

SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 30/03/2021

GC DR-41

43 TC-004615.989.19-1

Prefeitura Municipal: Quadra.

Exercício: 2019.

Prefeitos: Luiz Carlos Pereira e Rubens Geraldo Coelho.

Períodos: (01-01-19 a 01-11-19; 09-11-19 a 31-12-19) e (02-11-19 a 08-11-19).

Advogado(s): Keila Ferreira Poles (OAB/SP nº 375.705) e Angelo Becheli Neto (OAB/SP nº 145.931).

Procurador(es) de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

Fiscalizada por: UR-9.

Fiscalização atual: UR-9.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO AMPARADO EM SUPERÁVIT FINANCEIRO. ATENDIDOS OS PRINCIPAIS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. DESPESAS DE PESSOAL ACIMA DO LIMITE PRUDENCIAL. DESCUMPRIMENTO DO ARTIGO 22 DA LRF. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS POR RPA. JUSTIFICATIVAS ACOLHIDAS. CARGOS COMISSIONADOS. ENSINO. NÃO ATINGIU META DO IDEB. FAVORÁVEL. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO. ENVIO DOS AUTOS AO CORPO DE BOMBEIROS.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** do exercício de **2019** da **PREFEITURA MUNICIPAL DE QUADRA**.

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Sorocaba – UR/09, que na conclusão do relatório (Evento 13.19) apontou as seguintes ocorrências:

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO



- ✓ Apontamentos que denotam carência de condições efetivas para a adequada formulação das Políticas Públicas do Município;

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Gastos com autônomos não incluídos na aludida rubrica;
- ✓ Superação do limite prudencial;
- ✓ Aumento de despesa em situação de vedação;

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- ✓ Cargos em comissão desprovidos das características da espécie;

B.1.9.1. CONTRATAÇÃO DE AUTÔNOMOS

- ✓ Contratação de pessoal sem concurso público/processo seletivo ou certame licitatório;

B.2. IEG-M – I-FISCAL

- ✓ Apontamento que denota potencial descumprimento da capacidade tributária plena pelo Município;

C.2. IEG-M – I-EDUC

- ✓ Apontamentos diversos que denotam potencial comprometimento da efetividade dos serviços prestados;

D.2. IEG-M – I-SAÚDE

- ✓ Apontamentos diversos que denotam potencial comprometimento da efetividade dos serviços prestados;

E.1. IEG-M – I-AMB

- ✓ Apontamentos diversos que denotam potencial comprometimento da efetividade dos serviços prestados;

F.1. IEG-M – I-CIDADE

- ✓ Apontamentos diversos que denotam potencial comprometimento da efetividade dos serviços prestados;

G.1.1. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

- ✓ Comprometimento da transparência, dificultando a participação popular na gestão das políticas públicas;

G.3. IEG-M – I-GOV TI

- ✓ Apontamentos diversos que denotam potencial comprometimento da efetividade dos serviços prestados;

H.1. PERSPECTIVAS DE ATINGIMENTO DAS METAS PROPOSTAS PELA AGENDA 2030 ENTRE PAÍSES-MEMBROS DA ONU, ESTABELECIDAS POR MEIO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS

- ✓ Potencial não atingimento de metas;

H.3. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

✓ Inobservância às Recomendações desta Corte.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Evento 21.1, DOE de 28-08-2020), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Evento 34).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

A **Assessoria Técnico-Jurídica** manifestou-se pela emissão de **parecer favorável**, no que foi acompanhada por sua **Chefia** (Evento 40).

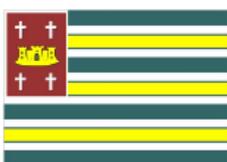
1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** devido a deficiências no planejamento municipal, inadequada gestão dos recursos humanos, desrespeito ao artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal e deficiente administração da Rede Pública Municipal de Educação.

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados no relatório do IEGM e nos itens *B.1.8.1, D.2, G.1.1, H.1 e H.3* (Evento 45).

1.6. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/TCESP

Nos últimos três exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:



População [2019]: 3.804
Área territorial [2018]: 205,672
km²
IDEB [2017]: 5,9

PIB [2016]: R\$ 90,70 mi
PIB Per Capita [2016]:
R\$ 24.957,37
IDHM Longevidade [2010]: 0,822

EXERCÍCIOS	2017	2018	2019
IEG-M	B	B	B
i-Planejamento	B+	B	B
i-Fiscal	B	B	C+
i-Educ	B	B	B
i-Saúde	B	B	B
i-Amb	B+	B+	B
i-Cidade	B+	B	C+
i-Gov-TI	C+	B	C

Os dados do quadro acima indicam que o município manteve a mesma avaliação geral (conceito “B”, *gestão efetiva*), porém regrediu nas avaliações obtidas nos itens relativos à gestão fiscal, meio ambiente, proteção aos cidadãos e governança de TI.

É o relatório.

2. VOTO

2.1. Contas anuais do exercício de 2019 da **Prefeitura Municipal de Quadra**.

2.2. **PRINCIPAIS INVESTIMENTOS**

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Resultado da Execução Orçamentária	<i>Déficit de 0,13%</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	26,44%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	74,18%	<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 trimestre seguinte</i>
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	24,12%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	53,62%	<i>Máximo: 54%</i>

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 recolhimento de encargos sociais.
O Município não possui dívidas judiciais.

2.4. **FINANÇAS**

O município registrou pequeno déficit orçamentário de R\$27 mil, correspondente a 0,13% das receitas, porém integralmente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior. Já o resultado financeiro foi positivo, em R\$759 mil, indicando capacidade de pagamento dos valores exigíveis em curto prazo.

A dívida de longo prazo foi reduzida em cerca de 60%. O resultado econômico foi positivo, refletindo em aumento no saldo patrimonial. Foram observados os limites e condições impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), referentes à dívida consolidada líquida, concessões de garantias, operações de crédito, antecipação de receitas orçamentárias e despesas de pessoal.

O Município não possui dívida judicial e os encargos sociais foram regularmente recolhidos, inclusive aqueles decorrentes de acordos de parcelamento.

2.5. DESPESAS DE PESSOAL

Segundo os dados informados pela Origem ao Sistema Audesp, as despesas de pessoal do Executivo de Quadra atingiram o montante de 52,94% da Receita Corrente Líquida.

Por sua vez, a equipe técnica incluiu valores relativos a terceirização de mão-de-obra de atividade finalísticas da Prefeitura, notadamente profissionais autônomos da área da saúde, que recebem pagamento por meio de emissão de recibo (RPA), elevando o índice para 53,62%.

O índice apurado ficou acima do limite prudencial (51,30%), estando o Executivo local, portanto, sujeito às limitações impostas pelo artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não obstante, não foram observados os incisos III, IV e V do referido diploma legal, tendo em vista que houve alteração da estrutura de carreira com aumento de despesa, provimento de cargos públicos efetivos e comissionados e contratação de horas extras, em todos os casos, fora das excepcionalidades permitidas pela Lei.

A Origem justificou a alteração na estrutura administrativa e as admissões através de Termo de Ajustamento e Conduta – TAC firmado com o Ministério Público Estadual, onde se comprometeu a criar funções gratificadas e realizar concurso público, entre outras providências. Sobre as horas extras

informou a necessidade de formação de força tarefa para solucionar incêndios e a queda de uma ponte que deixou moradores de um bairro sem acesso à cidade.

Tendo em vista as justificativas apresentadas, bem como o fato de não ter havido instabilidade econômica, que é, em última análise, o principal objetivo da LRF, creio que os apontamentos podem ser relevados e alçados ao campo das **recomendações**, para que o ente público envide esforços na recondução do índice a valores abaixo do limite prudencial, bem como observe as vedações impostas pela LRF.

Quanto às contratações por RPA, a Prefeitura informa que os últimos três concursos para admissão de médicos foram desertos, justificando a necessidade de pagamento de médicos autônomos. Informa, também, que está realizando processo licitatório para contratação de serviços médicos, tendo em vista a dificuldade de preenchimento das vagas efetivas, para assim não mais realizar pagamento por emissão de recibo.

Já é bastante conhecida a dificuldade dos pequenos municípios em atrair o interesse dos profissionais da área da saúde. Além disso, verifico que o valor envolvido (R\$134 mil) representa apenas 1% do valor total das despesas de pessoal, o que evidencia o caráter excepcional dessas contratações. Nesse sentido, penso que as justificativas apresentadas podem ser acolhidas, com **determinação** à Origem que para encerre essa prática.

De outro lado, quanto à apuração do índice, **determino** à Prefeitura Municipal que contabilize eventuais valores dispendidos com terceirização de mão-de-obra como “Outras despesas de Pessoal”, conforme expressamente determinado pelo artigo 18, §1º da LRF.

2.6. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

A equipe técnica constatou que o cargo comissionado de *Assessor de Diretor de Departamento* não possui características de direção, chefia ou assessoramento, revestindo-se de natureza meramente técnica e profissional, devendo ser ocupados por servidores efetivos.

De minha parte, analisei as atribuições destes cargos, definidas

na Lei Municipal nº 177/2002, e compartilho deste entendimento, pois não vislumbro atividades típicas de assessoramento nem o elemento de confiança característico dos cargos em comissão, sendo esta também a análise do Ministério Público de Contas.

Quanto aos requisitos de escolaridade para provimento, cumpre salientar que os cargos comissionados, conforme delineados pela Constituição Federal em seu art. 37, V, possuem natureza complexa, exigindo de seus ocupantes conhecimentos técnicos específicos em uma determinada área de atuação.

Assim o entendimento da Corte de Contas é que esses cargos devem ser preenchidos por servidores que possuam formação em nível compatível com as atribuições¹.

Por esse motivo **determino** que Executivo se ajuste ao teor do artigo 37, II e V da Constituição Federal e promova a revisão da legislação municipal e/ou no quadro de pessoal.

2.7. ENSINO

O Município aplicou 26,44% de suas receitas de impostos e transferências em Ensino, cumprindo a aplicação mínima exigida pela Constituição Federal (25%). Também foram atendidos os demais índices legais. Não obstante, existem pontos de atenção que demandam ações do Executivo.

Existem turmas com número excessivo de alunos e/ou disponibilidade de área insuficiente por aluno, segundo parâmetros recomendados pelo Conselho Nacional de Educação, nas creches e no ensino fundamental², o que causa prejuízos às atividades dos professores. A Administração deve resolver o problema de excesso de alunos em aula, medida que fica aqui **recomendada**.

Além disso, no Município de Quadra, menos de 25% dos alunos

¹ Comunicado SDG nº 32/2015 (Item 8)

² Limite de 13 alunos para creches; 22 alunos para pré-escolas; 24 alunos para os anos iniciais do ensino fundamental e 30 alunos para os anos finais. Mínimo de 30 m² para turmas de creche e pré-escola; 1,875 m² por aluno dos anos iniciais do ensino fundamental e 1,5 m² por aluno dos anos finais.

concluíram o ano letivo em período integral.

De fato, tais problemas podem ter influenciado negativamente no aprendizado dos alunos, tendo em vista que as turmas dos anos finais do Ensino Fundamental não vêm atingindo a meta projetada pelo IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, desde a prova aplicada em 2009, como se verifica abaixo:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município	Ideb Observado									Metas Projetadas						
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
QUADRA	4.8	4.8	4.6	4.8	5.2	5.2	5.2	5.5	4.8	5.0	5.2	5.6	5.9	6.2	6.4	6.6

(Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>)

Isso demonstra que a mera destinação de dotação não basta para garantir a qualidade dos serviços prestados à população, sendo necessária uma administração eficiente e planejada para melhor uso dos escassos recursos de que dispõem os Municípios. **Recomendo** à Origem que reavalie seus investimentos no setor de Ensino, visando o efetivo aprendizado dos alunos.

A instrução indicou, por fim, que nenhuma unidade de Ensino possui Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB. **Determino** à Prefeitura que providencie as adequações necessárias à emissão deste documento para todas as escolas e também para todos os prédios públicos municipais.

2.8. APONTAMENTOS REMANESCENTES

No âmbito do IEG-M, foram atribuídas notas insatisfatórias a duas importantes dimensões que compõem o índice: a que mede o uso de recursos da Tecnologia da Informação em favor da sociedade (i-Gov-TI) e a que mede o grau de envolvimento do planejamento municipal na proteção aos cidadãos, frente a possíveis eventos de sinistros e desastres (i-Cidade).

Assim **recomendo** ao Executivo que revise as respostas fornecidas para identificar possíveis pontos de melhoria nesses setores.

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

Acompanho o posicionamento da ATJ e **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas de 2019 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE QUADRA**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- Adote medidas eficazes para recondução do índice de despesa de pessoal a patamar abaixo do limite prudencial, bem como atente às limitações impostas pelo artigo 22 da LRF;
- Cesse as contratações diretas de profissionais autônomos da área da saúde por meio de pagamento de recibos (*determinação*);
- Contabilize corretamente como gasto de pessoal as despesas de terceirização de mão-de-obra, conforme preceitua o art. 18, §1º da LRF (*determinação*);
- Promova adequações necessárias na legislação municipal e/ou no quadro de pessoal no que se refere aos cargos comissionados (*determinação*);
- Sane o problema de excesso de alunos em sala de aula, promovendo a criação de mais turmas e ampliando os espaços existentes;
- Aprimore os investimentos no setor de Ensino, visando o efetivo aprendizado dos alunos;
- Providencie a emissão do AVCB para todos os prédios públicos municipais (*determinação*);
- Inclua os dados do IEGM nos planejamentos futuros, objetivando tornar os investimentos mais eficientes para melhoria dos serviços ofertados;

- Atenda as instruções, recomendações e determinações deste Tribunal de Contas;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das demais falhas apontadas pela Fiscalização.

A fiscalização deverá verificar as ações efetivamente executadas pelo atual gestor em relação a todas as determinações, recomendações e alertas, no próximo roteiro “in loco”.

Proponho, finalmente, 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 nas escolas municipais.

É como voto.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO