



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

Conselheiro-Substituto Alexandre Manir Figueiredo Sarquis
Segunda Câmara
Sessão: **1º/10/2019**

81 TC-006601.989.16-3 - PREFEITURA MUNICIPAL – CONTAS ANUAIS – PARECERES

Prefeitura Municipal: União Paulista.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Cleusa Gui Martins.

Procurador(es) de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

Fiscalizada por: UR-8 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-8 - DSF-I.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	29,48%	(25%)
FUNDEB	100,00%	(95%–100%)
Magistério	84,67%	(60%)
Pessoal	54,34%	(54%)
Saúde	27,53%	(15%)
Transferências ao Legislativo	Regular	(7%)
Receitas Arrecadadas	R\$ 10.800.687,10	
Execução orçamentária – déficit	R\$ 569.453,26– 5,27 %	
Execução financeira – déficit	R\$ 205.810,02	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Regular	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Encargos sociais	Relevado	

**EMENTA: CONTAS ANUAIS DE PREFEITURA MUNICIPAL.
PARECER DESFAVORÁVEL. DESPESAS COM PESSOAL.**

Superação do limite estabelecido pela LRF. Inclusão indevida de rendimentos do fundo previdenciário no cálculo das receitas correntes líquidas.

Relatório

Em exame as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de União Paulista**, relativas ao exercício de 2017, que foram objeto de fiscalização pela Unidade Regional de São José do Rio Preto – UR 08 (ev.08 e ev.33).



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

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 33 e as principais ocorrências registradas ao final do período são as seguintes:

Controle Interno

- ausência de medidas frente aos apontamentos do controle.

Planejamento

- inexistência de estrutura administrativa voltada para o planejamento;
- não há a elaboração de relatórios voltados ao planejamento;
- não há estudo prévio para elaboração do PPA;
- as atas de audiências públicas não são divulgadas na Internet.

Resultado

- abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$ 2.116.496,39, o que corresponde a 18,54% da despesa fixada;

Encargos

- município não dispõe do Certificado de Regularidade Previdenciária.

Despesas de pessoal

- superação do limite da despesa no último quadrimestre do exercício, alcançando 54,34% da RCL;
- contratação de horas extras e suplementares de modo habitual e contínuo, contrariando a excepcionalidade do mecanismo;
- pagamento de 14º salário a todos os servidores municipais com mais de 01 ano de serviços prestados, totalizando um valor de R\$ 232.249,48;

Período	Dez 2016	Abr 2017	Ago 2017	Dez 2017
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	6.270.181,78	6.391.971,54	6.575.443,20	6.737.393,68
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	6.270.181,78	6.391.971,54	6.575.443,20	6.737.393,68
Receita Corrente Líquida	13.724.354,85	12.706.763,77	12.953.917,19	12.399.691,41
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	13.724.354,85	12.706.763,77	12.953.917,19	12.399.691,41
% Gasto Informado	45,69%	50,30%	50,76%	54,34%
% Gasto Ajustado	45,69%	50,30%	50,76%	54,34%



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

Quadro de Pessoal

- divergências entre o apurado pela fiscalização e o quadro enviado ao sistema AUDESP;
- quadro de pessoal do executivo municipal em 31.12.2017:

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Efetivos	280	280	145	140	135	140
Em comissão	39	39	29	30	10	9
Total	319	319	174	170	145	149
Temporários	2016		2017		Em 31.12 de 2017	
Nº de contratados	31		32		2	

Licitações

- gastos fracionados no montante de R\$ 157.982,11 em manutenção de veículos e de R\$ 95.087,63 em materiais de saúde.

Execução contratual

- o Contrato nº 12/17 não possui cláusula estipulando prazo limite de execução, contrariando o art. 55, IV, da Lei Federal nº 8.666/93, além de registrar a entrega de produtos em quantidade superior ao solicitado.

Adiantamentos

- fragilidade nos relatórios objetivos das atividades realizadas nos destinos visitados.

IEG-M – I-Educ

- menos de 25% dos alunos dos Anos Iniciais concluíram o ano letivo em período integral durante o exercício de 2017;
- não utilização de programa específico visando desenvolver as competências de leitura e escrita de seus alunos na rede municipal;
- não realização de pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de creches, pré-escolas e ensino fundamental em 2017;
- não são realizadas ações e medidas para monitoramento da taxa de abandono das crianças na idade escolar;
- inexistência de atendimento educacional especializado para portadores de necessidades especiais;
- falhas de infraestrutura em virtude da falta de bibliotecas, sala de leitura, quadra poliesportiva, laboratórios ou sala de informática, além de parcela das unidades não possuírem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros.

IEG-M – I-Saúde

- não existe controle de resolução dos atendimentos dos pacientes;
- as equipes de Saúde da Família não contam com médico.

IEG-M – Meio Ambiente

- existência de catadores de materiais recicláveis no aterro municipal, assim como animais domésticos e silvestres;
- inexistência de Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil assim como de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS);



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

- a equipe da prefeitura responsável por manutenção das árvores não é devidamente orientada/treinada para realizar a poda de maneira correta.

IEG-M - Outros

- diversas falhas encontradas nos serviços prestados referentes à gestão fiscal (i-fiscal), cidades (i-cidade) 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. 40, e ev. 57), o responsável juntou aos autos alegações de defesa e documentos (ev. 68).

Observou que houve o cumprimento dos limites financeiros constitucionais, inclusive quanto à aplicação de recursos na educação e saúde, além dos repasses efetuados para a Câmara Municipal.

Em especial, quanto às despesas com pessoal, explicou que houve a superação do limite devido à retirada do cômputo das receitas correntes líquidas da receita patrimonial da previdência municipal.

No tocante ao pagamento do 14º salário, a defesa argumentou que a prática ocorre desde 1988, sendo que o Projeto de Lei Municipal nº 22/17 que dispunha sobre sua revogação foi rejeitado por unanimidade de votos na Câmara Municipal.

Por seu turno, sobre o pagamento de horas extras, refutou que seja uma medida de complementação salarial, explicando que havia necessidade para a continuidade dos serviços. Emendou, contudo, que foi criado um banco de horas para reduzir tais pagamentos.

A manifestação de ATJ encontra-se nos eventos 87 a 90.

Sob os aspectos econômicos e financeiros, o órgão técnico reiterou os cálculos da instrução, apurando o índice de 54,34% de gastos com pessoal, acima assim do limite de 54% estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



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

Ademais, a ATJ observou que não houve a recondução ao percentual legal, visto que o índice do 2º quadrimestre de 2018 foi elevado para 55,94% conforme dados do sistema AUDESP,

Anotou, porém, que caso fossem consideradas as receitas decorrentes de aplicações financeiras de recursos dos regimes próprios de previdência na RCL, o percentual resultante teria sido de 50,24%.

A respeito das demais falhas, a ATJ observou que a situação fiscal é razoável, além de ser relevável a ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária, frente à apresentação das guias dos recolhimentos.

Assim, as assessorias divergiram, ao passo que a **Chefia** opinou pela emissão de **Parecer desfavorável** às contas de 2017 da Prefeitura Municipal de **União Paulista** (ev. 90), por considerar os desacertos supracitados graves.

O **Ministério Público de Contas** (ev. 117), pelas mesmas razões expostas pela ATJ, propôs a **emissão de parecer desfavorável**, em virtude do déficit orçamentário, das modificações orçamentárias, do descumprimento do teto de despesas com pessoal e, por fim, da ineficiente gestão da Rede Pública Municipal de Ensino.

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 na tabela a seguir. Vale lembrar que não houve aplicação do IDEB visto que só havia 26 matrículas no ciclo inicial do Ensino Fundamental.



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
União Paulista	91	104	R\$ 2.175.945,86	R\$ 2.213.519,67
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
União Paulista	R\$ 23.911,49	R\$ 21.283,84
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
União Paulista	1.686	1.698	R\$ 3.173.719,30	R\$ 3.271.740,13
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
União Paulista	R\$ 1.882,40	R\$ 1.926,82
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	C+	B	C	B+	B+	C	C
2015	B	C	B+	B	B+	B	C	C
2016	C	C+	B+	C	B	B	C	C+
2017	C+	C	B+	B	C+	B	C	C



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

Contas anteriores:

2016	TC 004123/989/16	desfavorável ¹
2015	TC 002273/026/15	desfavorável ²
2014	TC 000181/026/14	favorável ³

É o relatório.

Galf.

¹ D.O.E. em 18/12/2018

² D.O.E. em 07/10/2017

³ D.O.E. em 16/06/2016



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

Voto

TC-006601.989.16-3

A instrução dos autos demonstra que as contas da Prefeitura Municipal de **União Paulista** possuem falhas graves, especialmente a superação do limite de despesas com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com efeito, em face dos dados apurados pelo órgão de instrução, verificou-se que a Prefeitura Municipal despendeu o equivalente a 54,34% das receitas correntes líquidas com gastos com pessoal.

Em justificativa, a defesa alega que tal resultado decorreu tão somente da retirada dos valores da receita patrimonial da previdência municipal.

Não obstante, consoante decisão do E. Tribunal Pleno de 19/09/2018, de Relatoria do E. Conselheiro Antonio Roque Citadini – TC-282/017/16 e TC-71/015/17, em consulta sobre a questão:

“Os recursos vinculados aos regimes próprios de previdência – os quais englobam as contribuições dos servidores, do patrocinador, e também os rendimentos que produzem - somente poderão ser utilizados para pagamento dos benefícios previdenciários e das despesas administrativas, observando-se para tanto os limites e critérios legais. É o que estabelece a Lei Federal nº 9.717/98.

Para atender ao comando da referida Lei, aplica-se a classificação imposta pela Lei 4.320/64, na forma e critérios estabelecidos no Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, de modo a considerar as exclusões e deduções que reflitam o resultado contábil conforme as diretrizes determinadas legalmente, observando-se o conceito de Receita Corrente Líquida trazido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Interessante registrar, como consta na instrução processual, que o cuidado de não incluir na RCL os valores dos benefícios previdenciários dos regimes próprios já antes demonstrara o legislador, conforme consta da legislação anterior à Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que está presente nas Leis Complementares nº 82/95 e 96/99, e confirmados em 2000 pela LRF.

E assim corretamente é, porque as disponibilidades que compõem o ativo dos Regimes Próprios de Previdência não pertencem, quer à União, quer ao Estado ou ao Município, os quais apenas atuam como



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

gestores dos fundos que criam e têm obrigações estatutárias de bem geri-los.

Portanto, os rendimentos de investimentos de tais fundos precisam ser deduzidos da Receita Corrente Líquida, e assim continuará agindo este Tribunal, para não permitir distorções, das quais são exemplos, a aplicação dos limites de gastos com pessoal, e o endividamento do ente federativo.”

Cumpre frisar que a respectiva decisão apenas reiterou os termos legais já preexistentes, contidos na LRF e na Lei nº 4.320/64, não implicando qualquer modificação que justifique a adoção de alguma forma de gradação para suposta adequação.

Ademais, a análise das contas municipais indica que houve no ano um crescimento das despesas com pessoal de 7,45%, passando de R\$ 6.270.181,78, em 2016, para R\$ 6.737.393,68, em 2017. No biênio 2015-2017, a majoração foi ainda maior, alcançando 18,72%.

Assim, tal cenário de elevação das despesas com pessoal se deu simultaneamente à manutenção do 14º salário, assim como do pagamento de horas extras de forma contínua.

Em outras palavras, a despeito da trajetória de expansão dos gastos de pessoal, não houve a adoção de quaisquer medidas que buscassem reduzir o dispêndio, em clara afronta à LRF.

Trata-se, portanto, de falha que macula as contas.

Nos demais aspectos examinados, observou-se que o município cumpriu seu dever constitucional (artigo 212 da Constituição Federal) ao aplicar **29,48%** da receita de impostos e transferências na educação básica e **84,49%** dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério (artigo 60, inciso XII, do ADCT).

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



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

Ademais, o volume gasto médio por aluno foi de R\$ 21.283,84. NO entanto, descontando-se a parcela retida do FUNDEB, o valor foi de R\$ 8.112,61. Esta importância é ligeiramente menor do que da média da Região Administrativa de São José do Rio Preto.

Do ponto de vista qualitativo, contudo, não houve aplicação do IDEB em virtude do pequeno número de discentes matriculados. Com efeito, há no município, apenas uma escola, com 32 alunos em creches, 46 na pré-escola e 25 no ciclo inicial do Ensino Fundamental.

De toda sorte, quanto à infraestrutura escolar foram registradas deficiências relevantes que devem ser saneadas. Problemas significativos também foram encontrados na carreira dos profissionais da educação, devendo ser tomadas medidas visando combater o absenteísmo.

Por seu turno, na saúde foram aplicados **27,53%** (artigo 7º, da Lei Complementar nº 141/12). O gasto médio no setor foi de R\$ 1.926,82, bem superior ao aferido na Região de São José do Rio Preto, de R\$ 799,78.

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

A situação fiscal do município é razoável, dado que o superávit financeiro do exercício anterior foi suficiente para absorver parcialmente o resultado orçamentário negativo.

Não obstante, medidas devem ser tomadas visando impedir a majoração excessiva do déficit financeiro.

Em relação às demais falhas listadas, especialmente no tocante ao i-amb, assim como, nos procedimentos licitatórios, a Origem apresentou uma série de medidas, cujos desdobramentos deverão ser acompanhados pelas próximas fiscalizações “in loco”.



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

As demais falhas são releváveis ou de menor expressão, merecendo, porém, também medidas corretivas, como se propõe nas recomendações a serem encaminhadas ao Chefe do Executivo Municipal.

Por fim, considerando a superação do limite de despesas com pessoal estabelecido pela LRF, meu voto é pela emissão de parecer **desfavorável** à aprovação das contas prestadas pela **Prefeitura Municipal de União Paulista**, 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:

- aprimore a atuação do Sistema de Controle Interno, dando cumprimento ao disposto no art. 74 da CF/88;
- corrija as impropriedades apontadas pelo IEGM, conferindo maior efetividade aos serviços prestados pela Administração;
- envide esforços na obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária;
- 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;
- avalie a prestação do trabalho em sobrejornada, de forma a obstar a recorrência no pagamento de horas extraordinárias;
- cumpra as normas legais e observe a jurisprudência desse egrégio Tribunal de Contas, no tocante às despesas por meio de procedimentos licitatórios, e/ou por dispensas ou inexigibilidades de licitação, formalizando adequadamente os respectivos contratos e acompanhando devidamente suas execuções;
- compatibilize as despesas sujeitas ao regime de adiantamentos ao art. 68 da Lei nº 4.320/64, bem como ao disposto na legislação local, a fim de garantir a transparência, economicidade e razoabilidade nos gastos públicos.



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

- corrija as falhas observadas no tocante à educação, buscando não apenas a aplicação dos mínimos constitucionais e legais, mas o efetivo resultado qualitativo deste investimento na melhora do setor a cargo da Prefeitura.

É como voto.