



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 16/08/2022 – ITEM 50

TC-002775.989.20-5

Prefeitura Municipal: Catiguá.

Exercício: 2020.

Prefeito: Vera Lucia de Azevedo Vallejo.

Procurador de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-8.

Fiscalização atual: UR-8.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. DESPESA COM PESSOAL. EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE LEGAL. AUSÊNCIA DE RECONDUÇÃO. PARECER DESFAVORÁVEL.

1. A extrapolação da despesa com pessoal só pode ser relevada na hipótese de recondução aos limites legais nos 2 ou 4 quadrimestres seguintes, desde que dentro do mesmo mandato de Prefeito, nos termos do art. 23 c/c art. 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a exemplo do TC- 004295.989.16 e do TC-001455/026/11.

2. A suspensão do prazo para retorno do índice da despesa com pessoal ao limite legal, nos termos do art. 65 da Lei Complementar Federal nº 101/00, não se aplica nos casos de Municípios com histórico anterior de extrapolação do índice para as despesas laborais, a exemplo do TC-002804.989.20.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame das contas da **Prefeitura de Catiguá**, relativas ao **exercício de 2020**.

A Unidade Regional de São José do Rio Preto (UR-08), responsável pelo exame *in loco*, elaborou o Relatório constante do evento 53.43 apontando o que segue:

CONTROLE INTERNO – acúmulo de funções pelo responsável, contrariando o princípio da segregação de funções e o disposto no art. 10, § 3º, da Lei Municipal nº 2.431/13, que exige do Coordenador de Controle Interno o desempenho de suas incumbências em “Regime de Tempo Integral”; relatórios meramente formais, sem qualquer análise a respeito da regularidade das despesas efetuadas ou sobre a eficiência das ações desenvolvidas pelo Executivo; e inobservância ao Comunicado SDG nº 17/20.

IEGM – necessidade de correção das falhas¹ verificadas nos questionários setoriais; e risco de descumprimento das metas da Agenda 2.030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável² estabelecida pela ONU.

¹ Fls. 5/7, 30/32, 40/41, 44/47 e 53 do Relatório de Fiscalização.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – alterações orçamentárias equivalentes a 20,70% da despesa inicialmente fixada, evidenciando planejamento insuficiente.

PRECATÓRIOS – contabilização incorreta das pendências judiciais no Balanço Patrimonial; e desacertos nos registros efetuados nas contas contábeis do Passivo Financeiro.

DESPESA DE PESSOAL – inclusão de gastos com terceirização de serviços, em substituição à mão de obra, nos termos do art. 18, § 1º; nomeação de servidores para cargos em comissão e pagamento de horas extras, descumprindo as vedações contidas no art. 22, parágrafo único, IV e V; e extrapolação do limite das despesas com pessoal estabelecido no art. 20, III, b, todos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

RECURSOS HUMANOS – atribuições de cargos comissionados definidas por meio de Decreto, em descumprimento ao art. 37, V, da Constituição Federal; exigência de escolaridade incompatível com o exercício das funções dos cargos em comissão de Diretor do Departamento de Compras e de Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos, em desatendimento ao Comunicado SDG nº 32/15; e cargo de Assessor Jurídico Chefe por provimento em comissão, em afronta ao disposto no art. 37, II, da Constituição Federal, tendo em vista suas atribuições técnicas e burocráticas, típicas dos servidores efetivos.

COEXISTÊNCIA DE DOIS REGIMES JURÍDICOS – coexistência de 2 (dois) regimes jurídicos para reger as relações entre os servidores e o Poder Público no exercício (situação regularizada no exercício de 2021).

SERVIDORES APOSENTADOS PELO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – permanência de servidores aposentados no quadro de pessoal da Prefeitura, em desatendimento aos artigos 37, § 10, da Constituição Federal e 97, VI, do Estatuto dos Servidores do Município de Catiguá.

² Boa saúde e bem-estar; educação de qualidade; cidades e comunidades sustentáveis; consumo e produção responsáveis; paz, justiça e instituições fortes; e parcerias e meios de implementação.

SERVIDORES EM DESVIO DE FUNÇÃO – existência de servidores que desempenham funções diversas daquelas para as quais foram admitidos.

HORAS EXTRAS – pagamento de horas extraordinárias de forma habitual, atingindo o montante de R\$ 327.356,97 no exercício.

CONCESSÃO DE QUINQUÊNIO EM PERCENTUAL ELEVADO – concessão de quinquênio com base na Lei Municipal nº 1.470/90, chegando à alíquota de 70% dos vencimentos, afrontando o princípio da razoabilidade.

CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO DE ANIVERSÁRIO (14º SALÁRIO) – pagamento de Gratificação de Aniversário com fulcro na Lei Municipal nº 1.617/92, sem atendimento ao interesse público ou às exigências do serviço.

BENS PATRIMONIAIS – ausência de levantamento geral de bens móveis e imóveis, nos termos do art. 96 da Lei Federal nº 4.320/64.

FROTA MUNICIPAL – falta de controle efetivo dos gastos com combustíveis.

ENSINO – descumprimento do piso nacional do Magistério Público da Educação Básica para o exercício de 2020.

TRANSPARÊNCIA FISCAL – indisponibilidade de acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência no site da Prefeitura, contrariando o art. 63 da Lei Federal nº 13.146/15, bem como das informações relativas: às diárias e passagens; à remuneração individualizada dos servidores; aos Balanços Contábeis; às peças de planejamento; e aos procedimentos licitatórios e contratos decorrentes.

DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP – classificação incorreta das modalidades de licitação, dispensas e inexigibilidades no Sistema Audesp; e divergências nas informações contábeis relativas aos precatórios.

Após regular notificação, a Prefeitura deixou transcorrer o prazo regulamentar *in albis*.

ATJ - Setor de Cálculos ratificou as inclusões efetuadas pela Fiscalização de despesas com contrato de terceirização de mão de obra no cômputo de gasto laboral, conforme preconiza o art. 18, § 1º, da Lei de

Responsabilidade Fiscal, bem como que a despesa com pessoal superou o limite legal em todos os quadrimestres, arrazoando que não houve a recondução das despesas prevista no art. 23³ da Lei de Responsabilidade Fiscal, vez que o gasto excessivo com pessoal no 1º quadrimestre não foi eliminado nos períodos subsequentes.

Além disso, entendeu não ser aplicável a suspensão da contagem de prazo para recondução aos limites legais prevista no art. 65, I, da LRF⁴, mesmo em face da existência de Decreto de Estado de Calamidade Pública reconhecido pela A. Assembleia Legislativa.

Isso porque, apesar dos alertas desta E. Corte, o Município realizou contratações de servidores para cargo em comissão e de horas extraordinárias durante todo o exercício, repercutindo diretamente na elevação dos gastos com pessoal.

A Assessoria Econômica não vislumbrou questão de ordem contábil-financeira que pudesse comprometer as contas em exame, manifestando-se pela emissão de Parecer Favorável à Aprovação.

Já a Assessoria Jurídica opinou pela reprovação das contas, tendo em vista a extrapolação do limite fixado no art. 20, III, “b”, bem como o descumprimento do art. 23, todos da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que foi acompanhada pela I. Chefia de ATJ.

O D. Ministério Público de Contas pugnou, também, pela emissão de Parecer Desfavorável à Aprovação, em virtude das falhas relativas: aos gastos com pessoal equivalentes a 54,01% da Receita Corrente Líquida, extrapolando o limite legal; e à contratação de servidores para cargos em comissão e pagamento de horas extras, mesmo depois de atingindo o limite prudencial de despesas laborais, em descumprimento às vedações previstas no art. 22, parágrafo único, incisos IV e V, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

³ 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.

⁴ Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos artigos 23, 31 e 70;

Destacou que, assim como observado nas prestações de contas relativas aos exercícios de 2018 e de 2019, tais dispêndios foram impulsionados pelas concessões de quinquênios em percentuais desarrazoados e de Gratificações de Aniversário, as quais totalizaram no exercício respectivamente R\$ 900.064,16, e R\$ 162.906.00.

Por fim, propôs o encaminhamento de Ofício à E. Procuradoria-Geral de Justiça de São Paulo, com vistas ao eventual ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Municipal nº 1.470/90, que prevê a concessão de quinquênios em proporções excessivas, “chegando à alíquota de 70% dos vencimentos ao final de 30 anos de tempo de serviço”, bem como deixou de emitir qualquer recomendação em relação ao pagamento de Gratificação de Aniversário, haja vista a suspensão do benefício após liminar deferida em 17/08/20, no bojo da ADIN nº 2193945-20.2020.8.26.0000⁵.

É o relatório.

GRM

⁵ Julgada procedente pelo E. TJ-SP em 23/02/22.



VOTO

As contas da **Prefeitura Municipal de Catiguá**, relativas ao **exercício de 2020**, apresentaram os seguintes resultados:

<i>ITENS</i>	<i>RESULTADOS</i>
Ensino	25,31%
FUNDEB	100,00%
Magistério	74,87%
Pessoal	54,01%
Saúde	28,23%
Transferências ao Legislativo	Regular
Execução Orçamentária	Superávit 5,75% = R\$ 1.351.753,96
Resultado Financeiro	Superávit = R\$ 1.145.309,76
Remuneração dos Agentes Políticos	Regular
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Regular

Dentre os principais aspectos avaliados por este E. Tribunal, destaque: o cumprimento dos mínimos constitucionais e legais da Saúde e do Ensino; a observância ao limite de transferências ao Legislativo; a quitação dos precatórios judiciais; e o recolhimento dos encargos sociais devidos no exercício, bem como a adimplência de acordos de parcelamento celebrados em exercícios pretéritos; e o atendimento às restrições de último ano de mandato.

No plano fiscal, o Município de Catiguá apresentou superávits orçamentário e financeiro, evidenciando capacidade para saldar seus compromissos registrados no passivo financeiro.

Quanto aos demais aspectos econômicos, a dívida de longo prazo registrou redução de 13,25%, passando de R\$ 2.641.826,47 para R\$ 2.291.862,34, e foram realizados investimentos da ordem de 5,41% da Receita Corrente Líquida.

As alterações orçamentárias equivalentes a 20,70% da despesa inicialmente fixada não culminaram em desequilíbrio fiscal na situação dos autos; contudo, cabe advertência à Origem para que estabeleça limite para a abertura de créditos adicionais e transposições, remanejamentos e transferências em linha com os índices inflacionários, consoante o disposto no Comunicado SDG nº 29/10.



Registro que não foi apresentada qualquer defesa por parte da Prefeitura ou do responsável.

IMPROPRIEDADES QUE OBSTAM A APROVAÇÃO DAS CONTAS

Em que se pese os aspectos positivos ou releváveis, as presentes contas encontram-se prejudicadas em função da extrapolação do limite para as despesas com pessoal.

Conforme tabela abaixo, é possível verificar que as despesas laborais excederam o limite previsto no art. 20, III, “b”, descumprindo-se, também, o art. 23, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal, eis o excedente gasto no 1º quadrimestre não foi eliminado nos períodos subsequentes.

Período	Dez 2019	Abr 2020	Ago 2020	Dez 2020
% Permitted Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	R\$ 12.183.852,65	R\$ 11.246.569,09	R\$ 10.968.159,21	R\$ 10.993.049,69
Inclusões da Fiscalização	R\$ 922.783,18	R\$ 985.518,56	R\$ 1.291.971,70	R\$ 1.514.517,93
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	R\$ 13.106.635,83	R\$ 12.232.087,65	R\$ 12.260.130,91	R\$ 12.507.567,62
Receita Corrente Líquida	R\$ 21.629.395,05	R\$ 21.761.286,67	R\$ 22.539.524,19	R\$ 23.156.740,55
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	R\$ 21.629.395,05	R\$ 21.761.286,67	R\$ 22.539.524,19	R\$ 23.156.740,55
% Gasto Informado	56,33%	51,68%	48,66%	47,47%
% Gasto Ajustado	60,60%	56,21%	54,39%	54,01%

Embora o Município de Catiguá tenha editado Decreto de Calamidade Pública, devidamente reconhecido pela Assembleia Legislativa, acompanho o posicionamento da Assessoria Especializada no sentido de que não se aplica ao presente caso a suspensão dos prazos para recondução das despesas de pessoal ao limite legal, prevista no art. 65, I, da LRF⁶, tendo em visto o histórico de extrapolação do índice de gastos com pessoal e as despesas indevidas realizadas no exercício.

6 Art. 65. Na ocorrência de **calamidade pública reconhecida** pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou **pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios**, enquanto perdurar a situação:
I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos artigos 23, 31 e 70.

Isso porque os gastos com pessoal vêm se apresentando acima do limite legal ininterruptamente desde o exercício de 2017 (1º Q/17 = 55,64%; 2º Q/17 = 55,92%; 3º Q/17 = 56,03%; 1º Q/18 = 60,43%; 2º Q/18 = 56,81%; 3º Q/18 = 57,19%; 1º Q/19 = 55,94%; 2º Q/19 = 58,54%; e 3º Q/19 = 60,60%), tendo motivado a reprovação das contas relativas a todos exercícios mencionados, evidenciando que a extrapolação de tais despesas não foi ocasionada pela pandemia, mas sim representa equivocada política pública, sequer justificada pelo responsável.

Nesse sentido, foram realizadas diversas despesas indevidas no exercício, as quais influenciaram a elevação das despesas laborais, tais como: concessão de Gratificação de Aniversário; manutenção de servidores aposentados pelo RGPS no quadro funcional; e realização de horas extras de modo habitual.

OCORRÊNCIAS QUE DEMANDAM CORREÇÃO IMEDIATA

A média⁷ apurada no IEG-M foi “C+”, gestão considerada em “fase de adequação” perante os critérios de avaliação, em razão dos resultados insatisfatórios obtidos nos indicadores relativos aos Setores: Fiscal, Saúde, Meio Ambiente, Proteção às Cidades e Governança de TI.

Embora os gastos tenham observado aos mínimos constitucionais estabelecidos, foram constatadas algumas impropriedades graves, das quais destaque: a ausência de AVCB em diversas Unidades de Saúde e Ensino; a inadequação do tamanho das salas de aula e da quantidade de alunos às exigências legais; a elevada idade da frota escolar; o descumprimento do piso nacional do Magistério Público da Educação Básica; a inexistência de Plano de

⁷

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

Carreira, Cargos e Salários dos profissionais da Saúde; e a falta de registro de frequência eletrônico dos médicos.

Dito isso, é de se advertir à Origem para que revise e corrija os desacertos apurados em cada índice setorial, lembrando que a reincidência das falhas poderá culminar em juízo desfavorável na apreciação das contas relativas a exercícios vindouros, sujeitando o responsável às sanções previstas no art. 104 da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

Cabível advertência, também, para que sejam corrigidas de imediato as impropriedades verificadas no Setor de Pessoal, relativas: à adequação dos cargos em comissão ao disposto no art. 37, II e V, da Constituição Federal e no Comunicado SDG nº 32/15; à manutenção de servidores aposentados no quadro de pessoal; aos servidores em desvio de função; e à concessão de horas extras de forma habitual.

FALHAS QUE PODEM SER OBJETO DE RECOMENDAÇÃO

As falhas referentes: aos bens patrimoniais; ao consumo de combustíveis; à Transparência; e à classificação das despesas no Sistema Audep, podem ser alçadas ao campo das recomendações.

A questão da Gratificação de Aniversário, concedida com base na Lei Municipal nº 1.617/92, pode ser relevada na situação dos autos, haja vista a suspensão do benefício após liminar deferida no bojo da ADIN nº 2193945-20.2020.8.26.0000⁸ em 17/08/20, cumprindo à Fiscalização verificar se os pagamentos foram definitivamente interrompidos.

Por fim, acolho a proposta do D. *Parquet* de Contas para envio de Ofício à E. Procuradoria-Geral de Justiça de São Paulo, para eventuais providências cabíveis em face da Municipal nº 1.470/90, a qual prevê a concessão de quinquênios em proporções excessivas e não usuais.

⁸ Julgada procedente pelo E. TJ-SP em 23/02/22.

Em face de todo o exposto e acolhendo os posicionamentos da Assessoria Jurídica, da I. Chefia da ATJ e do D. Ministério Público de Contas, **voto pela emissão de Parecer Desfavorável à Aprovação das Contas da Prefeitura Municipal de Catiguá relativas ao exercício de 2020**, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.

Recomende-se à Prefeitura Municipal que: aperfeiçoe os relatórios produzidos pelo Setor de Controle Interno, nos termos dos Comunicados SDG nº 32/12 e nº 35/15; adote medidas eficazes para melhorar os Índices de Eficiência da Gestão Municipal, considerando, para tanto, os questionários setoriais, as metas previstas no Plano Nacional da Educação e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU; estabeleça limite para a abertura de créditos suplementares em linha com os índices inflacionários, conforme o disposto no Comunicado SDG nº 29/10; contabilize corretamente as dívidas no Balanço Patrimonial; dê cumprimento ao art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal; gerencie os gastos com pessoal, observando aos limites definidos pelo art. 20, III, b, bem como às vedações impostas no art. 22, parágrafo único e incisos, todos da Lei de Responsabilidade Fiscal; regularize o Quadro de Pessoal, definindo em lei as atribuições e os requisitos de escolaridade para preenchimento dos cargos em comissão nos termos do disposto no art. 37, V, da Constituição Federal e no Comunicado SDG nº 32/15, bem como adequando o cargo de Assessor Jurídico Chefe ao art. 37, II, da Constituição Federal; corrija a situação dos servidores em desvio de função, bem como daqueles aposentados mantidos na ativa, observando ao art. 37, II e § 10, da Constituição Federal; limite a concessão de horas extraordinárias a situações atípicas, devidamente justificadas, atendendo ao disposto no art. 59 da Consolidação das Leis do Trabalho; efetue o regular levantamento dos bens móveis e imóveis, a fim de cumprir o art. 96 da Lei 4.320/64; aprimore o controle dos gastos com abastecimentos; dê cumprimento ao piso nacional do Magistério Público da Educação Básica estabelecido na Lei Federal nº 11.738/08; disponibilize os dados e informações exigidos pelas Leis de Acesso à Informação e da Transparência; informe com fidedignidade e tempestivamente os dados



encaminhados ao Sistema Audesp; e, por fim, atenda às Instruções e às recomendações deste E. Tribunal.

Determino a expedição de Ofícios: ao Comando do Corpo de Bombeiros, tendo em vista a falta AVCB nos estabelecimentos de Ensino e de Saúde; e à E. Procuradoria-Geral de Justiça de São Paulo, com vistas ao eventual ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Municipal nº 1.470/1990, versando sobre a concessão de quinquênios.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro