

**SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 15/09/2020**

GC DR-41

87 TC-004217.989.18-5

**Prefeitura Municipal:** Nova Aliança.

**Exercício:** 2018.

**Prefeito:** Augusto Donizetti Fajan.

**Advogado(s):** Aparecido Lessandro Carneiro (OAB/SP nº 333.899).

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

**Fiscalizada por:** UR-8.

**Fiscalização atual:** UR-8.

**EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. DESPESAS DE PESSOAL. EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE LEGAL, SEM RECONDUÇÃO. REINCIDÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE EXCLUSÃO DE GASTOS INDENIZATÓRIOS. GRATIFICAÇÕES CONCEDIDAS SEM CRITÉRIOS OBJETIVOS. PAGAMENTO DE 14º SALÁRIO. DEMAIS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS ATENDIDOS. INEFICIENTE GESTÃO DO ENSINO. DESFAVORÁVEL. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. ENVIO AO CORPO DE BOMBEIROS.**

## **1. RELATÓRIO**

**1.1.** Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** do exercício de **2018** da **PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ALIANÇA**.

**1.2.** A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de São José do Rio Preto – UR/08, que na conclusão do relatório (Evento 39.44) apontou as seguintes ocorrências:

### **A.1.1. CONTROLE INTERNO**

- ✓ Não adoção das providências cabíveis indicadas pelo Controle Interno, referentes às despesas excessivas com pessoal;

### **A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO**



- ✓ Foram identificadas falhas nessa dimensão que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador e que impactam o alcance de metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela Agenda 2030 da ONU;
- ✓ Quanto à execução do Orçamento, foram detectadas divergências entre os dados informados no Relatório de Atividades e aqueles consultados pela Fiscalização nas peças de Planejamento;

#### **B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

- ✓ Ineficiência do planejamento orçamentário diante da abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, transposições e remanejamentos correspondentes a 47,92% da Despesa Inicial;

##### **B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL**

- ✓ Despesa acima do limite legal durante todo o exercício; atos em desacordo com o artigo 22, da Lei de Responsabilidade Fiscal; não houve recondução ao limite no prazo legal (art. 23 da LRF);

##### **B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS**

- ✓ Nomeações para cargos em comissão que não têm atribuições definidas em lei ou que não possuem características de direção, chefia ou assessoramento;
- ✓ Cargos de provimento em comissão relacionados a educação, em desacordo com o disposto no art. 206, V, da CF.

##### **B.1.9.1. DIVERGÊNCIAS NO QUADRO DE PESSOAL**

- ✓ Divergências no quadro de pessoal informado ao Sistema AUDESP;

##### **B.1.9.2. 14º SALÁRIO**

- ✓ Pagamentos indevidos de gratificação, contrariando o princípio da razoabilidade, além dos artigos 128 e 144, da Constituição Estadual, considerando que não há atendimento ao interesse público e às exigências do serviço;

##### **B.1.9.3. PAGAMENTO EXCESSIVO DE HORAS EXTRAS**

- ✓ Contratação de horas extras e suplementares de modo habitual e contínuo, descaracterizando a essência do instituto, o qual se destina a atender apenas situações excepcionais e extraordinárias;

##### **B.1.9.4. GRATIFICAÇÕES**

- ✓ Pagamentos de diversas gratificações, em percentuais variados sem critério objetivo para sua concessão, ficando o estabelecimento do percentual no campo da discricionariedade do Chefe do Poder Executivo;

#### **B.2. IEG-M – I-FISCAL.**

- ✓ Foram identificadas falhas nessa dimensão que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador e que impactam o alcance de metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela Agenda 2030 da ONU;

#### **B.3.1. ACESSIBILIDADE / AVCB.**



- ✓ Nem todos os prédios públicos do Município de Nova Aliança foram adequados às normas de Acessibilidade; existência prédios públicos municipais que não estão com Certificados de Auto de Vistoria do Corpo de bombeiros (AVCB);

### **B.3.2. LICITAÇÃO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA**

- ✓ Licitação de concessão onerosa foi feita sem autorização legislativa; possível restrição à ampla concorrência no certame;

### **B.3.3. CONTRATOS SELECIONADOS**

- ✓ Irregularidade comprometendo o processo licitatório e o contrato examinados; execução contratual com irregularidades apontadas pela fiscalização;

### **C.2. IEG-M – I-EDUC**

- ✓ Foram identificadas falhas nessa dimensão que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador e que impactam o alcance de metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela Agenda 2030 da ONU;
- ✓ Ideb observado na 4ª série/5ºano, bem como na 8ª série/9º ano, ficou aquém da meta projetada;

### **D.2. IEG-M – I-SAÚDE**

- ✓ Foram identificadas falhas nessa dimensão que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador e que impactam o alcance de metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela Agenda 2030 da ONU;

### **E.1. IEG-M – I-AMB**

- ✓ Foram identificadas falhas nessa dimensão que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador e que impactam o alcance de metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela Agenda 2030 da ONU;

### **F.1. IEG-M – I-CIDADE**

- ✓ Foram identificadas falhas nessa dimensão que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador e que impactam o alcance de metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela Agenda 2030 da ONU;

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

- ✓ Improriedades na Lei de Acesso à Informação do Órgão; ausência de dados de transparência na página eletrônica do município;

### **G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP**

- ✓ Divergências entre os dados informados pela origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP (itens A.2. e B.1.9.1.);

### **G.3 - IEG-M – I-GOV TI**

- ✓ Foram identificadas falhas nessa dimensão que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador e que impactam o alcance de

metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela Agenda 2030 da ONU.

### 1.3. **CONTRADITÓRIO**

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Evento 47.1), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Evento 70).

### 1.4. **MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ**

O setor especializado ratificou o percentual gasto com despesas laborais informado no relatório da Fiscalização, concluindo pela aplicação de 56,65% da Receita Corrente Líquida, não atendidos os critérios de recondução (Evento 82.1).

Quanto aos aspectos econômicos e financeiros, a Assessoria Técnica opinou pela emissão de parecer favorável (Evento 82.2).

A **Assessoria Técnica - Jurídica** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável**, no que foi acompanhada por sua **Chefia** (Eventos 82.3/82.4).

### 1.5. **MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

O **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** devido a gastos com pessoal acima do limite legal sem que tenha havido recondução, infringências às vedações previstas no parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal e excesso de alterações orçamentárias.

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados no relatório do IEG-M e nos itens *A.1.1, B.1,9 B.1.9.1, B.3.1, G.1.1 e G.2* (Evento 88).

### 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:



Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planej	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM
2016	C+	B	B+	B	B+	C	C	B
2017	C	B+	C+	B	B+	C	C	C+
2018	C	B+	B	C	B+	C	C+	C+

Os dados do quadro acima indicam que o município manteve a mesma avaliação geral (conceito “C+”, *em fase de adaptação*), porém houve piora na Gestão Fiscal e manutenção da nota mínima no setor de Ensino. De outro lado, a nota do exercício melhorou nos itens Governança de TI e Planejamento.

**É o relatório.**

## 2. VOTO

2.1. Contas anuais do exercício de 2018 da **Prefeitura Municipal de Nova Aliança**.

### 2.2. **PRINCIPAIS INVESTIMENTOS**

Em 2018 a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
<b>Resultado da Execução Orçamentária</b>	<b>Déficit de 5,63%</b>	
<b>Ensino</b> ( <i>Constituição Federal, artigo 212</i> )	28,56%	Mínimo: 25%
<b>Despesas com Profissionais do Magistério</b> ( <i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i> )	81,24%	Mínimo: 60%
<b>Utilização dos recursos do FUNDEB</b> ( <i>Artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i> )	100%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
<b>Saúde</b> ( <i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i> )	28,82%	Mínimo: 15%
<b>Despesas com pessoal</b> ( <i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i> )	<b>56,65%</b>	Máximo: 54%

### 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.

Os dados do quadro acima demonstram que o Executivo de Nova Aliança cumpriu os limites constitucionais de aplicação na Educação e na Saúde, respeitou os limites de repasses ao Poder Legislativo e efetuou os recolhimentos de encargos sociais.

Contudo, a instrução processual mostrou falhas relevantes quanto à despesa de pessoal que não foram satisfatoriamente afastadas pela Origem, comprometendo as contas em exame.

## 2.4. IMPROPRIEDADE QUE COMPROMETE AS CONTAS ANUAIS

### 2.4.1. DESPESAS DE PESSOAL

Segundo os dados informados pela própria Origem ao Sistema Audesp, os dispêndios laborais do Executivo atingiram o percentual de 56,65% da Receita Corrente Líquida, portanto acima do limite estabelecido pelo artigo 20, III, “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A defesa solicita a exclusão do montante de R\$ 328.641,09, alegando natureza indenizatória dos gastos referentes a salário maternidade, auxílio doença, horas extras, abono pecuniário e 1/3 de férias. Utiliza como embasamento a Lei Federal nº 13.485/17, que permitiu o parcelamento de débitos previdenciários, notadamente o inciso IV do Art. 11<sup>1</sup>.

Os argumentos não merecem prosperar. Esclareço que a Lei Ordinária nº 13.485/2017 tem por objeto o parcelamento de débitos previdenciários junto à Receita Federal, não adentrando, portanto, na análise dos limites fiscais a que estão sujeitos os Entes Federativos, matéria tratada de forma específica na Lei Complementar nº 101/2000, que assim define:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

A defesa também solicita a exclusão do valor de R\$ 40.965,19,

---

<sup>1</sup> Art. 11. O Poder Executivo federal **fará a revisão da dívida previdenciária dos Municípios**, com a implementação do efetivo encontro de contas entre débitos e créditos previdenciários dos Municípios e do Regime Geral de Previdência Social decorrentes, entre outros, de:

IV - valores referentes às verbas de natureza indenizatória, indevidamente incluídas na base de cálculo para incidência das contribuições previdenciárias, tais como:

- a) terço constitucional de férias;
- b) horário extraordinário;
- c) horário extraordinário incorporado;
- d) primeiros quinze dias do auxílio-doença;
- e) auxílio-acidente e aviso prévio indenizado.

referente a despesa com pessoal requisitado da Secretaria Estadual de Educação, pagos pela Prefeitura.

Ora, a própria Origem informa que realiza o pagamento de professores da Secretaria Estadual de Educação que lecionam na rede municipal. Não há dúvida que este gasto é pertencente ao Executivo Municipal.

Noto que mesmo que pudessem ser excluídos os valores pretendidos pela defesa, ainda assim as despesas com pessoal ultrapassariam o limite imposto pela LRF, porque atingiriam o percentual de 54,19% da Receita Corrente Líquida, segundo quadro elaborado pela Origem (Evento 70.1, Fls.7).

Importante salientar que o Executivo de Nova Aliança vem tendo as contas reprovadas desde o exercício de 2015, justamente em decorrência do excesso de gastos laborais, e que esses exatos argumentos trazidos pela defesa já foram refutados no exame de primeira instância das contas de 2017 da Prefeitura<sup>2</sup>. Portanto o exercício de 2018 já é o quarto seguido em que a Prefeitura não resolve o problema do excesso de despesa de pessoal.

Além disso, conforme manifestação do setor especialista da Assessoria Técnica (Evento 82.1, Fls. 3/4), não houve recondução até o 2º quadrimestre de 2019, prazo estipulado pelo artigo 23 da LRF. Conforme os dados do Sistema Audesp, naquele quadrimestre a despesa dessa natureza significou 59,47% da RCL, valor ainda maior que o apurado no último quadrimestre de 2018.

O quadro é agravado pelo pagamento de 14º salário (R\$258.534,00), pagamento excessivo de horas extras (R\$171.638,06) e concessão de diversas gratificações sem critérios objetivos definidos (R\$797.463,28).

Quanto ao pagamento de 14º salário, instituído pela Lei Municipal nº 03/96, existe vasta jurisprudência no sentido de que o pagamento de tal verba, por vezes denominada “abono natalino” ou “gratificação de aniversário” não atende aos princípios do interesse público, razoabilidade e economicidade. Nesse sentido também caminham as decisões majoritárias desta Corte de

<sup>2</sup> Sessão da Segunda Câmara de 03/09/2019, TC-6460.989.16, relator Conselheiro-Substituto Valdenir Antônio Polizeli.



Contas.

Já a contratação de horas extras é expressamente vedada pelo artigo 22, parágrafo único, inciso V da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que se refere às gratificações, a falta de critérios bem definidos para concessão confere discricionariedade excessiva ao chefe do executivo, possibilitando-o a beneficiar alguns servidores em detrimento de outros, o que atenta contra os princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e, sobretudo, o da legalidade previstos no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 111 da Constituição Estadual Paulista.

A manutenção de todos esses dispêndios acaba por onerar excessivamente a folha de pagamento do Executivo, indicando gestão ineficiente. Ressalto que o chefe do Executivo foi alertado por duas vezes por este Tribunal de Contas e também pelo próprio Sistema de Controle Interno Municipal a respeito da extrapolação do limite de gastos com pessoal, porém não adotou medidas capazes de reverter o quadro desfavorável.

Por todo o exposto, não há como afastar as irregularidades abordadas neste tópico, que demandam a emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas de 2018 do Executivo de Nova Aliança.

**Determino** à Origem que adote medidas de contingenciamento previstas no artigo 169, §3º da Constituição Federal e artigo 23 da LRF, bem como observe as limitações impostas pelo parágrafo único do artigo 22 da LRF enquanto o índice de despesa laboral permanecer acima do limite prudencial.

## **2.5. IMPROPRIEDADES QUE DEMANDAM RECOMENDAÇÕES**

### **2.5.1. FINANÇAS E PLANEJAMENTO**

O município registrou déficit orçamentário de R\$ 1,343 milhão, correspondente a 5,63% das receitas, porém integralmente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior. Já o resultado financeiro foi positivo, em aproximadamente R\$ 725 mil, indicando capacidade de pagamento dos valores exigíveis em curto prazo.

A dívida de longo prazo foi reduzida em 35%. O resultado

econômico foi positivo, refletindo em aumento no saldo patrimonial. Os encargos sociais foram regularmente recolhidos e o Município não possuía dívida de precatórios.

No entanto, deve a Origem atentar para o elevado percentual de alterações orçamentárias, que atingiu 47,92% da despesa inicial fixada. Nesse sentido, evidente que as falhas no setor de planejamento contribuíram para a modificação de grande parte do plano inicial, a exemplo da falta de estrutura de planejamento e baixa participação popular no processo de elaboração orçamentária.

O entendimento pacífico desta Corte é que a alteração da peça orçamentária através de créditos adicionais deve ser feita com parcimônia, não extrapolando o índice inflacionário no período, medida que fica aqui **recomendada**.

#### **2.5.2. ENSINO**

O Município aplicou 28,56% de suas receitas de impostos e transferências em Ensino, cumprindo a aplicação mínima exigida pela Constituição Federal. Também foram atendidos os demais índices legais.

Porém, no âmbito do IEG-M, o Município obteve índice “C” (*baixo nível de adequação*), pelo segundo ano consecutivo. Na avaliação do IDEB, as escolas municipais não atingiram a meta projetada, tanto para as turmas dos anos iniciais quanto para as turmas dos anos finais do Ensino Fundamental.

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 revise todos os pontos do questionário do IEGM que levaram à avaliação negativa na área do Ensino, planejando seus investimentos na correção das falhas apontadas, objetivando o aprimoramento do ensino fundamental público, tanto no que diz respeito à qualidade das instalações físicas e equipamentos ofertados, quanto à valorização dos profissionais da educação.

### 2.5.3            **DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS**

A equipe técnica constatou cargos comissionados de *Diretor de Escola*, que não possui características de direção, chefia ou assessoramento, revestindo-se de natureza meramente técnica e profissional, devendo ser ocupados por servidores efetivos.

Além disso, os cargos comissionados de *Assistente de Diretor e Professor Coordenador Pedagógico* não têm atribuições definidas em suas respectivas Leis de criação, omissão que impossibilita análise apurada de suas características.

Assim, **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.

### 2.5.4.            **APONTAMENTOS REMANESCENTES**

Segundo a instrução, nem todos os prédios públicos municipais possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB ou estão adequados às normas de acessibilidade. **Determino** à Prefeitura que providencie as adequações necessárias à emissão deste documento para todos os prédios públicos municipais.

Com relação ao atendimento às Leis de Acesso à Informação e a Transparência, consulte o Portal da Prefeitura, que está hospedado em um domínio “.gov.br”, e verifiquei que foram divulgadas as remunerações dos servidores e os balanços do exercício. Corrigidas, portanto, as falhas apontadas.

As demais falhas apontadas pela Fiscalização podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

### 2.6.            **CONCLUSÃO**

Acompanho o posicionamento da ATJ e **VOTO** pela emissão de **PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas de 2018 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ALIANÇA**, 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 de contingenciamento de despesas laborais previstas no artigo 169, §3º da Constituição Federal, bem como observe as limitações impostas pelo parágrafo único do artigo 22 e artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal (determinação);
- Edite norma regulamentadora das gratificações concedidas, definindo critérios objetivos em obediência aos princípios da impessoalidade e isonomia (determinação);
- Aprimore o setor de planejamento orçamentário e evite realizar alterações acima do índice inflacionário;
- Aprimore os investimentos do setor educacional, utilizando os dados do IEGM, visando o efetivo aprendizado dos alunos da rede municipal;
- Promova adequações necessárias na legislação municipal e/ou no quadro de pessoal no que se refere ao cargo de Coordenador Pedagógico (determinação);
- Providencie emissão do AVCB e compatibilização com as normas de acessibilidade para todos os prédios públicos municipais (determinação);
- 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, no próximo roteiro “in loco”, as ações efetivamente executadas pelo atual gestor em relação a todas as determinações, recomendações e alertas.

Determino a remessa de cópia desta decisão (relatório o voto) ao

Corpo de Bombeiros do Estado de São Paulo, para ciência e eventuais providências sobre o Auto de Vistoria nos prédios municipais.

**DIMAS RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**