



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 19/11/2019 – ITEM 34

TC-006817.989.16-3

Prefeitura Municipal: Tremembé.

Exercício: 2017.

Prefeito: Marcelo Vaqueli.

Advogado: Paulo Sérgio Mendes de Carvalho (OAB/SP nº 131.979).

Procurador de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalizada por: UR-14 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-14 - DSF-I.

EMENTA: CONTAS ANUAIS - PREFEITURA – DESEQUILÍBRIO FISCAL - FUNDEB – NÃO APLICAÇÃO INTEGRAL – DESPESA DE PESSOAL – EXTRAPOLAMENTO LEGAL – AUSÊNCIA DE RECONDUÇÃO – ENCARGOS SOCIAIS – SETOR DE PESSOAL - DIVERSAS FALHAS – PARECER DESFAVORÁVEL

RELATÓRIO

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

A Unidade Regional de Guaratinguetá – UR-14, responsável pelo exame *in loco*, elaborou o Relatório constante no evento 71, apontando o que segue:

IEG-M – regressão da nota de “B” (efetiva) para “C+” (em fase de adequação).

CONTROLE INTERNO – a organização do Sistema não obedece aos ditames legais; os relatórios produzidos não contemplam a verificação dos itens previstos em lei, sendo ineficaz a sua atuação.

IEG-M – I-PLANEJAMENTO – diminuição da nota obtida de “B+” (muito efetiva) para “C” (baixo nível de adequação), em virtude, sobretudo, da inoperância do Sistema de Controle Interno.

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – déficit de 6,63%; aumentando o déficit financeiro do exercício anterior em 21,46%; realização de alterações orçamentárias em percentual elevado (23,54%) da despesa inicialmente fixada; baixo percentual de investimentos no exercício (2,75%).



DÍVIDA DE CURTO PRAZO – aumento de 31% na dívida de curto prazo em relação ao ano anterior; inexistência de recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas (índice de liquidez imediata de 0,28).

PRECATÓRIOS – o Balanço Patrimonial não registra corretamente as pendências judiciais.

DESPESA DE PESSOAL – o índice de despesa dessa natureza ultrapassou, em todos os quadrimestres de 2017, o limite imposto pela LRF, fechando o exercício com 59,58% da RCL, após os ajustes da Fiscalização; foram contratados, durante todo o exercício, diversos funcionários através de Recibo de Pagamento a Autônomo – RPA, acarretando despesa total de R\$ 3.339.012,48, que foi incluída no gasto com pessoal; o Ministério do Trabalho apurou que 976 autônomos possuíam contratação habitual no município, descaracterizando a contratação por RPA; utilização de profissionais autônomos para o desempenho de funções típicas de servidores da administração; não foram atendidos os alertas emitidos por este E. Tribunal quanto aos limites de gastos com pessoal.

IEG-M – I-FISCAL – diminuição da nota de “C+” (em fase de adequação) para “C” (baixo nível de adequação), corroborada pelos achados da Fiscalização.

INVESTIDURA IRREGULAR EM CARGO PÚBLICO – existência de servidores atuando em desvio de função, recebendo remuneração referente a empregos públicos, de provimento efetivo, como se tivessem sido aprovados em concurso público para aquele mister. O desvio é formalizado por documentos emitidos por diversas autoridades municipais, inclusive o Chefe do Poder Executivo.

REQUISITOS INCONSTITUCIONAIS PARA PROVIMENTO DE CARGO – a Lei Complementar Municipal nº 302/2017 prevê, para o provimento dos empregos públicos de Professor Coordenador Pedagógico e Diretor de Escola, a realização de nomeação do Chefe do Poder Executivo, por indicação da Secretaria de Educação.

PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS – realização de horas extras além do permitido legalmente pela CLT, para as quais não foram apresentadas



justificativas pormenorizadas; pagamento de serviços extraordinários apesar de ter ultrapassado o limite de despesa com pessoal em todos os quadrimestres do exercício de 2017.

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA – ao custo total de R\$ 148.740,00 (prazo de 12 meses de vigência do ajuste), sendo que há apenas 05 contratos desse tipo em vigência e 03 servidores com aptidão para realizar tais serviços; o ajuste previa a realização de diversos relatórios; contudo, foram apresentados apenas simples relatórios fotográficos; a remuneração da empresa contratada era feita apenas pela disponibilização dos serviços ajustados e não pela sua efetiva realização.

TOMADA DE PREÇOS 01/2017 – existência de cláusulas editalícias contrárias ao disposto nas Sumulas nºs 50 e 51 deste E. Tribunal; exigência de apresentação de certidão negativa de débitos trabalhistas para participação no certame.

INEXIGIBILIDADES DE LICITAÇÃO – para contratação de grupos musicais; não foram identificados documentos aptos a comprovar a exclusividade na representação dos artistas; documento de exclusividade sem assinatura do outorgante (Inexigibilidade 643/2017); apresentação apenas de proposta comercial (Inexigibilidade 702/2017).

CONTRATO DE MONITORAMENTO DE UNIDADES ESCOLARES – a contratada executou apenas parcialmente o contrato, recebendo, entretanto, todos os valores liquidados.

CONTRATO DE MANUTENÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA EM UNIDADES ESCOLARES – dispêndio informado ao Sistema AUDESP como sendo suportado por recursos federais, porém realizados com recursos próprios; despesas realizadas no exercício de 2017 pagas com restos a pagar de 2016; termo aditivo firmado após a data de vencimento do contrato original; o ajuste não atende ao princípio da economicidade; notas fiscais sequenciais, denotando ser a Administração Pública o único cliente do fornecedor em todo o exercício de 2017; a contratada não possui atividade econômica cadastrada na Receita Federal compatível com o objeto do contrato; a Prefeitura constatou,



após inspeção, que a empresa não possui material em estoque e nem atendimento ao público.

RENÚNCIA DE RECEITAS – concessão de benefício fiscal sem obediência à legislação municipal que rege a matéria.

FISCALIZAÇÕES ORDENADAS – alguns apontamentos efetuados nas fiscalizações ordenadas da frota de veículos e almoxarifado não foram solucionados pela Administração.

ENSINO – APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL – não utilização da parcela diferida do FUNDEB no 1º trimestre de 2018; glosa de valores inscritos em restos a pagar e não quitados até 31/01/2018, referentes à aplicação de recursos próprios do ensino; glosa de valores inscritos em restos a pagar e não quitados até 31/03/2018, referentes à aplicação de recursos do FUNDEB.

IEG-M – I-EDUC – índice “C” (baixo nível de adequação); diminuição da nota obtida em relação ao exercício anterior (“C+”).

ENSINO - FISCALIZAÇÕES ORDENADAS – apontamentos efetuados nas fiscalizações ordenadas (merenda, obras públicas e transporte escolar) não solucionados até o momento do encerramento da fiscalização referente ao exercício em exame.

SAÚDE – FISCALIZAÇÕES ORDENADAS – os apontamentos efetuados nas fiscalizações ordenadas na Unidade de Pronto Atendimento e Programa de Saúde da Família não foram solucionados pela Prefeitura.

IEG-M – I-AMB – índice “C” (baixo nível de adequação); diminuição da nota em relação ao exercício anterior (“C+”).

RESÍDUOS SÓLIDOS – os apontamentos realizados na fiscalização ordenada de resíduos sólidos não foram sanados pela Origem.

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



ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL – descumprimento das recomendações emitidas por esta E. Corte.

O processo foi encaminhado à Assessoria Técnica Jurídica para manifestação acerca do Relatório da Fiscalização.

A Assessoria Técnica Cálculos validou os números apresentados pela UR-14, indicando que a despesa de pessoal atingiu os percentuais de 56,63%, 56,53% e 59,58% da RCL, nos 1º, 2º e 3º Quadrimestres de 2018, não procedendo a recondução dos referidos gastos laborais ao limite legal de 54% da RCL.

Ponderou, ainda, que houve o cumprimento do mínimo constitucional do artigo 212, aplicando 26,07% das receitas resultantes de impostos, bem como que foi atendido o artigo 60, inciso XII, do ADCT, com o investimento de 77,29% dos recursos recebidos pelo FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério; contudo, a Assessoria Técnica validou a utilização equivalente a 99,98%, em contrariedade ao disposto no art. 21 da Lei Federal nº 11.494/2007.

A Assessoria Técnica Econômico-Financeira considerou evidenciado o descontrole na gestão dos recursos públicos. Destacou que o déficit orçamentário de R\$ 7.072.175,74 fez aumentar em 21,46% o saldo financeiro negativo proveniente do exercício anterior, que passou de R\$ 20.364.229,13 para R\$ 24.734.236,62, sendo equivalente a mais de um mês da receita corrente líquida, restando patente a inexistência de liquidez (0,28) necessária para o enfrentamento dos compromissos de curto prazo. Adicionou que contribuem para a rejeição dos demonstrativos: o excesso de abertura de créditos suplementares, que perfizeram 23,54% da despesa inicialmente fixada; o baixo percentual de investimento; a concessão de benefício fiscal sem obediência à legislação municipal vigente; e a incorreção no registro das pendências judiciais no Balanço Patrimonial.

Manifestou-se, assim pela emissão de Parecer Desfavorável às contas de 2016 da Prefeitura Municipal de Tremembé.



No aspecto jurídico, sua Congênere observou que não houve notificação dos interessados para apresentação de alegações ou defesa sobre os apontamentos constantes do Relatório de Fiscalização das contas de 2017.

A Chefia de ATJ submeteu proposta de notificação dos interessados, que foi endossada pelo D. MPC.

Procedida, então, a regular notificação dos interessados, foram apresentadas justificativas juntadas nos eventos 125 e 126.

A Assessoria Técnica, Setor Cálculos, entendeu que as justificativas não lograram afastar as irregularidades relativas às despesas de pessoal e à insuficiente aplicação dos recursos do FUNDEB. Manteve, assim, sua manifestação pretérita.

A Assessoria Técnica Econômico-Financeira, considerando o déficit orçamentário, o significativo aumento da dívida de curto prazo, a ausência de liquidez face a esses compromissos e, principalmente, o resultado financeiro negativo correspondente a aproximadamente 83 dias de arrecadação municipal, manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas de 2017.

Sua Congênere, no aspecto jurídico, considerou que as contas do exercício de 2017 não reúnem as condições necessárias para sua aprovação devido à falta de liquidez, ao extrapolamento do limite imposto pela LRF para os gastos com pessoal e ao não atendimento da disposição contida no artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07, dado que a aplicação correspondeu a 99,90% dos recursos recebidos do FUNDEB.

A Chefia de ATJ subscreveu as manifestações de suas Assessorias, no sentido da rejeição das contas.

O D. MPC opinou pela emissão de parecer prévio desfavorável, pelos seguintes motivos: ocorrência de déficit orçamentário correspondente a 6,63%, não amparado em superávit financeiro do exercício anterior; alterações orçamentárias equivalentes a 23,54% da despesa inicialmente prevista; aumento de 21,46% do déficit financeiro; baixo índice de liquidez imediata



(0,28); gasto com pessoal equivalente a 59,58% da Receita Corrente Líquida, extrapolando o limite previsto na LRF; contratação habitual de autônomos, com pagamento por meio de RPA; nomeação de servidores para cargos em comissão, em inobservância das vedações impostas pela LRF ao gestor que extrapola o limite prudencial de despesas laborais; contratação habitual de horas extras, com ausência de apresentação de autorização e justificativas para tal trabalho extraordinário que, inclusive, excedeu o quantitativo autorizado pela CLT e ocorreu em período vedado pela LRF em razão do excesso de despesas com pessoal; e insuficiente aplicação dos recursos advindos do FUNDEB.

Propôs a abertura de autos próprios/apartados para melhor análise dos apontamentos constantes dos itens B.3.4 e B.3.8.

Pugnou, ainda, pela aplicação de multa ao responsável, com fundamento na Lei nº 10.028/2000, em razão da omissão em ordenar medidas para recondução do montante de despesa de pessoal ao limite estabelecido na LRF.

Propôs, por fim, o envio de ofício ao D. MPSP para ciência da edição da Lei Complementar 302/2017, que prevê a nomeação de profissional por indicação da Secretaria da Educação para ocupação dos empregos públicos permanentes de coordenador pedagógico e diretor de escola, bem como do possível descumprimento da Súmula Vinculante 43 do STF.

É o relatório.

ATT



VOTO

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

ITENS	RESULTADOS
Ensino	26,07%
FUNDEB	99,97%
Magistério	77,29%
Pessoal	59,58% - sem recondução
Saúde	26,41%
Execução Orçamentária	Déficit 6,63%
Resultado Financeiro	Déficit R\$ 24.734.235,62
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Regular
Transferências ao Legislativo	Regular

Consoante consta do Relatório Prisma 2017, o Município alcançou média geral de resultado “C+”, considerado, portanto, “em fase de adequação” perante os critérios de avaliação do IEGM/TCESP.

O Poder Executivo Municipal observou aspectos relevantes no exame das contas, tendo em vista o cumprimento dos mandamentos constitucionais relativos às despesas com Ensino, Saúde, Precatórios e Transferência de Recursos à Câmara Municipal.

Os encargos sociais foram regularmente recolhidos no exercício em apreço.

Em que pesem os aspectos positivos acima citados, a presente prestação de contas encontra-se prejudicada em razão: dos déficits orçamentário e financeiro, acarretando a falta de liquidez para honrar os compromissos de curto prazo; do extrapolamento do limite imposto pela LRF para as despesas de pessoal, sem a devida recondução no prazo legal; e da insuficiente aplicação dos recursos provenientes do FUNDEB.

A Prefeitura de Tremembé apresentou déficit orçamentário de 6,63% (R\$ 7.072.175,74) que, apesar de estar dentro dos parâmetros aceitos por esta E. Corte, ocasionou o aumento em 21,46% do resultado financeiro proveniente do exercício anterior e resultou no baixo percentual de



investimento (2,75% da RCL), paralisando, inclusive, a obra de construção de uma creche, como apurado na VI Fiscalização Ordenada de 2017.

O resultado financeiro do exercício em apreço foi negativo em R\$ 24.734.235,62, equivalente a 83 dias de arrecadação, situação não aceita por esta E. Corte.

O elevado déficit financeiro reduziu ainda mais a capacidade do Executivo de Tremembé em honrar suas dívidas de curto prazo, apresentando índice de liquidez imediata de apenas 0,28.

Resta evidenciado, assim, o descontrole na gestão dos recursos públicos, como bem anotado pela Assessoria Técnica Econômico-Financeira.

No tocante às despesas de pessoal, houve o extrapolamento do limite de 54% em todos os quadrimestres de 2017:

ABRIL 2017	AGOSTO 2017	DEZEMBRO 2017
56,63% da RCL	56,53% da RCL	59,58% da RCL

No aspecto legal, o art. 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 for inferior a 1% (um por cento), **no período correspondente aos quatro últimos trimestres**¹.

Em consulta a página eletrônica do IBGE², constatei que no primeiro quadrimestre de 2017, período em que a atual Administração 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

¹ “Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres. § 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do **Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres**”. (grifo nosso)

² <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/defaulttabelas.shtml>



Assim, nos termos da própria 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, para reenquadrar no limite legal imposto (54% da RCL).

Analisando o Relatório de Fiscalização referente ao exercício de 2018 (eTC-4574.989.18-2 – evento 65.71), verifiquei que a despesa de pessoal apresentou os seguintes percentuais:

ABRIL 2018	AGOSTO 2018	DEZEMBRO 2018
57,06% da RCL	58,38% da RCL	58,08% da RCL

Na tabela acima, é possível verificar que a Prefeitura não providenciou a recondução dos gastos laborais no prazo legal, tendo encerrado o 2º quadrimestre de 2018 com despesas dessa natureza equivalentes a 58,38% da RCL.

Ainda sobre as despesas de pessoal, destaco a informação trazida pela Fiscalização, de que a inspeção feita pelo Ministério do Trabalho na Prefeitura Municipal constatou “contratação habitual de trabalhadores, mediante remuneração, para a realização pessoal de serviços tipicamente realizados por servidores municipais; sem contudo, realizar concurso público para investir tais trabalhadores no emprego público”.

Do Relatório de Inspeção do Ministério do Trabalho constata-se que tal situação abrange **976 trabalhadores** prestando serviços como profissionais autônomos, afastando-lhes dos direitos trabalhistas típicos de empregados públicos (celetistas) ou servidores estatutários.

Assim, entendo que cabe o encaminhamento de cópia deste processo ao D. Ministério Público do Trabalho, para conhecimento e adoção de medidas que entender cabíveis.

Em relação ao FUNDEB, acolho os cálculos realizados pela Assessoria Técnica, no sentido de que o Município de Tremembé utilizou o equivalente a 99,90% dos recursos recebidos do referido Fundo, distribuídos na seguinte proporção: 99,88% até 31/12/2017 e 0,02% no primeiro trimestre de 2018, resultando na deficiência de 0,10% para completar 100%. A não



aplicação integral dos recursos é decorrente de glosas realizadas pela Fiscalização, bem como da falta de comprovação de aplicação da parcela diferida.

Reforçam, ainda, a emissão de parecer desfavorável, as várias irregularidades relativas à gestão de pessoal da Prefeitura, sendo elas: a contratação de serviços de fiscalização de obras, sendo que tais atividades poderiam ser executadas por servidores da própria Origem; a expressiva utilização de profissionais autônomos pagos por meio de RPA (como já ressaltado acima), mesmo havendo diversos cargos não providos na municipalidade (reincidência 2013/2016); a edição da Lei Complementar Municipal nº 302/2017, que prevê o provimento de cargos efetivos por meio de indicação da Secretaria da Educação e nomeação pelo Chefe do Executivo, em possível afronta à Constituição Federal³ e à Súmula Vinculante nº 43 do STF⁴; servidores em desvio de função; nomeação de 31 servidores para cargos em comissão, que não possuem atribuições de direção, chefia e assessoramento; e pagamento excessivo de horas extras, sem a devida comprovação da necessidade de serviços extraordinários e em quantitativo acima do autorizado pela CLT, mesmo diante da vedação imposta pela LRF, quando ultrapassado o limite prudencial com despesas de pessoal.

Diante de tais irregularidades e acolhendo proposta do D. MPC, entendo cabível aplicação de multa ao responsável pelas contas em exame, nos termos do artigo 104, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 e encaminhamento de cópia ao D. Ministério Público Estadual, para ciência e adoção de providências que entender cabíveis.

Em face de todo o exposto e acolhendo as unânimes manifestações de ATJ (Setor Cálculo, Econômico-Financeira, Jurídica e Chefia) e do D. MPC, **voto pela emissão de Parecer Desfavorável às contas da Prefeitura Municipal de Tremembé, relativas ao exercício de 2017, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.**

³ Artigo 37, inciso II, CF.

⁴ Súmula nº 43 – É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.



Aplico, nos termos do artigo 104, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, multa ao responsável, Sr. Marcelo Vaqueli, no valor correspondente a 200 (duzentas) UFESP's, a ser recolhido ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Contas do Estado, nas agências do Banco do Brasil S/A, instituído pela Lei nº 11.077, de 20 de março de 2002.

Transitado em julgado e não comprovado o recolhimento no prazo constante da notificação prevista no artigo 86 da Lei Complementar Estadual nº 709/93, na forma de seu artigo 31 e seguintes, fica o Cartório autorizado a encaminhar o débito à PGE – Procuradoria Geral do Estado para inscrição na dívida ativa e a promoção da devida cobrança.

Recomendo à Prefeitura Municipal para que: adote medidas eficazes para sanar as falhas apontadas para os Índices de Eficiência da Gestão Municipal – IEG-M e para o efetivo funcionamento do Sistema de Controle Interno; envide esforços para obtenção do equilíbrio fiscal; registre corretamente os precatórios no Balanço Patrimonial; revise o Quadro de Pessoal, de modo a observar as exigências contidas no artigo 37, incisos II e V, da Constituição; reduza a realização de horas extras ao estritamente necessário, bem como comprove adequadamente a sua necessidade; aplique corretamente os recursos provenientes do FUNDEB; corrija as diversas impropriedades apontadas nas fiscalizações ordenadas, observe às disposições contidas na LRF para atos que importem renúncia de receitas e a Lei nº 8.666/93 nos procedimentos licitatórios; reconduza as despesas de pessoal, de forma a respeitar o limite estabelecido na LRF; e dê atendimento às Instruções e recomendações desta E. Corte.

Determino, ainda, o encaminhamento de cópias ao Ministério Público do Estado de São Paulo e o Ministério Público do Trabalho, para medidas que entenderem pertinentes.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro