



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro-Substituto Valdenir Antonio Polizeli
Segunda Câmara
Sessão: **3/9/2019**

109 TC-006460.989.16-3 PREFEITURA MUNICIPAL – CONTAS ANUAIS – PARECERES

Prefeitura Municipal: Nova Aliança.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Augusto Donizetti Fajan.

Advogado(s): Aparecido Lessandro Carneiro (OAB/SP nº 333.899) e Wagner César Galdioli Polizel (OAB/SP nº 184.881).

Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalizada por: UR-8 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-8 - DSF-I.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	27,25%	(25%)
FUNDEB	100,00%	(95%-100%)
Magistério	85,84%	(60%)
Pessoal	59,26%	(54%)
Saúde	23,62%	(15%)
Transferências ao Legislativo	Regular	(7%)
Receitas Arrecadadas	R\$ 14.693.824,46	
Execução orçamentária – superávit	R\$ 1.051.026,14 – 5,40 %	
Execução financeira – superávit	R\$ 1.446.675,93	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Regular	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Encargos sociais	Regular	

EMENTA: CONTAS DE PREFEITURA MUNICIPAL. LIMITES DE DESPESA. QUADRO DE PESSOAL. PLANEJAMENTO. EDUCAÇÃO. PARECER DESFAVORÁVEL. Inclusões da fiscalização nas despesas de pessoal de valores pagos para contratação de médicos e serviços de assessoria rotineiros. Cargos comissionados em dissonância com o art. 37 da CF. Falhas graves no planejamento. Baixa qualidade do ensino, com problemas estruturais identificados pelo i-educ (nota C)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Relatório

Em exame as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Nova Aliança**, relativas ao exercício de 2017, que foram fiscalizadas pela Unidade Regional de São José do Rio Preto – UR 08 (ev.08, ev.31 e ev.57).

Nos respectivos relatórios constam os resultados da verificação dos itens selecionados pela relevância, histórico, materialidade e outros fatores que determinaram sua inclusão nos períodos analisados.

O resultado da fiscalização pertinente ao encerramento do exercício está inserto no evento 57 e as principais ocorrências registradas ao final do período são as seguintes:

Controle Interno

- não adoção das providências cabíveis indicadas pelo controle interno, referentes às despesas excessivas com pessoal.

Planejamento

- ineficiência do planejamento dos programas e ações de governo, não havendo equipe dedicada exclusivamente para o levantamento formal dos problemas e das necessidades locais;
- não foi criada ouvidoria;
- as audiências são realizadas em dias da semana no horário comercial, dificultando a participação popular;
- atas das audiências públicas não são divulgadas na Internet.

Despesa com Pessoal

- Inclusões de gastos na despesa de pessoal, relativos a contratações de empresas e pessoa física para prestações de serviços médicos (R\$ 154.734,75), a serviços de assessoria em serviços rotineiros (R\$ 59.250,00), a despesas com folha de pagamento empenhadas no elemento 33903699 (R\$ 120.085,18) e as contribuições ao PASEP, registradas na conta 3.3.9.0.47.99 (R\$ 32.471,31);
- descumprimento do teto de gastos estabelecido pela LRF em todos os quadrimestres do exercício;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Período	Dez 2016	Abr 2017	Ago 2017	Dez 2017
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	11.470.151,99	11.618.602,31	11.735.666,72	12.491.582,92
Inclusões da Fiscalização		1.250,00	160.101,24	366.541,24
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	11.470.151,99	11.619.852,31	11.895.767,96	12.858.124,16
Receita Corrente Líquida	20.688.342,74	21.146.506,50	22.003.717,06	21.696.550,31
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	20.688.342,74	21.146.506,50	22.003.717,06	21.696.550,31
% Gasto Informado	55,44%	54,94%	53,33%	57,57%
% Gasto Ajustado	55,44%	54,95%	54,06%	59,26%

Quadro de Pessoal

- cargo em comissão cujas atribuições não possuem características de direção chefia e assessoramento;
- cargos de provimento em comissão relacionados à educação, em desacordo com o disposto no art. 206, V, da CF;
- pagamentos indevidos de gratificação, contrariando o princípio da razoabilidade, além dos artigos 128 e 144, da Constituição Estadual, considerando que não foi comprovado atendimento ao interesse público e às exigências do serviço;
- quadro de pessoal do executivo municipal em 31.12.2017:

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Efetivos	434	435	276	277	158	158
Em comissão	15	11	7	7	8	4
Total	449	446	283	284	166	162
Temporários	2016		2017		Em 31.12 de 2017	
Nº de contratados	18		9		7	

- contratação de horas extras e suplementares de modo habitual e contínuo, somando R\$ 216.895,26;
- pagamentos de diversas gratificações, em percentuais variados, sem critério objetivo para sua concessão.

Licitações

- no convite nº 12/17, visando à aquisição de impressos gráficos para diversos setores da Prefeitura, na soma de R\$ 57.100,00, constatou-se indícios de ausência de competitividade, além de falhas na pesquisa de preço;
- na inexigibilidade nº 04/2017, na importância de R\$ 21.000,00, verificou-se a contratação de show artístico sem comprovação de exclusividade do empresário;

Contrato

- contratação de assessorias para serviços rotineiros, de caráter permanente e essencial, resultando em gastos de R\$ 69.000,00.

IEG-M – I-Educ

- excesso de alunos nas classes, sendo registrado em média mais de 24 alunos por turmas no Ciclo Inicial do Ensino Fundamental;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- número insuficiente de computadores, registrando-se a média de mais de 10 alunos por máquina para as turmas do Ciclo Inicial do Ensino Fundamental;
- parcela dos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal não possui Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros;
- piso salarial mensal dos professores de creche, de pré-escola e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental do município é inferior ao piso salarial nacional;
- conselho de Alimentação Escolar não vem cumprindo as atribuições de sua competência.

Fidedignidade dos dados informados ao sistema AUDESP:

- divergências entre os dados informados pela origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP.

IEG-M - Outros

- diversas falhas encontradas nos serviços prestados referentes à saúde (i-saúde), à cidade (i-cidade C) e, também, à governança tecnológica (I-gov TI).

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal:

- desatendimento às recomendações do Tribunal de Contas.

Notificado (ev. 14, ev. 37 e ev. 63), o responsável juntou aos autos alegações de defesa e documentos (ev. 30 e ev. 96).

Observou que foi constatado o cumprimento dos percentuais constitucionais obrigatórios da educação e da saúde, além de ter sido observada a legislação concernente aos precatórios e aos encargos sociais.

No tocante às despesas com pessoal, a defesa afirmou que desde o exercício de 2015, o município vem apresentando aplicações acima do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo o exercício examinado o primeiro ano da gestão.

Defendeu também que fosse desconsiderado o pagamento de indenizações por entender que a LRF somente determina a agregação das espécies remuneratórias no cálculo.

Sustentou visão similar quanto aos montantes gastos com pessoal requisitado da Secretária Estadual de Educação, assim como sobre série de despesas supostamente empenhadas em duplicidade e, por fim, sobre o dispêndio com o PASEP.

A manifestação de ATJ encontra-se no evento 115.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Sob os aspectos econômicos e financeiros, o órgão técnico destacou que não houve cumprimento do limite de gastos com pessoal.

A respeito dos elementos apresentados pela Origem, considerou válido apenas a exclusão dos valores referentes ao PASEP, concluindo que o gasto total com pessoal foi de 59,11%, acima do permitido pela LRF.

Assim, com o aval da Chefia (ev. 115), por considerar a falha supracitada grave, opinou pela emissão de **Parecer desfavorável** às contas de 2017 da Prefeitura Municipal de **Nova Aliança**.

O **Ministério Público de Contas** (ev. 131), da mesma forma, propôs a **emissão de parecer desfavorável**, em virtude das excessivas alterações orçamentárias, da superação do limite de despesas com pessoal, da ineficiente gestão no ensino e, por fim, do descumprimento das vedações previstas no parágrafo único do art. 22 da LRF.

Conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, a situação operacional da educação no Município em exame é retratada nas Tabelas abaixo:

IDEB - Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

	Nota Obtida					Metas						
	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Nova Aliança												
Anos Iniciais	5,4	5,5	5,5	5,8	5,4	5,3	5,7	5,9	6,2	6,4	6,7	6,9
Anos Finais	NR	NR	NR	NR	3,6	4,2	4,5	4,8	5,1	5,4	5,6	5,8

NR = Não realizado

Fonte: INEP



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Dados da Educação

	Alunos matriculados		Gasto em Educação	
	2016	2017	2016	2017
Nova Aliança	749	762	R\$ 6.651.782,49	R\$ 6.728.984,60
Região Administrativa de São José do Rio Preto	148.724	151.506	R\$ 1.357.326.308,65	R\$ 1.391.679.870,13
<<644 municípios>>	3.168.675	3.183.851	R\$ 28.824.216.602,29	R\$ 29.455.790.725,43

	Gasto anual por aluno	
	2016	2017
Nova Aliança	R\$ 8.880,88	R\$ 8.830,69
Região Administrativa de São José do Rio Preto	R\$ 9.126,48	R\$ 9.185,64
<<644 municípios>>	R\$ 9.096,62	R\$ 9.251,62

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

A situação operacional da saúde no Município apresenta-se na seguinte conformidade:

Dados da Saúde

	Habitantes		Gasto em Saúde	
	2016	2017	2016	2017
Nova Aliança	6.237	6.289	R\$ 5.773.458,19	R\$ 6.212.732,91
Região Administrativa de São José do Rio Preto	1.499.341	1.507.980	R\$ 1.152.709.542,37	R\$ 1.206.051.596,93
<<644 municípios>>	31.720.203	31.978.445	R\$ 26.056.260.020,19	R\$ 27.040.741.329,44

	Gasto anual por habitante	
	2016	2017
Nova Aliança	R\$ 925,68	R\$ 987,87
Região Administrativa de São José do Rio Preto	R\$ 768,81	R\$ 799,78
<<644 municípios>>	R\$ 821,44	R\$ 845,59

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

Por fim, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal no exercício apresentou as seguintes notas:

Dados do IEGM

Faixas de Resultado	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov TI
2014	B+	B	A	B+	B+	B+	C	C
2015	B	C+	A	B	B+	B+	C	C+
2016	B	C+	B	B+	B	B+	C	C
2017	C+	C	B+	C+	B	B+	C	C

Contas anteriores:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

2016	TC 003982/989/16	desfavorável ¹
2015	TC 002212/026/15	favorável ²
2014	TC 000120/026/14	desfavorável ³

É o relatório.

Galf.

¹ D.O.E. em 31/10/2018

² D.O.E. em 11/01/2019

³ D.O.E. em 16/07/2016



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-006460.989.16-3

A instrução dos autos demonstra que as contas da Prefeitura Municipal de **Nova Aliança** não reúnem condições suficientes para sua aprovação, tendo em vista o descumprimento do limite de despesas com pessoal, além da fragilidade do planejamento e da qualidade da educação municipal.

Com efeito, o descumprimento do limite máximo de 54% de gasto com pessoal estabelecido pela LRF foi apurado em todo o exercício. A respeito das inclusões da fiscalização, não há reparos a se fazer, com exceção da retirada dos valores referentes ao PASEP. Assim, o gasto total no término do ano foi de 59,11%, muito acima do teto de 54%.

Ademais, no 2º quadrimestre de 2018, que corresponderia ao prazo final para a eliminação total do excedente despendido com pessoal, a taxa foi majorada e continuou acima do permitido em lei, consoante se verifica no relatório de instrução do exercício (TC-4217/989/18).

É também um agravante para o julgamento das contas, o pagamento excessivo de horas extras, assim como de gratificações,

De um lado, tais práticas revelam a omissão do administrador público em tomar as medidas necessárias frente aos gastos majorados com pessoal.

De outro, indica uma gestão ineficiente de recursos humanos, dado que, as horas extras foram pagas de modo contínuo denotando a fragilidade do planejamento do quadro de pessoal.

E, por sua vez, o emprego indevido das gratificações indica que não há critérios objetivos que premiem um bom desempenho do serviço público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Ambas as práticas devem ser imediatamente eliminadas, passando a ser usadas apenas quando necessário e de modo justificado, dentro do estritamente permitido em lei.

Por conseguinte, diante de tais elementos, verificou-se que houve tanto o descumprimento do limite previsto no art. 20, III, “b”, da LRF, como da regra da recondução da despesa de pessoal, nos termos do art. 23 da LRF.

Mas problemas graves não foram verificados apenas na gestão de pessoal.

A respeito das deficiências do planejamento, observo que a administração municipal recuou no eixo de planejamento do IEG-M no período de B+ para C.

Tal resultado é retradado pela fragilidade no setor, inexistindo equipe estruturada visando antecipar as necessidades do município, assim como, estabelecer a melhor forma de alocação de recursos entre as diversas áreas de atuação da administração municipal.

Isto é também ilustrado pelas excessivas alterações orçamentárias, que chegaram a 27,20% do total da despesa fixada.

Outro agravante é a situação da educação.

A propósito, o Município cumpriu seu dever constitucional (artigo 212 da Constituição Federal) ao aplicar **27,25%** da receita de impostos e transferências na educação básica e **85,84%** dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério (artigo 60, inciso XII, do ADCT).

Aplicou, ainda, no exercício de 2016, **100,00%** do FUNDEB recebido, por meio de conta bancária vinculada, em atenção ao disposto no § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

E o volume gasto médio por aluno foi de R\$ 8.830,69, valor ligeiramente abaixo do que a média da Região Administrativa de São José do Rio Preto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

No entanto, não houve o atingimento das metas fixadas pelo Ministério da Educação para o IDEB no período para ambos os ciclos – quer o inicial, quer o final. Além disso, a nota no i-educ recuou de C+ para C, o nível mais baixo existente no indicador.

Em outras palavras, a despeito do cumprimento dos limites legais de gastos no ano, a qualidade ofertada do ensino público é claramente inaceitável, considerando já as dificuldades encontradas por toda a administração pública municipal, sejam de natureza socioeconômica ou mesmo em face da trajetória histórica da região.

Esta situação, portanto, demanda ações da Prefeitura Municipal visando reverter imediatamente este quadro.

Seguramente, tais medidas passam pelo aprimoramento do quadro de pessoal municipal, que exhibe falhas nos cargos de comissionamento na educação. Abrangem também a melhoria dos indicadores que compõe o i-educ.

Além disso, todos os passos adotados devem ser ponderados com o volume de recursos orçamentários existentes e os necessários para sua execução, assim como o intervalo de tempo necessário.

Os estudos, planejamento e execução das medidas para a melhoria do ensino deverão ser verificados pelo órgão de instrução nas próximas fiscalizações “in loco”.

Prosseguindo, na saúde foram aplicados **23,62%** (artigo 7º, da Lei Complementar nº 141/12), sendo que o gasto médio no setor foi de R\$ 987,87, ligeiramente acima da média aferida na Região, R\$ 845,59 por habitante.

O limite de transferências à Câmara Municipal estabelecido no artigo 29-A da Constituição Federal foi observado.

A situação fiscal do município é satisfatória, em face do superávit orçamentário e financeiro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

O recolhimento dos encargos se deu regularmente assim como a quitação dos precatórios.

Os demais apontamentos da instrução são releváveis, em face dos esclarecimentos da Origem, devendo ser verificada na próxima fiscalização “*in loco*” a adoção das respectivas medidas corretivas.

Por fim, considerando que as falhas encontradas no planejamento, a situação insatisfatória da educação e o descumprimento da LRF são graves, meu voto é pela emissão de parecer **desfavorável** aprovação das contas prestadas pela **Prefeitura Municipal de Nova Aliança**, relativas ao exercício de 2017, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, determino oficiamento ao Chefe de Poder, determinando-lhe que:

- adote as providências cabíveis para solucionar as impropriedades apontadas pelo Controle Interno;
- aperfeiçoe o planejamento municipal, buscando resolver os principais desafios da gestão municipal, levando em consideração o tempo necessário e a disponibilidade de recursos;
- reverta a situação operacional da educação municipal, melhorando os processos – i-educ – e os resultados alcançados no IDEB;
- adote medidas eficazes buscando equilibrar as despesas de pessoal, modernizando o sistema de remuneração;
- corrija as impropriedades apontadas pelo IEGM, conferindo maior efetividade aos serviços prestados pela Administração;
- alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei 4.320/1964), observando o Comunicado SDG 34/2009;
- estabeleça normas com critérios objetivos de concessão de gratificações;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- e sane as irregularidades apontadas na fiscalização ordenada sobre o Programa Saúde da Família.

É como voto.