

2. VOTO

2.1. Contas anuais do exercício de 2019 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE POPULINA**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS E ÚLTIMOS PARECERES



Em 2019, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária	<i>Superávit 0,64%</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	32,60%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	85,05%	<i>Mínimo: 60%</i>
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	100%	<i>Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trim. seguinte</i>
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	17,54%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	55,40%¹	<i>Máximo: 54%</i>

1 – De acordo com os cálculos da Fiscalização e ratificados pela Assessoria especializada.

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.
O Município efetuou o recolhimento de encargos sociais.
O Município quitou os precatórios devidos no exercício, bem como pagou os requisitórios de baixa monta.

2.4. DESPESA DE PESSOAL

A instrução processual revelou que as **despesas de pessoal do Executivo atingiram 55,40%** da Receita Corrente Líquida, permanecendo acima do limite estipulado no artigo 20, III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixa o limite máximo de 54%, **durante todo o exercício em exame, o que compromete as contas anuais.**

Também se observa no processo que o Executivo local pagou horas extras e contratou pessoal por tempo determinado em contexto de superação do limite prudencial para despesas laborais, conduta vedada pelo artigo 22, parágrafo único da LRF¹, agravando ainda mais o contexto das falhas verificadas.

Em suas razões de defesa, a Municipalidade defende *"que não nos parece qualquer problema legal efetivar contratação de mão-de-obra, muito menos nos casos demonstrados, os quais indicam, sem sombra de dúvidas, a atual estrutura do Município não é capaz de suportar as demandas por eles realizada"*.

Questiona ainda o fato de a norma não permitir a inclusão de despesas decorrentes de contratação de pessoa jurídica nos gastos com pessoal.

Neste ponto, especificamente, a Origem repete argumentos já apresentados em diversas oportunidades em outros processos já analisados por este Tribunal, sem qualquer inovação jurídica ou fática que pudesse alterar os entendimentos já exarados.

¹ Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.



Deste modo, ratifico que o artigo 18, §1º, da LRF fundamenta a inclusão das despesas decorrentes da terceirização de atividades desenvolvidas para o Município no limite de gastos com pessoal².

Assim, embora este Tribunal tenha aceitado formas de contratações alternativas para suprir a carência de contratação de profissionais da saúde e de assessoria, não significa que tais despesas não devam ser contabilizadas como despesas de pessoal.

Passo a analisar os dispêndios laborais sob o enfoque da Deliberação TC-A-007019/026/19³, que estipulou os efeitos da modulação decorrente da mudança no cálculo da RCL, contida na 8ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.

A Deliberação definiu que *“os entes públicos que tenham extrapolado os limites de gastos com pessoal **por conta única e exclusiva da contabilização do FUNDEB retido**, para fins de cálculo da Receita Corrente Líquida, deverão reduzir os excessos decorrentes aos limites previstos na lei, no prazo de 02 (dois) exercícios, a contar de 2020, na proporção de 50% por exercício”*.

De acordo com os dados da instrução, além das inclusões nos gastos de pessoal efetuadas pela equipe técnica, a extrapolação ocorreu também devido a contratação de pessoal por tempo determinado e pagamento de horas extras, mesmo em período vedado pela Lei Fiscal, como já demonstrado anteriormente. Também, como bem pontuado pela Assessoria especializada, verifica-se aumento dos gastos de pessoal da ordem de

² 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".

³ Publicada no Diário Oficial do Estado de São Paulo em 12 de setembro de 2019, em que foram modulados os efeitos práticos da alteração do cálculo da RCL, permitindo a redução dos excessos com pessoal no prazo de dois exercícios (50% em cada) a partir de 2020, mas tão somente aos entes municipais que tenham extrapolado os limites legais por conta, única e exclusivamente, da contabilização do Fundeb retido.

10,59%⁴.

Portanto, não há como alterar os cálculos da Receita Corrente Líquida nos moldes propostos pela sobredita Deliberação, pois a extrapolação do limite das Despesas com Pessoal, em todos os quadrimestres de 2019, não resultou única e exclusivamente do novo método estipulado para as deduções nas receitas.

Além disso, aplicando a regra prevista no art. 23 da LRF⁵, não houve recondução no prazo e no limite estipulados pela Lei Fiscal, uma vez que a superação dos gastos de pessoal ocorreu já no primeiro quadrimestre de 2019. Importante destacar ainda que a irregularidade se estendeu ao exercício seguinte, conforme verificado no Relatório do 3º quadrimestre de 2020 do Município⁶:

Período	Dez 2019	Abr 2020	Ago 2020	Dez 2020
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	R\$ 11.997.055,81	R\$ 12.365.283,16	R\$ 12.535.692,14	R\$ 12.688.679,84
Inclusões da Fiscalização	R\$ 502.151,05	R\$ 637.679,66	R\$ 848.159,66	R\$ 853.909,66
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	R\$ 12.499.206,86	R\$ 13.002.962,82	R\$ 13.383.851,80	R\$ 13.542.589,50
Receita Corrente Líquida	R\$ 22.560.771,81	R\$ 22.950.868,47	R\$ 23.005.861,20	R\$ 22.735.243,26
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	R\$ 22.560.771,81	R\$ 22.950.868,47	R\$ 23.005.861,20	R\$ 22.735.243,26
% Gasto Informado	53,18%	53,88%	54,49%	55,81%
% Gasto Ajustado	55,40%	56,66%	58,18%	59,57%

Cumpra, portanto, **alertar** a municipalidade que essa situação implica em diversas limitações listadas no art. 23, § 3º e no parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁷, bem como **determinar** a adoção de medidas efetivas para recondução do gasto com pessoal a índice abaixo do

⁴ Despesa de pessoal passou de R\$ 11.302.252,61 em 2018 para R\$ 12.499.206,86 no presente exercício.

⁵ Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

⁶ TC- 002954.989.20-8.

⁷ (i) receber transferências voluntárias; (ii) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e (iii) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (art. 23, §3º, I a III, da LRF).



limite prudencial.

Também, **determino** que o Executivo passe a contabilizar todas as despesas com terceirização de atividade fim nos cálculos das despesas com pessoal, conforme disciplinado no artigo 18, § 1º da LRF.

2.5. FINANÇAS E PLANEJAMENTO

O superávit orçamentário de R\$ 143.560,35 (cento e quarenta e três mil quinhentos e sessenta reais e trinta e cinco centavos), correspondente a 0,64%, diminuiu o resultado financeiro deficitário vindo do exercício anterior⁸ para -R\$ 944.040,37⁹ (novecentos e quarenta e quatro mil e quarenta reais e trinta e sete centavos).

Ainda, a dívida fluante prejudicou a capacidade do executivo de honrar os compromissos de curto prazo, posto que, para cada R\$1,00 de dívida, a Prefeitura dispunha de R\$ 0,50 para pagamento desses passivos. Houve ainda diminuição de 24,62% de redução no endividamento de longo prazo.

Foram observados os limites e condições impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), referentes à dívida consolidada líquida, concessões de garantias, operações de crédito e antecipação de receitas orçamentárias.

Referidos números demonstram que os resultados apresentados não comprometem os exercícios futuros, contudo, **recomendo** que a Origem adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento financeiro.

A despeito do equilíbrio orçamentário, o executivo realizou alterações orçamentárias que correspondem a 44,20% do orçamento fixado

⁸ R\$ 1.089.462,01

⁹ cerca de 15 dias de arrecadação da RCL



inicialmente. O elevado percentual de alteração orçamentária, fundada exclusivamente em autorização genérica prevista na LOA, como constatado no caso dos autos, compromete o processo democrático, afigurando-se situação anômala, em que o Chefe do Executivo se investe de um poder que favorece a desmandos ao imediatismo.

Portanto, **determino** à Origem que balize a abertura de créditos adicionais aos limites previstos na Lei Orçamentária Anual e deixe de proceder a alterações orçamentárias em elevados percentuais, como apurado no caso em exame.

No departamento de Tesouraria foram apontadas falhas relativas aos controles, procedimentos e verificações necessárias ao funcionamento do setor. Tais procedimentos, além de infringirem os princípios da Transparência e da Evidenciação Contábil, não permitem verificar a aplicação de recursos à finalidade em que são legalmente vinculados e podem até mesmo propiciar desvios de recursos.

Neste contexto, **recomendo** à Origem que aprimore os procedimentos de conciliação bancária, e **determino** que garanta a transparência, melhor controle e atualização dessas movimentações.

2.6. ENSINO

Em que pese a aplicação nos mínimos constitucionais e legais no ensino (aplicou na educação básica o percentual de 32,60%, em observância ao piso estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda, 85,05% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do Magistério, dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT, e aplicou 100% do FUNDEB recebido no exercício), há aspectos do setor educacional que necessitam de aperfeiçoamento.

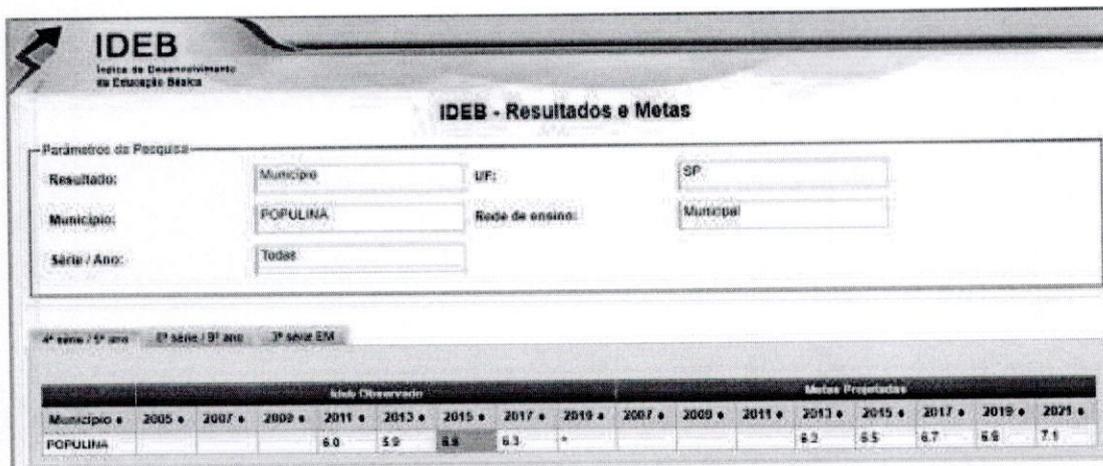
Corroborando com esse entendimento, o fato de o Índice de Efetividade da Gestão Municipal para o setor de educação (i-Educ) no exercício atingir o conceito “Em fase de adequação (C+)”, indicando a necessidade de correções imediatas na gestão da área.

Verificou-se também superlotação em várias salas de aula. Portanto, **determino** à Prefeitura Municipal de Populina imediatas providências a fim de sanar os problemas de alunos/crianças por sala de aula, propiciando o pleno desenvolvimento do aprendizado e do trabalho do seu corpo docente.

Vários foram os problemas de infraestrutura constatados nas unidades de ensino do Município. Portanto, **determino** à Prefeitura local imediatas providências a fim de providenciar os devidos reparos em suas escolas e cozinha piloto, fazendo com isso que próprios municipais atinjam seu objetivo que é o efetivo atendimento à população local.

Ainda, em Fiscalização Ordenada no Município, foram encontradas diversas irregularidades no Transporte Escolar de alunos. Diante das falhas, **recomendo** ao Executivo local que reestruture o setor de transporte escolar municipal, de modo a garantir a integridade física de seus usuários.

Por fim, é possível concluir que as falhas descritas na instrução estão refletindo diretamente nos índices na avaliação e qualidade do ensino oferecido à população, dado que, além de obter baixo índice no IEGM, o Município ficou aquém das metas projetadas no IDEB nas últimas medições realizadas:



IDEB
Índice de Desenvolvimento de Educação Básica

IDEB - Resultados e Metas

Parâmetros de Pesquisa:

Resultado: Município UF: SP

Município: POPULINA Rede de ensino: Municipal

Série / Ano: Todas

4ª série / 4º ano 5ª série / 5º ano 3ª série EM

Município	Dados Observados							Metas Projetadas								
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
POPULINA				6,0	5,9	6,8	6,3	*				6,2	6,5	6,7	6,8	7,1

Nesse contexto, **determino** ao atual gestor municipal a adoção de medidas imediatas voltadas a sanar as inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação pública do Município.



2.7. GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

Foram constatados cargos em comissão cujo nível de escolaridade exigido em Lei é incompatível com suas atividades. Perante o exposto, **recomendo** à Municipalidade que inicie Projeto de Lei e exija de seus servidores em comissão formação compatível com as funções desempenhadas, nos termos disciplinados pelo art. 37, V, da Carta Magna.

A equipe técnica verificou a existência, no Executivo Municipal, de grande número de funcionários com férias vencidas e não gozadas no prazo regulamentar estipulado no artigo 134 da CLT¹⁰. Frente a este cenário, **determino** a Origem que planeje a escala de férias de seus servidores de modo a cumprir integralmente os regramentos estipulados no artigo 134 e Parágrafos do Decreto Lei 5.452/43 (CLT).

No que se refere à concessão de “Gratificação de Nível Universitário, verifico que a Prefeitura conferiu o benefício para cargos que suas prerrogativas já exigem nível superior. Da mesma forma, houve pagamento em percentuais variáveis.

A concessão de gratificação de nível universitário a ocupantes de cargo de nível superior, mesmo que prevista em Lei Municipal, acarreta vantagens indevidas ao beneficiário e contraria os princípios norteadores da Administração Pública (isonomia, impessoalidade e moralidade, previstos no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 111 da Constituição Estadual Paulista).

