

**SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 03/09/2019 – ITEM 56**

**TC-006469.989.16-4**

**Prefeitura Municipal:** Novo Horizonte.

**Exercício:** 2017.

**Prefeito:** Toshio Toyota.

**Advogado:** Emerson Leandro Correia Pontes (OAB/SP nº 163.714).

**Procurador de Contas:** Rafael Neubern Demarchi Costa.

**Fiscalizada por:** UR-13 - DSF-I.

**Fiscalização atual:** UR-13 - DSF-II.

**EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. NOVO HORIZONTE. EXERCÍCIO 2017. EXCESSO DE ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS, CORRESPONDENTES A 53,12%. GASTOS COM PESSOAL ACIMA DO LIMITE PRUDENCIAL (52,44%). FALTA DE INCLUSÃO DOS GASTOS DECORRENTES DE CONVÊNIOS NAS DESPESAS COM PESSOAL. CARGOS EM COMISSÃO SEM ESCOLARIDADE DE NÍVEL SUPERIOR. CONTRATAÇÃO DE HORAS EXTRAS EXCESSIVAS HABITUALMENTE. FALHAS RELEVADAS. PARECER FAVORÁVEL, COM RECOMENDAÇÕES.**

## **RELATÓRIO**

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

A Unidade Regional de Araraquara (UR-13), responsável pelo exame *in loco*, elaborou o relatório constante do evento 29.38, apontando o que segue:

**CONTROLE INTERNO** – descumprimento dos preceitos de autonomia e independência, estando o Sistema de Controle Interno do Município subordinado a Secretaria Municipal.

**IEG-M – I-PLANEJAMENTO – ÍNDICE “C”** – falta de divulgação das Atas de Audiências Públicas na internet; falta de estrutura da Ouvidoria da Entidade; ausência de acompanhamento do planejamento municipal; não há projetos destinados ou originários de participação popular.

**RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA** – déficit de R\$ 198.388,28, correspondente a 0,18%, amparado integralmente pelo superávit financeiro do

exercício anterior; alterações orçamentárias correspondentes a 53,12% da despesa fixada, desrespeitando o art. 1º, § 1º, da LRF.

**RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL** – resultado econômico negativo no valor de R\$ 849.798,66.

**DÍVIDA DE LONGO PRAZO** – aumento de 47,25%, em razão da inscrição de débitos judiciais.

**PRECATÓRIOS** – falha na contabilização dos valores depositados nas contas do TJSP; o saldo de precatórios não será quitado até o exercício de 2024, considerando a projeção do valor dos depósitos até o exercício fiscalizado.

**DESPESA DE PESSOAL** – ajustes efetuados pela Fiscalização com a inclusão de gastos de pessoal decorrentes de convênio firmado com Fundação Municipal de Direito Público, objetivando a contratação de mão de obra de forma intermediada; descumprimento do art. 22, parágrafo único, da LRF; após tais ajustes houve a superação do limite previsto no art. 20, inciso III, alínea “b”, da LRF.

**DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS** – nomeação de 40 (quarenta) servidores para cargos em comissão, descumprindo ao disposto no art. 37, inciso V, da CF; falta de critérios claros e transparentes quanto à definição dos requisitos para provimento de cargos comissionados; diversos cargos comissionados sob a nomenclatura “adjuntos”, por vezes em maior número que os titulares; criação da função gratificada de “Motorista de Gabinete”, mesmo havendo cargo efetivo equivalente, bem como dispensa do registro de ponto; horas extras em quantitativos exorbitantes e realizadas de forma habitual, ainda que já objeto de apontamentos e determinações desde 2014; provimento derivado de cargos efetivos, mediante designação em desvio de função; nomeações em caráter “provisório” por diversos anos, desobedecendo a Súmula nº 43 do STF.

**IEG-M – I-FISCAL – ÍNDICE “B”** – ausência de adoção de medidas concretas para aumento da arrecadação; falta de previsão da revisão obrigatória da planta genérica de valores.

**IEG-M – I-EDUC – ÍNDICE “B+”** – demanda de 80 vagas de creche não atendidas; há escolas no Município que não possuem laboratórios ou salas de

informática; existem 18 (dezoito) unidades escolares que demandam reparos; nenhuma unidade de ensino no Município possui Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB.

**IEG-M – I-SAÚDE – ÍNDICE “C+”** – o tempo médio de espera para realização de primeira consulta é de 90 (noventa) dias; nenhuma das unidades de saúde possui AVCB e nem sistema de ponto eletrônico ou mecânico, favorecendo a prática de irregularidades quanto ao não cumprimento do horário; os médicos do Município não cumprem integralmente suas jornadas de trabalho; falta de disponibilidade de serviço de agendamento de consulta médica não presencial; falta de ações para a promoção da saúde bucal nas escolas; não existe no Município ESF – Estratégia e Saúde da Família instituída, bem como inexistem Agentes Comunitários da Saúde.

**FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP** – divergência entre os dados informados ao Sistema Audesp e os obtidos pela Fiscalização *in loco* quanto ao Quadro de Pessoal.

**ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** – desatendimento parcial de determinações exaradas em julgamento de contas de exercícios anteriores.

Após regular notificação dos interessados<sup>1</sup>, foi apresentada defesa no evento 60.1.

Quanto aos Gastos com Pessoal, a Assessoria Técnica-Cálculos (evento 90.1) sublinhou que, de acordo com informações consignadas no Relatório de Fiscalização, o Poder Executivo extrapolou o limite previsto no art. 20, III, alínea “b”, da LRF, no último quadrimestre, atingindo o patamar de 55,95% após ajustes da Fiscalização.

Registrou que referido índice foi elevado após ajustes com a inclusão das despesas decorrentes do Convênio nº 42/2003 firmado com a Fundação Municipal de Desenvolvimento Rural – FUMDER “*visando o desenvolvimento de ações conjuntas no desenvolvimento de programas vinculados à agropecuária, integração dos serviços de assistência técnica,*

<sup>1</sup> Eventos 34.1 e 39.1

*extensão rural, orientação ao setor de agronegócios entre outros*”. Foram incluídos os valores relativos à despesa com pessoal da FUMDER considerando-se a proporcionalidade para cada quadrimestre, no valor total de R\$ 863.339,27, conforme Quadro Demonstrativo à fl. 1 do evento 90.1.

Também foram incluídas despesas decorrentes do Convênio nº 01/2017 firmado com a Irmandade São José de Novo Horizonte, por meio do qual a Prefeitura contratou profissionais de saúde para atuar em diversas Unidades Básicas de Saúde do Município, objetivando a implantação de equipes de Atenção Básica, Saúde Bucal e especialidades, com disponibilização de profissionais, no montante de R\$ 2.142.858,97, considerando a proporcionalidade em cada Quadrimestre, nos termos do Quadro Demonstrativo à fl. 2 do evento 90.1.

A despeito da contestação defensiva, a Assessoria Especializada informou que a situação é a mesma que foi apreciada nas contas anuais de 2016, processo TC-3391.989.16-7, sendo que tais despesas foram consideradas como gastos com pessoal, não havendo motivos para dissentir daquela decisão.

No mais, os apontamentos indicam que os repasses à Irmandade São José de Novo Horizonte configuraram terceirização de mão de obra, pois as funções exercidas são inerentes aos servidores efetivos, executadas nas dependências da Administração Municipal e utilizando-se de toda a infraestrutura e equipamentos da municipalidade, sob o gerenciamento técnico operacional da Diretoria de Saúde, inclusive com acompanhamento, supervisão e fiscalização dos parâmetros salariais dos profissionais em questão, de modo que o ajuste em apreço enquadra-se nas disposições do § 1º, do art. 18 da LRF para fins de contabilização da despesa de pessoal.

Por outro lado, a Assessoria Especializada acolheu os argumentos da defesa no sentido de excluir os dispêndios com rescisões contratuais contabilizadas na apuração da taxa de Despesa de Pessoal do Executivo de Novo Horizonte, no valor total de R\$ 543.061,79, nos termos § 1º, do art. 19 da LRF.

Assim, houve o ajuste do índice laboral apurado pela Fiscalização, reduzindo-o de 55,95% para **55,44%**, indicando que a Despesa de Pessoal do Executivo de Novo Horizonte extrapolou o limite de 54% estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b”, da LRF.

Com relação à recondução dos gastos com pessoal, destacou que no 1º quadrimestre subsequente o Executivo de Novo Horizonte atingiu o índice de **55,24%** da RCL; no entanto, no 2º quadrimestre de 2018 o índice de gastos com pessoal não tinha sido apurado pela Fiscalização nos autos do TC-4226.989.18-4, deixando de se posicionar sobre a eventual recondução ao teto legal.

As Assessorias Técnicas e sua Chefia (eventos 90.2 a 90.4) se posicionaram pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas, considerando que no 2º Quadrimestre de 2018 o índice de gastos com pessoal foi reconduzido para **52,44%** da RCL ficando abaixo do limite legal, levando os desacertos citados ao campo das recomendações.

O d. Ministério Público de Contas (evento 95.1) manifestou-se, de outro modo, pela emissão de Parecer Prévio Desfavorável, pelos seguintes motivos: excessivo percentual de alterações orçamentárias correspondentes a 53,12% da despesa inicialmente fixada em período em que a inflação oficial se limitou a 2,95% (IPCA); despesas com pessoal correspondentes a 55,44% da RCL no terceiro quadrimestre do exercício, superando o limite previsto no art. 20, III, “b”, da LRF; desrespeito às restrições impostas pelo art. 22, parágrafo único, da LRF, em virtude da contratação de horas extras em contexto de superação do limite prudencial para despesas laborais, irregularidade que configura, em tese, crime contra as finanças públicas; cargos em comissão com atribuições e requisitos de investidura incompatíveis com o art. 37, V, da CF e com as diretrizes traçadas por este E. Tribunal; insuficiência de vagas na Rede Municipal de Ensino, com inobservância ao art. 208 da CF.

Pugnou, ainda, pelo aprimoramento da gestão, recomendando as seguintes providências: desenvolvimento de medidas para corrigir as diversas impropriedades apontadas pelo IEGM, melhorando a efetividade dos serviços



prestados à população; registro correto das pendências judiciais no Balanço Patrimonial; correção das falhas observadas na Saúde, buscando não apenas o atingimento dos índices constitucionais, mas o efetivo resultado qualitativo deste investimento; apresente dados fidedignos ao Sistema Audep, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil.

Por fim, solicitou a remessa de cópias dos autos ao Ministério Público Estadual dos elementos probatórios relacionados aos itens B.1.8.1 (Despesa de Pessoal) e B.1.9 (Horas Extras), dado ao desrespeito às restrições impostas pelo art. 22, parágrafo único, da LRF.

É o relatório.

EAS

## VOTO

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

<i>ITENS</i>	<i>RESULTADOS</i>
Ensino	28,30%
FUNDEB	100%
Magistério	68,89%
Pessoal	55,44% reconduziu para 52,44% no 2º quadrimestre de 2018
Saúde	29,55%
Transferências ao Legislativo	Regular
Execução Orçamentária	Déficit 0,18% = R\$ 198.388,28
Resultado Financeiro	Superávit R\$ 3.411.883,57
Remuneração dos Agentes Políticos	Regular
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Regular

De início, anoto que o Município de NOVO HORIZONTE alcançou média geral de resultado “B” na apuração do IEGM, com sua gestão considerada efetiva perante os critérios de avaliação<sup>2</sup>.

Dentre os principais aspectos aferidos por este Tribunal, destaco: as transferências financeiras ao Legislativo; o correto recolhimento dos encargos sociais; o cumprimento dos investimentos mínimos na Saúde e na Educação; e os depósitos relativos aos precatórios.

As prescrições legais inerentes à utilização dos recursos do Fundeb e à Valorização do Magistério foram igualmente cumpridas.

No plano fiscal, a execução orçamentária se mostrou deficitária em R\$ 198.388,28, correspondente a 0,18%, resultado negativo integralmente amparado pelo resultado financeiro positivo do exercício anterior que

<sup>2</sup>

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

correspondeu a R\$ 992.364,04, evidenciando a capacidade do Município de saldar seus compromissos de curto prazo.

O resultado financeiro se manteve superavitário (R\$ 3.411.883,57) no exercício em exame, evidenciando a existência de recursos disponíveis para o total pagamento das dívidas de curto prazo.

As alterações orçamentárias, equivalentes a 53,12% da despesa inicialmente fixada, na hipótese dos autos não inquinaram os demonstrativos; todavia, cabe alerta à Origem para que não descuide do adequado planejamento dos orçamentos vindouros, acompanhando atentamente a sua execução e evitando a ocorrência de déficit.

Já o aumento de 47,25% no saldo da Dívida de Longo Prazo se deu em razão do aumento dos precatórios do município, decorrente de ajustes efetivados pela Fiscalização. Apesar do referido aumento, foram realizados depósitos suficientes para quitação dos débitos judiciais, bem como dos requisitórios de baixa monta.

No tocante aos Gastos de Pessoal, acolho os ajustes efetuados pela Fiscalização, ratificados pela ATJ-Cálculos quanto à inclusão do valor de R\$ 3.006.198,24 e retificados com a exclusão de R\$ 543.061,79.

Referidos ajustes decorreram da inclusão de despesas decorrentes dos convênios firmados com a Fundação Municipal de Desenvolvimento Rural – FUMDER e a Irmandade São José de Novo Horizonte e a exclusão dos gastos com rescisões contratuais contabilizadas equivocadamente na apuração da taxa de Despesa de Pessoal do Executivo de Novo Horizonte, nos termos § 1º, do art. 19 da LRF.

Como resultado, o índice atingiu o patamar de 55,44%, indicando que a Despesa de Pessoal do Executivo de Novo Horizonte extrapolou o limite de 54% estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b”, da LRF.

Com relação à recondução dos gastos com pessoal, apurou-se que no 1º quadrimestre subsequente o Executivo de Novo Horizonte atingiu o



índice de 55,24% da RCL e no 2º quadrimestre de 2018 o percentual de gastos com pessoal foi reduzido para **52,44%** da RCL ficando abaixo do limite legal.

Diante desse contexto, a indicar a recondução dos gastos com pessoal da Prefeitura ao limite legal, considero que possa tal falha ser afastada; no entanto, cumpre alertar o Responsável que não mais serão toleradas a falta de inclusão de despesas decorrentes dos convênios no índice de gastos com pessoal, a exemplo da decisão adotada na apreciação das contas do exercício de 2016, TC-3991.989.16-1.

Observo também que, mesmo com a redução, os índices se mantiveram acima do limite prudencial (51,30%), ficando o ente sujeito às restrições disciplinadas no parágrafo único, do artigo 22 da LRF, devendo o Administrador se esforçar para diminuir tais gastos, retornando a parâmetros não sujeitos a alertas.

Em relação ao Quadro de Pessoal, foram nomeados no exercício 40 (quarenta) servidores para cargos em comissão, cujas atribuições foram definidas através da Lei nº 4.318 de 31/01/2017, que dispõe sobre a Reestruturação Administrativa e Criação de Cargos Comissionados para Gestão Superior dos Órgãos que compõe a Estrutura Orgânica da Prefeitura Municipal de Novo Horizonte.

A despeito das críticas efetivadas pela Fiscalização, tenho que a Lei nº 4.318/17 reestruturou administrativamente a Prefeitura, regulamentando satisfatoriamente as atribuições de todos os cargos comissionados (evento 29.30) nos termos do artigo 37, inciso V, da Constituição Federal, regularizando o tema no âmbito municipal.

Registro que referida legislação diminuiu de 71 para 45 o total de cargos comissionados criados, dos quais somente 39 estavam providos no final do exercício de 2017.

Ressalto, inclusive, que houve previsão de que *“no mínimo dez por cento dos cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração, deverão ser ocupados por pessoas escolhidas dentre os funcionários públicos*

*concursados integrantes do quadro de pessoal do poder Executivo Municipal*”, artigo 123 da Lei 4.318/17 (evento 29.30).

Igualmente acolho as argumentações da defesa no tocante à discricionariedade do gestor para criar cargos comissionados “adjuntos”, desde que por meio de lei e com características e atribuições compatíveis com as de chefia, direção e assessoramento. O fato de tais ocupantes de cargos comissionados adjuntos assessorarem e substituírem o ocupante do cargo titular: como exemplo, cito a criação dos cargos de Diretor de Comunicação Social e Diretor Adjunto de Comunicação Social; não infringe a regra constitucional, cabendo ao gestor municipal estruturar seu quadro de cargos da maneira que melhor lhe convier, desde que em consonância com os mandamentos constitucionais e os princípios que regem a Administração Pública.

A propósito, todos os cargos de Chefes do Executivo Municipal são efetivos e providos por meio de concurso público, além do que o total de cargos efetivos providos correspondem a um montante de 986 contra apenas 39 em comissão, conforme Quadro de Pessoal acostado no evento 29.26.

Não obstante, e aqui há que se reconhecer o esforço da administração pública municipal para regularizar a matéria, me parece assistir razão ao órgão de instrução em relação à impropriedade relativa a falta de exigência de escolaridade em nível superior para alguns cargos comissionados<sup>3</sup>, o que deve ser regularizado nos termos do Comunicado SDG nº. 32/2015<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> 01 cargo de Chefe de Gabinete;  
02 cargos de Chefe de Assessor de Gabinete;  
01 cargo de Diretor Adjunto de Comunicação Social;  
01 cargo público de Diretor Adjunto de Obras e Serviços;  
01 cargo de Diretor Adjunto de Trânsito;  
01 cargo de Diretor Adjunto de Esporte e Lazer;  
01 cargo de Diretor Municipal de Turismo;  
02 cargos de Diretor Adjunto de Turismo;  
01 cargo de Diretor Adjunto de Agropecuária;  
02 cargos de Diretor Adjunto de Desenvolvimento Econômico;

<sup>4</sup> 8. as leis devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos, especialmente os em comissão exclusivos de nível universitário.

Igualmente cabe advertência ao Responsável para que envide esforços destinados a eliminar a contratação de elevado número de horas extras, em caráter habitual. Deixo de acolher a proposta do d. Ministério Público de Contas, acerca do encaminhamento dos autos ao d. Ministério Público Estadual, diante das providências anunciadas pelo Responsável relativas ao esforço da Administração para diminuição das horas extras.

Quanto aos demais apontamentos citados no Relatório de Fiscalização, a defesa apresentou justificativas ou informou a adoção de medidas corretivas, as quais deverão ser verificadas quando da próxima inspeção *in loco*.

Formulem-se recomendações específicas, ainda, quanto aos aspectos objeto de avaliação menos favorável por ocasião dos informes do IEG-M.

Em face de todo o exposto e acolhendo as manifestações de ATJ (Econômica, Jurídica e Chefia), **voto pela emissão de Parecer Favorável às contas da Prefeitura Municipal de NOVO HORIZONTE, relativas ao exercício de 2017**, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.

Oficie-se ao responsável recomendando o que segue: adote medidas para garantir autonomia e independência ao Controle Interno; adote medidas eficazes para melhorar os Índices de Eficiência da Gestão Municipal – IEG-M, bem como desenvolva medidas para corrigir as diversas impropriedades apontadas, melhorando a efetividade dos serviços prestados à população; estabeleça limite para a abertura de créditos suplementares em linha com a inflação esperada para o exercício, observando o disposto no Comunicado SDG nº 29/10; contabilize corretamente os valores depositados nas contas correntes do TJSP; equacione os depósitos de precatórios, de modo que ocorra a quitação integral do saldo até o exercício de 2024; regularize os cargos comissionados que foram criados sem a exigência de escolaridade em nível superior, nos termos do Comunicado SDG nº 32/2015; elimine a contratação de elevado número de horas extras de caráter habitual;

encaminhe dados fidedignos ao Sistema AudeSP; e atenda às recomendações deste Tribunal.

**RENATO MARTINS COSTA**  
Conselheiro