulada em Quatro Trimestres			
2017 I	2017 II	2017 III	2017 IV
-2,0%	-1,0%	-0,1%	1,1

Assim, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, o prazo para recondução da despesa de pessoal deverá ser duplicado, ou seja, a Municipalidade teria até o quadrimestre de agosto de 2018 para ajustar os gastos e reenquadrar no limite legal imposto (54% da RCL), tendo a adequação ocorrido já em **abril/2018**, quando atingiu **51,78%**⁵ da RCL e, posteriormente, 51,00% da RCL em agosto/18.

Assim, com a devida vênia do entendimento do d. MPC, verifico que o Chefe do Executivo conseguiu promover a eliminação do excedente dentro do prazo legal, permitindo, por conseguinte, interpretação mais benevolente sobre a matéria.

Isto posto, tenho por superada a questão.

Passando aos aspectos relativos à gestão fiscal, registre-se que a execução do orçamento afigurou-se superavitária em 0,04% (R\$ 14.757,45), denotando, inclusive, sensível melhora em relação trajetória de déficits de 2,25%, 3,54% e 1,30%, que foram apurados respectivamente nos três últimos exercícios de 2014, 2015 e 2016.

O resultado econômico mostrou-se igualmente positivo⁶, influenciando de forma salutar o saldo patrimonial que apresentou elevação de 5,55%.

A despeito da ocorrência de resultado financeiro negativo da ordem de R\$ 1.248.293,25, o mesmo evidenciou significativa recuperação de 39,14% em relação ao exercício pretérito, também negativo em R\$

⁵ Conforme se depreende do Relatório da Fiscalização elaborado pela UR-8, eTC-4360.989.18.

⁶ R\$ 1.229.739,68 (demonstrativo de fl.5).



1.652.944,42. Diante disso, na mesma linha do entendimento exposto pela Assessoria Especializada de ATJ, entendo que referido resultado negativo pode ser tolerado, na medida em que corresponde a menos do que um mês de arrecadação da Receita Corrente Líquida⁷ (aproximados doze dias), podendo ser revertido no curto prazo, conforme tem caminhado a jurisprudência desta E. Corte sobre a matéria.

Nesse sentido, oportuno consignar que as contas relativas ao exercício de 2018 já evidenciam sinais de recuperação, indicando resultado financeiro positivo (R\$ 402.642,01) e orçamentário igualmente superavitário, conforme informações extraídas do Laudo de Inspeção referente ao eTC-4360.989.18.

De igual forma, tenho que as alterações orçamentárias, equivalentes a 19,37% da despesa fixada, não inquinaram os demonstrativos; contudo, há de se alertar a Origem para que não descuide do adequado planejamento dos orçamentos vindouros, acompanhando atentamente a sua execução, 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, nos moldes preconizados no Comunicado SDG nº 32/2015.

A favor da Municipalidade, a Dívida de Longo Prazo apresentou diminuição equivalente a 15,16% em relação ao exercício pretérito.

Diante desse panorama, acolho as ponderáveis razões ofertadas pelo Administrador no sentido de que a Prefeitura vem aplicando a política econômica no sentido de diminuir o endividamento.

Anoto, ainda, que o Município alcançou média geral de resultado “C+”, considerado, portanto, “em fase de adequação” perante os critérios de avaliação do IEGM/TCE-SP.

Diante disso, proponho alerta à Administração, no sentido de que reveja as deficiências apuradas diante da perspectiva do IEGM - Índice de

⁷ R\$ 72.063.812,91/12 = R\$ 6.005.317,74.



Efetividade da Gestão Municipal, em especial nos questionários referente ao i-Educação (“B para C+”), cujo índice, como se vê, apresentou retração em relação ao ano anterior, assim como aqueles relacionados ao i-Planejamento (“C”), i-Fiscal (“B”), i-Amb (“B”), e i-Gov-TI (“C”), os quais permaneceram como estavam e não apresentaram evolução positiva, conforme demonstrativo de fls. 1/2 (evento 48.22), devendo a Fiscalização acompanhar as providências adotadas quando da próxima inspeção *in loco*.

Em relação às impropriedades de ordem operacional relacionadas ao Ensino e à Saúde, a despeito das justificativas e providências já anunciadas pelo Chefe do Executivo (eventos 78.1/78.2), medidas saneadoras e corretivas ainda se mostram necessárias com vistas à efetiva melhoria no desempenho de sua gestão e prestação de melhores serviços à população, o que, desde já, fica recomendado à Municipalidade.

Por fim, as demais falhas anotadas pelo Órgão Fiscalizador (I-Planejamento; I-Fiscal; Licitação – Falhas de Instrução; Cancelamento de Dívida Ativa por Prescrição de Crédito; Aplicação no Ensino; Despesas com Saúde; I-Educação; I-Saúde; I-Amb; I-Cidade; Lei de Acesso à Informação e Lei da Transparência Fiscal; I-Gov-TI; e Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações desta Corte) mereceram plausíveis justificativas por parte da origem (eventos 78.1/78.2), comportando relevação e recomendações, a fim de que a Administração adote medidas regularizadoras e coíba possíveis reincidências.

Em face de todo o exposto e acolhendo as manifestações de ATJ (Econômica) e da SDG, com a devida vênia do entendimento do d. MPC, **voto pela emissão de parecer favorável às contas da Prefeitura Municipal de Urupês, relativas ao exercício de 2017, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.**

À margem da decisão e através de ofício, recomende-se ao Chefe do Executivo o que segue: adote medidas eficazes para melhorar os Índices de Eficiência da Gestão Municipal – IEG-M, especialmente aqueles indicadores que obtiveram conceito C – “Baixo Nível de Adequação” e C+ “Em fase de



Adequação”; implemente medidas efetivas no sentido do aperfeiçoamento do sistema de cobrança da Dívida Ativa, conforme dispõem os artigos 13 e 58 da Lei Fiscal, bem como da coibição de eventuais cancelamentos por prescrição; observe os ditames da Lei Federal nº 8.666/93, nas licitações levadas a efeito; promova a regularização dos apontamentos relacionados ao IEGM – Educação e Saúde; dê atendimento ao art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00; e gerencie os gastos com pessoal, observando os limites definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro