

Processo nº:	TC-2963.989.20-7
Prefeitura Municipal:	Quadra
Prefeito (a):	Luiz Carlos Pereira
População estimada:	3.854
Porte do Município¹:	Pequeno
Receita Corrente Líquida (RCL)²:	R\$ 20.565.579,42
Exercício:	2020
Matéria:	Contas anuais

Em exame, nos termos do art. 71, inc. I, c/c art. 31, § 1º, ambos da Constituição Federal, art. 33, inc. XIII, da Constituição Estadual, e art. 2º, inc. II, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, prestação das contas municipais em epígrafe.

A partir das informações obtidas no curso do processo, consideram-se os resultados contidos no quadro abaixo:

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
CONTROLE INTERNO	Regular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Resultado no exercício	-4,02%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Percentual de investimentos	2,90%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Desfavorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Favorável
PRECATÓRIOS – Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Prejudicado ³
PRECATÓRIOS – Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Prejudicado ⁴
ENCARGOS – Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	Sim
ENCARGOS – Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Prejudicado ⁵
ENCARGOS – Está cumprindo parcelamentos de débitos de encargos?	Sim ⁶
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO – Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	54,44%⁷
LRF – Atendido o artigo 42 da LRF?	Sim
LRF – Atendido o artigo 21, II, da LRF?	Sim

¹ Conforme critérios de uso interno definidos pelo TCESP.

² Evento 54.24, fls. 01.

³ Evento 54.24, fls. 30: “Não houve precatórios vencidos no exercício em exame”.

⁴ Evento 54.24, fls. 31: “O Município não recebeu Requisitórios de Baixa Monta para pagamento em 2020”.

⁵ Evento 54.24, fls. 31: “Não há Regime Próprio de Previdência Social no Município”.

⁶ Evento 54.24, fls. 31: “Sem embargo da suspensão dos pagamentos por força da Lei Complementar 173/2020, conforme relatado no item B.1.6.1. deste relatório”.

⁷ Conforme relatório fiscalizatório (evento 54.24, fls. 12) e ATJ-CAL (evento 101.1).



ENSINO – Aplicação na Educação – artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	27,84%
ENSINO – FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	79,76%
ENSINO – Recursos FUNDEB aplicados no exercício	100%
ENSINO – Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	Prejudicado
SAÚDE – Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	23,49%

Preliminarmente, ressalta-se que as contas da Municipalidade foram objeto de acompanhamento quadrimestral, com base no artigo 1º, §1º, da Resolução 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos relatórios do evento 16.7 (1º Quadrimestre) e do evento 32.10 (2º Quadrimestre), objetivando oportunizar, dentro do próprio período, a prevenção e correção dos rumos das ações que se apresentassem com tendências ao descumprimento dos objetivos estabelecidos.

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, uma vez que as contas de governo não se apresentaram dentro dos parâmetros constitucionais e legais aplicáveis à espécie.

A despeito das conclusões externadas pela digna Assessoria Técnica (evento 101), o MPC considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

De início, prejudica a aprovação as contas em exame a **extrapolação do limite da despesa de pessoal**. Isso porque, no encerramento de 2020, o gasto com pessoal na Prefeitura correspondeu a **54,44% da Receita Corrente Líquida (RCL)**, mesmo tendo sido alertada por esse Tribunal de Contas por 02 (duas) vezes sobre a superação de 90% do específico limite da despesa com pessoal (evento 54.24, fls. 12/13).

Vale pontuar que o limite foi ultrapassado após inclusão de despesas com “contratações de profissionais da área da Saúde sem a realização de concurso público ou processo seletivo, pagos através de Recibo de Pagamento de Autônomo - RPA” (evento 54.24, fls. 12), ratificada pelo setor de Cálculos da ATJ (evento 101.1), nos termos do art. 18, §1º, da LRF, matéria já observada e analisada no exercício de 2019⁸ da Prefeitura.

⁸ TC-4615.989.19, trânsito em julgado em 28/06/2021.



A respeito da extrapolação do limite de despesa de pessoal, em ofensa ao art. 20, inc. III, alínea 'b', da LRF, a defesa manteve-se silente (evento 82.1).

Em relação ao entendimento da Assessoria Técnica de ser aplicável a suspensão de contagem de prazo para recondução aos limites (evento 101.1), importa destacar que a Lei Complementar 173/2020, que deu nova redação ao art. 65 da LRF⁹, de forma alguma autoriza a inobservância dos limites dispostos no art. 20, inc. III, alínea "b", da LRF, mas tão somente suspende, em período de calamidade, os prazos de recondução para a eliminação do excedente, conforme expressamente previsto no texto legal, que referencia textualmente os arts. 23, 31 e 70, mas não o art. 20. Ou seja, a flexibilização dos prazos de recondução não desobriga a observância dos limites de despesa de pessoal definidos no art. 20.

Admitir a tese de que apenas a ausência de retorno ao patamar legal seria causa determinante da rejeição dos demonstrativos certamente enfraqueceria o propósito da LRF de garantir o equilíbrio nas contas públicas, permitindo, ainda, a transferência para a administração posterior da obrigatoriedade de reorganizar os gastos, e isentando de qualquer responsabilidade o gestor causador do descontrole.

Dito de outro modo, condicionar a reprovação de uma gestão à falta de medidas corretivas em exercício posterior violaria frontalmente o princípio da anualidade orçamentária (art. 165, inc. III e §2º, c.c. art. 167, inc. I, ambos da CF, e arts. 2º e 34 da Lei 4.320/1964), uma vez que o ato praticado num dado período seria apreciado à luz de medidas administrativas adotadas no ano subsequente.

Em relação à **execução orçamentária-financeira**, o Executivo local registrou déficit da ordem de 4,02% (ou -R\$ 839.384,88), o qual **fez surgir um antes inexistente déficit financeiro** (R\$41.973,05), não obstante a Prefeitura tenha sido alertada por **12 (doze) vezes** por este Tribunal de Contas durante o exercício sobre o descompasso entre receitas e despesas (evento 54.24, fls. 06/09).

⁹ LRF, 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 arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

§1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)



A despeito do sustentado pela defesa (evento 82.1, fls. 08/11), os restos a pagar não processados não devem ser desconsiderados para fins de análise dos demonstrativos, já que, conforme preleciona o art. 35 da Lei 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e despesas nele empenhadas.

Assim, ainda que não liquidada, a obrigação do ente é constituída a partir do empenhamento da despesa¹⁰, sendo a liquidação apenas etapa que gera ao credor direito líquido e certo de recebimento. A desconsideração do montante acarretaria omissão de compromissos firmados que, por gozarem de prazo vigente para cumprimento, devem constar na dívida flutuante da Municipalidade – se assim não fosse, caberia à Prefeitura cancelá-los ou anulá-los ao término do exercício.

Nesse sentido, decisão proferida no exame das contas de 2014 da Prefeitura Municipal de Panorama que, com bastante propriedade, esclarece o porquê da impossibilidade de se desconsiderar restos a pagar não processados em situações como a da espécie:

“[...] o regime de competência considera que pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas (art. 35 da Lei Federal nº 4.320/64). E mais, o artigo 36 do mesmo diploma legal ressalta que se consideram restos a pagar as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.

Da norma legal pressupõe-se, portanto, que toda dívida contraída, acaso não anulada, constitui passivo da entidade.

Se os restos a pagar não processados configurassem ausência de condição de pagamento, deveriam ser cancelados no encerramento do exercício. Uma vez não cancelados, depreende-se que continuam a expressar condição de pagamento.

Esse raciocínio extrai-se do artigo 58 da referida Lei nº 4.320/64, que preceitua que “o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Destaco, ainda, que esta c. Corte vem adotando este posicionamento, a teor do julgado nos TCs nº 002690/026/10, 001156/026/11, 001587/026/12 e 001976/026/12.” (TCE/SP, 2ª Câmara, TC-0308/026/14, contas de 2014 da Prefeitura de Panorama, Rel. Substituto de Conselheiro Antonio Carlos dos Santos, trânsito em julgado em 26/07/2017) (destaques do MPC)

É de se destacar que o déficit orçamentário retro não pode ser atribuído à elevação dos gastos em decorrência do combate à pandemia da Covid-19, uma vez que “as transferências federais e estaduais recebidas para o enfrentamento da Covid-19 atingiram o importe de R\$ 524.067,27, enquanto os gastos liquidados com tal objetivo foram de R\$ 118.668,69” (evento 54.24, fls. 06/07).

¹⁰ Lei 4.320/1964, art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.



Soma-se aos fundamentos de juízo desfavorável dos demonstrativos a inadequada estrutura do **planejamento municipal**, que contribuiu sobremaneira para que o índice setorial do IEG-M (i-Planejamento) decaísse ao insatisfatório patamar “C+” – em fase de adequação, denotando fragilidade no trato de aspecto que guarda grande relevância no contexto das contas (evento 54.24, fls. 04/05).

Nesse contexto, a Administração realizou alterações orçamentárias equivalentes a 42,34% da despesa inicialmente fixada (evento 54.24, fls. 07) – percentual que supera cerca de 9 vezes a inflação oficial registrada no período (de 4,52%, IPCA/IBGE) e afronta as orientações desse Tribunal de Contas traçadas nos Comunicados SDG 29/2010 e 35/2015.

A esse respeito, embora o art. 165, §8º, da Constituição Federal, e o art. 7º, inc. I, da Lei 4.320/1964, não imponham expressamente limites percentuais ao redesenho orçamentário, o Tribunal de Contas vem recomendando reiteradamente que a modificação da peça de planejamento não extrapole o índice inflacionário esperado para o exercício (Comunicados SDG 29/2010 e 32/2015), orientação solenemente ignorada pela Prefeitura.

Sabe-se que o elevado percentual de alterações orçamentárias retira da LOA seu caráter de planejamento da ação estatal e pode colocar em risco a efetiva concretização dos objetivos e metas governamentais até então delineados, devendo-se, portanto, guardar fiel observância aos princípios regedores da Administração Pública.

Tampouco podem ser ignoradas as falhas identificadas no eixo da **Saúde**, as quais contribuíram para que o indicador temático alcançasse o penúltimo patamar possível (“C+” – em fase de adequação) no exercício ora examinado (evento 54.24, fls. 02).

Dentre as ocorrências apuradas no bojo do sobredito indicador, destacam-se: (i) necessidade de reparos em unidade de saúde; (ii) ausência de Plano de Carreira, Cargos e Salários para os profissionais do setor; (iii) ausência de registro eletrônico de frequência dos médicos; e (iv) a meta de cobertura de algumas vacinas não foi atingida (evento 54.24, fls. 24/25).

Salienta-se que a concretização do direito social à saúde não se restringe ao cumprimento das regras constitucionais referentes aos gastos mínimos nos setores. É preciso garantir que o gasto esteja acompanhado de qualidade efetiva.



Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, notadamente, pelos seguintes motivos:

1. **Item A.2** – deficiências no eixo do planejamento municipal, reveladas pela queda do índice setorial i-Planejamento ao insuficiente patamar “C+” (em fase de adequação) no âmbito do IEG-M/TCESP;
2. **Item B.1.1** – excessivas alterações orçamentárias (42,34% da despesa inicialmente iniciada), em dissonância aos Comunicados SDG 29/2010 e 32/2015;
3. **Item B.1.1** – déficit orçamentário sem respaldo suficiente em superávit financeiro do exercício anterior, não obstante os doze alertas sobre os desajustes na execução orçamentária municipal;
4. **Item B.1.2** – surgimento de antes inexistente déficit financeiro (R\$ 41.973,05);
5. **Item B.1.8.1** – despesas com pessoal equivalente 54,44% da RCL, em ofensa ao art. 20, inc. III, alínea ‘b’, da LRF, bem como não contabilização não contabilização de valores referentes a contratações de profissionais da saúde, contrariando o disposto no art.18, §1º, da LRF; e
6. **Item D.2** – deficiências na gestão qualitativa dos recursos públicos voltados à saúde, evidenciadas pela retração do índice setorial ao precário patamar designado como “em fase de adequação”.

Assim, impende que a Administração adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, inc. IX, da Constituição Federal e art. 33, inc. X, da Constituição Estadual) e aprimore a gestão nos seguintes pontos:

1. **Itens B.1.9 e G.2** – alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil, observando o Comunicado SDG nº 34/2009;
2. **Item B.1.9.1** – abstenha-se de contratar pessoal para trabalhos regulares e exercidos sob subordinação como se fossem profissionais autônomos, observando o art. 37, II, da CF/1988;
3. **Item B.1.11.2.2** – observe com rigor as normas da legislação eleitoral aplicáveis ao último ano de mandato, sobretudo aquelas referentes aos gastos com publicidade;
4. **Itens B.2, C.2, E.1, F.1, G.3 e H.1** – corrija as diversas impropriedades apontadas pelo IEG-M, conferindo maior efetividade aos serviços prestados pela Administração e visando o atingimento das metas propostas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU;
5. **Item C.1** – cumpra o piso nacional mínimo do magistério público da educação básica;
6. **Item G.1.1** – observe o disposto na Lei de Acesso à Informação e na Lei da Transparência Fiscal; e
7. **Item H.3** – atenda integralmente às instruções e recomendações exaradas pela Corte de Contas.

Oportuno que tais recomendações, expedidas com fulcro no art. 24, §3º¹¹, c/c art. 23, §4º, parte final, da Lei Complementar Estadual 709/1993¹², sejam incluídas pela SDG

¹¹ LCE 709/1993, art. 24. O Tribunal de Contas emitirá parecer, até o último dia do ano seguinte ao do seu recebimento, sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios.

§3º. o parecer de que trata este artigo atenderá ao disposto no § 4º do artigo anterior.

¹² LCE 709/1993, art. 23. O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, no prazo fixado pela Constituição, sobre as contas que o Governador do Estado apresentar, anualmente, a Assembleia Legislativa.



no cadastro específico previsto no art. 212, inc. II, alínea 'r', do Regimento Interno deste Tribunal de Contas¹³, para fins de monitoramento.

É preciso alertar que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104, inc. VI e §1º, da Lei Complementar Estadual 709/1993¹⁴.

Por fim, pugna-se pela expedição de ofício ao Ministério Público do Trabalho, noticiando-se a contratação de expressivo quantitativo de profissionais autônomos, remunerados mediante a emissão de RPAs, para atuação na área da saúde (serviços médicos e de enfermagem) (eventos 54.11, 54.12 e 54.24, fls. 14), em patente afronta à exigência constitucional da realização de concurso público (art. 37, inc. II, da CF).

É o parecer.

São Paulo, 15 de agosto de 2022.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-57

§4º. O parecer de que trata este artigo consistirá em uma apreciação geral e fundamentada sobre o exercício financeiro e a execução do orçamento, indicando, se for o caso, as irregularidades, as parcelas impugnadas, as ressalvas e as recomendações. (destaques do MPC)

¹³ RITCESP, art. 212. Ao Secretário-Diretor Geral compete:

II - como Diretor Geral:

r) manter cadastro específico das sanções pecuniárias aplicadas aos administradores e das recomendações, que impliquem obrigação de fazer, dirigidas à Administração.

¹⁴ LCE 709/1993, art. 104. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:

VI - reincidência no descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal de Contas.

§1º. Ficarà sujeito à multa prevista neste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, salvo motivo justificado.