Cabe à Prefeitura Municipal, portanto, providenciar modificação em sua legislação, evitando a concessão da verba de gratificação universitária

¹⁰ Art. 134 - As férias serão concedidas por ato do empregador, em um só período, nos 12 (doze) meses subsequentes à data em que o empregado tiver adquirido o direito.

§ 1º - Somente em casos excepcionais serão as férias concedidas em 2 (dois) períodos, um dos quais não poderá ser inferior a 10 (dez) dias corridos.

§ 2º - Aos menores de 18 (dezoito) anos e aos maiores de 50 (cinquenta) anos de idade, as férias serão sempre concedidas de uma só vez.



aos servidores municipais, cujo cargo exija formação superior para condição de ingresso, fixando critérios e parâmetros objetivos para concessão de suas gratificações, medida que fica desde já **determinada**.

Por fim, filio-me ao MPC e **recomendo** que a Municipalidade limite-se a contratar pessoal por tempo determinado apenas nas situações de necessidade emergencial e temporária da Administração.

Os fatos acima narrados contrastam com os gastos laborais que estão acima dos limites impostos pela Lei Fiscal, demonstrando que a Prefeitura Municipal de Populina não vem gerindo de forma eficiente os recursos empregados em sua gestão de pessoas.

2.8. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Em Fiscalização Ordenada no Almojarifado da Saúde, o órgão instrutivo verificou diversas inconformidades na estrutura, controle e armazenamento dos medicamentos fornecidos. Diante da das falhas, **determino** à Prefeitura local que planeje e aprimore o controle de estoque desses insumos, além de corrigir imediatamente as inadequações no armazenamento desses produtos.

Quanto aos estabelecimentos físicos, consta nos autos que existiam unidades de saúde que não dispunham de AVCB ou alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária. Portanto, **determino** à Prefeitura local que providencie, **imediatamente**, os Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB para todos os prédios públicos.

Considerando o art. 23, parágrafo único, “15”, c/c arts. 139, §2º e 142 da Constituição Estadual, e o previsto art. 4º, VIII, da Lei Complementar nº 1.257, de 06/01/2015, **determino** o envio de cópia do relatório da fiscalização e deste voto ao corpo de bombeiros do Estado de São Paulo.

As demais falhas apontadas pela Fiscalização podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não

se repitam nos exercícios futuros.

2.9. CONCLUSÃO

VOTO pela emissão de **Parecer Desfavorável** à aprovação das contas anuais, referentes ao exercício de 2019, da **Prefeitura Municipal de Populina**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes **recomendações, alertas e determinações**:

- Atente para as restrições quando o gasto de pessoal estiver acima do limite prudencial estipulado pela Lei Fiscal (*alerta*);
- Reconduza o gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial (*determinação*);
- Contabilize todas as despesas com terceirização de atividade fim nos cálculos das despesas com pessoal (*determinação*);
- Adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas (*recomendação*);
- A alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não deve extrapolar o índice inflacionário (*determinação*);
- Aprimore os procedimentos de conciliação bancária (*recomendação*);
- Garanta a transparência, melhor controle e atualização de suas movimentações financeiras (*determinação*);
- Sane os problemas de alunos/crianças por sala de aula (*determinação*);
- Faça os devidos reparos em suas escolas e cozinha piloto (*determinação*);
- Reestruture o setor de transporte escolar municipal, de modo a garantir a integridade física de seus usuários (*recomendação*);



- Exija de seus servidores em comissão formação compatível com as funções desempenhadas (*determinação*);
- Planeje a escala de férias de seus servidores de modo a evitar acúmulos ilegais (*determinação*);
- Evite a concessão da verba de gratificação universitária aos servidores municipais, cujo cargo exija formação superior para condição de ingresso, fixando critérios e parâmetros objetivos para os pagamentos (*determinação*);
- Limite-se a contratar pessoal por tempo determinado apenas nas situações de necessidade emergencial e temporária da Administração (*recomendação*);
- Planeje e aprimore o controle de estoque de seus medicamentos, além de corrigir imediatamente as inadequações no armazenamento desses produtos (*determinação*);
- Regularize, imediatamente, os Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB para todos os prédios públicos (*determinação*);
- Cumpra as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de Contas (*determinação*); e
- Adote medidas objetivando não reincidir nas demais falhas apontadas pela Fiscalização (*recomendação*).

A fiscalização verificará todas as ações efetivamente executadas pelo atual gestor em relação às recomendações e determinações, no próximo roteiro “*in loco*”.

Proponho a remessa de cópia do relatório da fiscalização e deste voto ao corpo de bombeiros do Estado de São Paulo, para ciência e eventuais providências sobre o Auto de Vistoria dos prédios municipais.

Arquivem-se definitivamente eventuais expedientes eletrônicos referenciados.



É como voto.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO