



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

Conselheiro-Substituto Valdenir Antonio Polizeli

Segunda Câmara

Sessão: **19/11/2019**

88 TC-006641.989.16-5 - PREFEITURA MUNICIPAL – CONTAS ANUAIS – PARECERES

Prefeitura Municipal: Canas.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Lucemir do Amaral.

Advogado(s): Bruno Reginato Araujo de Oliveira (OAB/SP nº 224.414) e outros.

Procurador(es) de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-14 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-14 – DSF-I.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	33,99%	(25%)
FUNDEB	100,00%	(95%-100%)
Magistério	80,64%	(60%)
Pessoal	57,44%	(54%)
Saúde	18,98%	(15%)
Transferências ao Legislativo	Regular	(7%)
Receitas Arrecadadas	R\$ 19.743.530,60	
Execução orçamentária – déficit	R\$ 743.763,97 – 3,77 %	
Execução financeira – déficit	R\$ 157.718,71	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Regular	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Encargos sociais	Regular	

EMENTA: CONTAS DE PREFEITURA MUNICIPAL. LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL. RECONDUZIDO. PARECER FAVORÁVEL.

Inclusão das despesas de pessoal com mão de obra terceirizada. Baixa qualidade oferecida do ensino, com problemas estruturais identificados pelo i-educ (nota C). Falha relevada.

Relatório

Em exame as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Canas**, relativas ao exercício de 2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Registre-se que estas contas foram objeto de fiscalização pela Unidade Regional de Guaratinguetá – UR 14 (ev.09 e ev.39).

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

Controle Interno

- regulamentação e atuação deficiente, não tendo sido produzida qualquer medida para o aperfeiçoamento da gestão.

Planejamento

- gasto com idosos, crianças e adolescentes em proporção muito inferior a sua representação na população total.

Resultados

- déficit da execução orçamentária não está totalmente amparado pelo superávit financeiro do ano anterior;
- abertura de créditos em percentual superior ao fixado na LOA.

Dívida

- iliquidez no curto prazo;
- aumento da dívida consolidada em 76,72%, passando de R\$ 1.347.037,66 para R\$ R\$ 2.380.466,36.

Parcelamento de Débitos Previdenciários

- no exercício em exame a Prefeitura cumpriu parcialmente o acordado referente a débitos previdenciários, sendo o saldo devedor do PASEP no valor de R\$9.475,78.

Despesa com Pessoal

- despesa com pessoal acima do limite previsto na alínea “b” do inciso III do art. 20 da LRF (54%), sendo que no último quadrimestre de 2016 já estava acima do teto, não tendo havido a recondução dos gastos dentro do prazo estabelecido pela LRF, ferindo-se art. 5º, IV Lei nº 10.028/2000;
- montante despendido com cargos exclusivamente em comissão no exercício de 2017 foi de R\$1.261.656,12, o que corresponde a 12,80% do gasto com pessoal;
- 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	9.789.823,79	9.537.033,77	9.692.963,56	9.853.260,50
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	9.789.823,79	9.537.033,77	9.692.963,56	9.853.260,50
Receita Corrente Líquida	16.547.853,37	16.620.564,52	17.025.974,22	17.154.210,84
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	16.547.853,37	16.620.564,52	17.025.974,22	17.154.210,84
% Gasto Informado	59,16%	57,38%	56,93%	57,44%
% Gasto Ajustado	59,16%	57,38%	56,93%	57,44%

Quadro de Pessoal

- administração estabeleceu cargos para serem providos em comissão que pela natureza deveriam ser de ocupação exclusiva por servidores efetivos;
- excesso de cargos de chefia de seção (15 cargos) e de setor (03 cargos) indicando a utilização de cargos de confiança para execução de serviços técnicos;
- existência de 16 cargos de escriturários, dos quais apenas quatro estão ocupados, e 10 diretorias, indicando que mais da metade das secretarias pode funcionar sem nenhum cargo administrativo.
- estatuto do servidor público municipal é de 1972, sendo ainda utilizado o documento do município de origem - Lorena;
- reajuste geral anual estabeleceu um índice de 6,28% sem, no entanto, detalhar qual a origem do percentual empregado;
- pagamento de horas extras excessivas num total de R\$ 95.273,53, equivalente a 0,97% do total de despesas com pessoal;
- quadro de pessoal do executivo municipal em 31.12.2017:

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Efetivos	443	443	250	240	193	203
Em comissão	84	84	41	42	43	42
Total	527	527	291	282	236	245
Temporários	2016		2017		Em 31.12 de 2017	
Nº de contratados	29		37			

Licitações

- no pregão presencial nº 35/17, visando à contratação de empresa especializada no desenvolvimento de projeto de gestão pública para a cultura e o turismo do município, na soma de R\$ 50.400,00, constatou-se que o termo de referência é impreciso, além de que a empresa contratada possui sede em um endereço residencial;
- a mesma firma foi também contratada por meio de dispensa de licitação para elaboração de projeto para serviço de recepção, transferência e assistência ao turista, no valor de R\$ 6.819,20.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Frota

- diversas falhas no manejo da frota de veículos, destacando-se a falta de sistemas de controle de custos e de segurança, a inexistência de levantamento das necessidades do município;
- sucateamento, canibalização de veículos, descontrole, entre outros problemas;

IEG-M – I-Educ

- biblioteca não possui responsável nem acervo catalogado;
- diversas falhas de infraestrutura, destacando-se a ausência de sala de ciências, de sala de informática, de quadra poliesportiva, além de problemas de conservação;
- em alguns banheiros não há assento nos vasos sanitários, além disso, o piso não é impermeável e antiderrapante e as descargas não são adequadas para o uso dos alunos;
- entrega de uniformes escolares com grande atraso.

Fiscalização Ordenada – Merenda Escolar

- diversas falhas apontadas não sanadas.

Fidedignidade dos dados informados ao sistema AUDESP:

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

IEG-M - Saúde

- indicadores da saúde abaixo da média regional, destacando-se mortalidade na infância, nascidos abaixo do peso (menos de 2,5kg), entre outros.

Lei de Acesso à informação e a Lei da Transparência Fiscal

- legislação municipal e os pareceres prévios deste E. Tribunal de Contas não são disponibilizados no sítio eletrônico da prefeitura.

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal:

- desatendimento às recomendações do Tribunal de Contas.

Notificado (ev. 15 e ev. 45), o responsável juntou aos autos alegações de defesa e documentos (ev. 103).

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

A respeito da situação fiscal, a defesa explicou que, levando-se em conta o superávit financeiro apurado no balanço de 2016, bem como, o cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, o resultado



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

orçamentário teria sido deficitário em apenas R\$ 225.083,20, o equivalente a 1,14% da receita arrecadada e dentro, logo, do limite tolerado por esta Corte.

No tocante às despesas com pessoal, o responsável explicou que os efeitos fiscais da crise econômica que se instalou no Brasil desde o ano de 2015 acabou por acarretar a superação do limite estabelecido pela LRF.

Acrescentou ainda que medidas foram tomadas, como a abertura de um plano de demissão voluntária, cujos efeitos práticos foram limitados diante da ausência de candidatos voluntários, o que, inclusive obrigou a administração a exonerar 11 funcionários comissionados.

Sustentou ainda que houve a recondução dos gastos de pessoal para o intervalo permitido, dentro dos 02 (dois) quadrimestres subsequentes, ou seja, em consonância com prazo estabelecido no art. 23, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A manifestação de ATJ encontra-se no evento 118.

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, a ATJ observou que, de acordo com o sistema AUDESP, e no 1º quadrimestre/2018 o percentual diminuiu para 54,78% e no 2º quadrimestre/2018 diminuiu para 51,25%, mantendo-se abaixo do limite máximo legal 54,00%.

No entanto, a ATJ não validou a recondução da despesa com pessoal demonstrada pelo AUDESP, por considerar que referido índice não foi submetido ao crivo da unidade fiscalizadora.

Ademais, lembrou que o pagamento excessivo de horas extras, assim como, os gastos com comissionados foram decisivos para superar as despesas com pessoal.



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

Nos demais aspectos financeiros, considerou a gestão regular. Assim, as Assessorias Técnicas divergiram, ao passo que a Chefia (ev. 118), por considerar as falhas supracitadas graves, opinou pela emissão de **Parecer desfavorável** às contas de 2017 da Prefeitura Municipal de **Canas**.

O **Ministério Público de Contas** (ev. 131), da mesma forma, propôs a **emissão de parecer desfavorável**, em virtude da recorrente superação do limite com despesas com pessoal, e, também, do descumprimento de termo de parcelamento de encargos, tendo em vista saldo devedor referente às contribuições sociais devidas ao PASEP.

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

Canas	Nota Obtida					Metas							
	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	
Anos Iniciais	3,9	5,4	6,1	6,4	5,9	4,3	4,7	5,0	5,2	5,5	5,8	6,1	
Anos Finais	3,9	4,0	4,4	4,6	4,7	3,3	3,5	3,9	4,3	4,6	4,9	5,1	

Fonte: INEP

Dados da Educação

	Alunos matriculados		Gasto em Educação	
	2016	2017	2016	2017
Canas	847	914	R\$ 6.369.280,21	R\$ 6.881.280,78
Região Administrativa de São José dos Campos	281.867	279.886	R\$ 2.422.313.256,89	R\$ 2.449.500.240,43
<<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
Canas	R\$ 7.519,81	R\$ 7.528,75
Região Administrativa de São José dos Campos	R\$ 8.593,82	R\$ 8.751,78
<<644 municípios>>	R\$ 9.096,62	R\$ 9.251,62

Fonte: Censo Escolar / AUDESP



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

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

Dados da Saúde

	Habitantes		Gasto em Saúde	
	2016	2017	2016	2017
Canas	4.797	4.862	R\$ 2.955.964,47	R\$ 3.489.227,65
Região Administrativa de São José dos Campos	2.404.276	2.425.293	R\$ 2.082.823.184,43	R\$ 2.209.165.448,19
<<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
Canas	R\$ 616,21	R\$ 717,65
Região Administrativa de São José dos Campos	R\$ 866,30	R\$ 910,89
<<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+	A	B+	B+	B+	C	B+	C+
2015	B	B	B+	B	B	C	A	C+
2016	B	C+	B+	B	B	C	B+	C
2017	C+	C+	B	B	C+	C	C+	C+

Contas anteriores:

2016 TC 004163/989/16 desfavorável¹

2015 TC 002732/026/15 desfavorável²

2014 TC 000640/026/14 desfavorável³

É o relatório.

Galf.

¹ D.O.E. em 19/12/2018

² D.O.E. em 14/12/2016

³ D.O.E. em 21/06/2017



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

Voto

TC-006641.989.16-5

A instrução dos autos demonstra que as contas da Prefeitura Municipal de **Canas** reúnem condições suficientes para sua aprovação, tendo em vista o cumprimento dos principais limites legais de despesas, assim como a ausência de falhas graves apontadas pela fiscalização.

A única falha que poderia comprometer essas contas diz respeito aos elevados gastos com pessoal. Conforme se observa na tabela abaixo, sintetizando a trajetória desses gastos desde 2014, o descumprimento do limite máximo estabelecido pela LRF foi constatado ao longo do exercício em exame.

Período	Dez. 2014	Dez. 2015	Abril 2016	Agosto 2016
Gasto com Pessoal Auditado	R\$7.941.766,66	R\$8.945.716,71	R\$9.479.350,96	R\$10.395.272,59
Var.%	##	12,64%	5,97%	9,66%
RCL	R\$15.167.936,37	R\$15.617.147,75	R\$15.410.952,18	R\$15.731.398,89
Var.%		2,96%	-1,32%	2,08%
% Gasto /RCL	52,36%	57,28%	61,51%	66,08%
Período	Dez. 2016	Abril 2017	Agosto 2017	Dez. 2017
Gasto com Pessoal Auditado	R\$9.789.823,79	R\$9.537.033,77	R\$9.692.963,56	R\$9.853.260,50
Var.%	-5,82%	-2,58%	1,63%	1,65%
RCL	R\$16.547.853,37	R\$16.620.564,52	R\$17.025.974,22	R\$17.154.210,84
Var.%	5,19%	0,44%	2,44%	0,75%
% Gasto /RCL	59,16%	57,38%	56,93%	57,44%

Fonte de dados: TC 004163/989/16, TC 002732/026/15 e TC 000640/026/14.

Em síntese, os dados revelam que, a partir do exercício de 2015, as despesas com pessoal atingiram patamares elevados, muito acima do permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Consoante se depreende do voto do Eminentíssimo Relator Edgard Camargo Rodrigues referente ao exercício de 2015, contidas no TC - 002732/026/15:



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

“Após devida inclusão dos dispêndios com pagamento de trabalhadores da saúde por meio de Recibo de Pagamento a Autônomo - RPA, a Fiscalização apontou realização de despesas com pessoal em patamar (57,28% da Receita Corrente Líquida) superior ao teto definido pela alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/00 (54% da RCL)”.

Ou seja, incorporados os valores pagos aos profissionais da saúde, verificou-se um salto desproporcional no montante gasto, que permanece até o exercício em exame.

Não obstante, a despeito do grave quadro, consoante se depreende do relatório final de fiscalização do exercício seguinte, contido no TC-004398/989/18-6 (ev. 37), o Executivo Municipal finalmente logrou reduzir o percentual de gasto com pessoal para **52,59%** das receitas correntes líquidas no segundo quadrimestre de 2018, dentro, portanto, do prazo estipulado pela LRF.

O quadro abaixo, extraído das contas do exercício de 2018, apresenta a trajetória dos gastos:

Período	Dez 2017	Abr 2018	Ago 2018	Dez 2018
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	9.853.260,50	9.944.132,12	9.842.918,08	9.733.424,37
Inclusões da Fiscalização		223.093,38	258.022,57	258.022,57
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	9.853.260,50	10.167.225,50	10.100.940,65	9.991.446,94
Receita Corrente Líquida	17.154.210,84	18.152.750,25	19.205.568,13	19.379.434,61
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	17.154.210,84	18.152.750,25	19.205.568,13	19.379.434,61
% Gasto Informado	57,44%	54,78%	51,25%	50,23%
% Gasto Ajustado	57,44%	56,01%	52,59%	51,56%

Fonte: Fls. 11 - TC-004398/989/18-6 (ev. 37)

Por conseguinte, permito-me discordar da ATJ e do MPC e considerar afastado o descumprimento do limite de despesas com pessoal.

De outro lado, contudo, cumpre advertir que práticas tais como o pagamento de horas extras de modo contínuo sinaliza uma gestão ineficiente



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

de recursos humanos, o que denota a fragilidade do planejamento do quadro de pessoal.

Deve a autoridade responsável tomar medidas visando regularizar a questão.

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

Tal resultado é retradado pela queda nas notas obtidas no IEG-M nos eixos saúde, fiscal e cidades.

Outro fato preocupante é a situação da educação, cujo desempenho no IDEB apresentou queda de 6,4 para 5,9 nos anos iniciais do ensino fundamental entre 2015 e 2017, ficando praticamente estagnado no ciclo final, em que obteve respectivamente 4,6 e 4,7.

Além disso, no i-educ verificou-se a manutenção da nota C+ em educação. Tal desempenho insatisfatório é exemplificado pelos diversos problemas encontrados pela fiscalização, sejam a respeito da merenda ou mesmo da infraestrutura das unidades escolares.

Deve a administração tomar medidas imediatas visando à reversão deste quadro.

De toda sorte, houve cumprimento do dever constitucional (artigo 212 da Constituição Federal) ao se aplicar **33,99%** da receita de impostos e transferências na educação básica e **80,64%** dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério (artigo 60, inciso XII, do ADCT).

Aplicou-se, ainda, no exercício de 2016, **100,00%** do FUNDEB recebido, por meio de conta bancária vinculada, tendo sido atendido o § 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\$ 7.528,75, valor ligeiramente abaixo da média da Região Administrativa de São José dos Campos.

Na saúde foram aplicados **23,62%** (artigo 7º, da Lei Complementar nº 141/12), sendo que o gasto médio no setor foi de R\$ 717,65, ligeiramente acima da média de R\$ 910,89 que foi aferida na Região.

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

A situação fiscal do município é relevável, visto que o déficit orçamentário foi parcialmente absorvido pelo superávit financeiro do exercício anterior e o resultado negativo é inferior a um mês de arrecadação.

O pagamento de subsídios a agentes políticos se deu regularmente assim como dos precatórios.

A respeito das falhas em licitações, em face dos elementos apresentados pela Origem (ev. 103 - arquivos B.3.3 – Plano Diretor de Turismo e Execução Contratual), comprovando a execução do ajuste, as falhas são formais e podem ser relevadas.

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 o cumprimento dos principais preceitos legais que regem a administração pública, meu voto é pela emissão de parecer **favorável** à aprovação das contas prestadas pela **Prefeitura Municipal de Canas**, relativas ao exercício de 2017, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.



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

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

- estabeleça as normas e procedimentos do Controle interno, de modo que seja efetivo e produza relatórios periódicos;
- aperfeiçoe o planejamento municipal, buscando resolver os principais desafios da gestão municipal, levando em consideração o tempo necessário e a disponibilidade de recursos;
- sane as diversas impropriedades apontadas pelo IEGM sob as perspectivas Planejamento, Educação, Saúde, Gestão e Governança de Tecnologia da Informação, conferindo maior efetividade aos serviços prestados pela Administração;
- 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;
- restrinja as nomeações para cargos comissionados às hipóteses constitucionais (art. 37, V), e cesse as horas extras que não tenham caráter excepcional;
- corrija as impropriedades assinaladas nas fiscalizações ordenadas;
- direcione esforços para obter superávits orçamentário e financeiro, a fim de eliminar o endividamento municipal de curto prazo, em nome da responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º, §1º, da LRF);
- efetue o controle patrimonial e registre o boletim de ocorrência sempre que houver extravios.

É como voto.